

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

RENAN ALBERNAZ DE SOUZA

**A COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL
DO SEMIPRESIDENCIALISMO E SEU POTENCIAL PARA A ESTABILIZAÇÃO
POLÍTICA DO BRASIL**

**BRASÍLIA
2025**

Código de catalogação na publicação – CIP

S729c Souza, Renan Albernaz de

A compatibilidade constitucional do semipresidencialismo e seu potencial para a estabilização política do Brasil / Renan Albernaz de Souza. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

142 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Atalá Correia

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Sistemas de governo - Brasil. 2. Presidencialismo. 3. Responsabilidade fiscal. I.Título

CDDir 341.233

RENAN ALBERNAZ DE SOUZA

**A COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL
DO SEMIPRESIDENCIALISMO E SEU POTENCIAL PARA A ESTABILIZAÇÃO
POLÍTICA DO BRASIL**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado
Acadêmico em Direito Constitucional
do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa.

Orientador: Atalá Correia.

**BRASÍLIA
2025**

RENAN ALBERNAZ DE SOUZA

**A COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL
DO SEMIPRESIDENCIALISMO E SEU POTENCIAL PARA A ESTABILIZAÇÃO
POLÍTICA DO BRASIL**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado
Acadêmico em Direito Constitucional
do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa.

Orientador: Atalá Correia.

Brasília, _____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Nome completo

Orientador

Prof. Nome completo

Examinador

Prof. Nome Completo

Examinador

RESUMO

A presente tese investiga a viabilidade constitucional do semipresidencialismo e seu potencial de estabilização política no cenário brasileiro. Para isso, o trabalho analisará suas características promissoras para reestruturar as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão, especialmente em relação às emendas parlamentares e à ausência de mecanismos de corresponsabilidade governativa. O trabalho destaca os efeitos deletérios das medidas provisórias e a falta de regulação sobre a responsabilidade fiscal na execução orçamentária, além de abordar a autofagia do sistema de governo brasileiro, marcado por um funcionamento simbólico do ponto de vista de regulação constitucional. A tese propõe a necessidade de um sistema político eficazmente constitucionalizado que reflita a realidade brasileira, focando na governabilidade e no *accountability* social das ações políticas. O estudo se insere na linha de pesquisa do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, tangenciando a aferição funcional do Constitucionalismo nos sistemas de governo e destacando o papel do Direito, da Constituição e das instituições do Estado Democrático de Direito. A análise comparativa com os sistemas semipresidencialistas de Portugal e França evidencia semelhanças institucionais e a necessidade de um sistema que combine a autoridade do chefe de Estado com a representatividade parlamentar. A metodologia inclui revisão de literatura e análise de documentos, utilizando o método dialético para comparar as disfuncionalidades do sistema de coalizão brasileiro com as diretrizes do semipresidencialismo. É apresentado um modelo de proposta de emenda à Constituição que indica minimamente o funcionamento do regime semipresidencial no Brasil. A tese, ainda, conclui que o semipresidencialismo é uma solução constitucionalmente adequada para superar as disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro, promovendo a corresponsabilidade governativa e a estabilidade política.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Semipresidencialismo. Corresponsabilidade governativa. Emendas orçamentárias. Constitucionalização simbólica.

ABSTRACT

This thesis investigates the constitutional feasibility of semi-presidentialism and its potential for political stabilization in the Brazilian scenario. To this end, the work will analyze its promising characteristics to restructure the dysfunctions of coalition presidentialism, especially in relation to parliamentary amendments and the absence of mechanisms of government co-responsibility. The work highlights the deleterious effects of provisional measures and the lack of regulation on fiscal responsibility in budget execution, in addition to addressing the autophagy of the Brazilian government system, marked by a symbolic functioning from the point of view of constitutional regulation. The thesis proposes the need for an effectively constitutionalized political system that reflects the Brazilian reality, focusing on governability and social accountability of political actions. The study is part of the research line of the Brazilian Institute of Teaching, Development and Research, touching on the functional measurement of Constitutionalism in government systems and highlighting the role of Law, the Constitution and the institutions of the Democratic State of Law. The comparative analysis with the semi-presidential systems of Portugal and France shows institutional similarities and the need for a system that combines the authority of the head of state with parliamentary representativeness. The methodology includes literature review and document analysis, using the dialectical method to compare the dysfunctions of the Brazilian coalition system with the guidelines of semi-presidentialism. A model of a proposal for an amendment to the Constitution is presented that minimally indicates the functioning of the semi-presidential regime in Brazil. The thesis also concludes that semi-presidentialism is a constitutionally adequate solution to overcome the dysfunctions of Brazilian presidentialism, promoting governmental co-responsibility and political stability.

Keywords: Coalition presidentialism. Semi-presidentialism. Governmental co-responsibility. Budget amendments. Symbolic constitutionalization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO COMO FRUTO DE UMA POSSÍVEL CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA – O PAPEL DO CONSTITUCIONALISMO.....	27
2 SISTEMAS DE GOVERNO: PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO E SEMIPRESIDENCIALISMO	33
2.1 Parlamentarismo.....	39
2.2 Presidencialismo.....	43
2.3 Semipresidencialismo	47
3 DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO SEMIPRESIDENCIALISMO	53
3.1 Dinâmicas funcionais do semipresidencialismo no direito comparado	56
3.1.1 <i>Sistema Francês</i>	57
3.1.2 <i>Sistema Português</i>	61
4 PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO VS SEMIPRESIDENCIALISMO: CONTRAPOSIÇÃO DE PROBLEMAS E SOLUÇÕES	63
4.1 Características funcionais do presidencialismo de coalizão que o levaram ao colapso.....	64
4.1.1 <i>A problemática das emendas parlamentares: apropriação do orçamento e da pauta legislativa, desempenho de função executiva e ausência de corresponsabilidade governativa</i>	<i>71</i>
4.1.2 <i>O esvaziamento constitucional e jurisprudencial do instituto das medidas provisórias no presidencialismo brasileiro.....</i>	<i>87</i>
4.1.3 <i>A banalização do impeachment no cenário da parlamentarização do presidencialismo brasileiro.....</i>	<i>98</i>
4.2 Semipresidencialismo como medida à superação dos dilemas atuais do Presidencialismo Brasileiro.....	105
4.2.1 <i>A feição parlamentarista do semipresidencialismo como contraposição resolutiva das problemáticas das emendas parlamentares e do desvirtuamento da lógica funcional das medidas provisórias</i>	<i>106</i>
4.2.2 <i>A moção/voto de desconfiança em contraposição resolutiva ao acentuado risco de impeachment no modelo presidencial brasileiro.....</i>	<i>109</i>

5 APTIDÃO MATERIAL E FUNCIONAL DO SEMIPRESIDENCIALISMO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	113
5.1 A possibilidade de implemento do sistema semipresidencial por emenda à Constituição.....	118
5.2 O multipartidarismo e a fragmentação partidária no cenário do semipresidencialismo.....	120
5.3 A figura do Primeiro-Ministro	122
5.4 O sistema bicameral na órbita do semipresidencialismo	124
6 UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE INSTITUA O SEMIPRESIDENCIALISMO	126
CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS.....	136

INTRODUÇÃO

A problemática em que se centraliza a presente tese consiste na aferição da viabilidade constitucional do semipresidencialismo no Brasil, investigando suas promissoras características para reestruturar as principais disfuncionalidades detectadas no presidencialismo de coalizão, deteriorado, em grande medida, pela problemática das emendas parlamentares e da ausência de mecanismos de corresponsabilidade governativa.

Nesse sentido, verificada a compatibilidade constitucional, o semipresidencialismo se apresenta como uma opção adequada para a reconstrução da estabilidade política no Brasil – em especial por sua vocação de fomento aos diálogos institucionais –, além de materializar a premissa vigente de preponderância do Legislativo em sua relação com o Executivo na órbita interna.

Desde a redemocratização, o sistema de governo brasileiro é profundamente estudado, especialmente à luz das óticas de funcionamento das relações institucionais e das antevistas consequências que delas derivem, contudo, algumas causas recentes parecem ser ignoradas como motrizes para sua derrocada funcional, a exemplo do custo orçamentário da coalizão partidária – altamente necessária para uma razoável governabilidade.

O presidencialismo de coalizão, assim alcunhado o sistema brasileiro, configura-se como um sistema de governo de vetores variáveis que se vincula a uma regulação constitucional que busca fundamento no presidencialismo clássico – com ênfase na existência de um Executivo centrado no Presidente da República –, mas, ao mesmo tempo, funcionalmente apresenta características típicas do parlamentarismo – marcado pela acentuada preponderância do Legislativo para fins de governabilidade.

Nesse cenário, ganha relevo o debate sobre as (dis)funcionalidades do presidencialismo de coalizão¹ que, para alguns, tem se apresentado como uma usina de problemas, especialmente por não combinar mecanismos pressupostos de existência e sustentação de suas próprias bases funcionais.

Antes de adentrar essas disfuncionalidades propriamente ditas – para os fins desta tese –, importante destacar que o modelo brasileiro, como dito, funciona, em larga medida, de maneira simbólica, marcado por um ambiente multipartidário e pelo

¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

fracionamento partidário, coexistentes e derivados de um sistema eleitoral proporcional de lista aberta² para a Câmara dos Deputados, duramente criticado, na medida em que, dentre outros efeitos, deteria poderes de estímulo à pulverização e ao enfraquecimento dos próprios partidos brasileiros.³

Enquanto o fenômeno do multipartidarismo pressupõe a existência exacerbada de partidos – que se apresenta como um efeito deletério do extrapolamento do conceito de pluralismo partidário⁴ –, o fracionamento partidário se relaciona com o funcionamento e a coesão destes partidos no Congresso, especialmente sob a ótica da densidade política, da integridade funcional e da estabilidade da coalizão.

Essa fragmentação não é um fenômeno isolado, mas uma tendência institucional em ascensão, que foi até mesmo considerada inapropriada pelo Congresso Nacional, conforme evidenciado pela disciplina da Lei 9.096, de 19 de setembro de 2005, que estabeleceu a denominada "cláusula de desempenho".⁵

A toda essa formulação acresça-se que o sistema eleitoral a ser implementado por uma nação é crucial para evidenciar certas características fundamentais do sistema político, tais como a dispersão partidária no Legislativo, os gastos com campanhas, a construção de maiorias e a distinção entre o eleito e o eleitor. Daí decorre a discussão sobre a relevância para os acordos políticos estabelecidos nesse nível e sua afetação direta na operabilidade do presidencialismo brasileiro.⁶

Especialistas geralmente relacionam o sistema eleitoral brasileiro, caracterizado pela representação proporcional em lista aberta e distritos eleitorais de grande extensão,

² Um dos principais reveses do sistema de lista aberta – que tende a afetar a representatividade democrática – consiste no fato de que “puxadores de voto”, necessários ao funcionamento partidário e ao atendimento do quociente eleitoral, tendem a não possuir trajetórias coerentes com a política ou programa partidário, elegendo, sem votação suficiente, outros candidatos ligados à agremiação. Para Jairo Nicolau, “na lista aberta, os partidos têm fortes incentivos para atrair nomes de lideranças e personalidades com ‘alta popularidade’. Como a bancada final de um partido depende do somatório dos votos que cada candidato conquista individualmente, quanto mais nomes expressivos o partido tiver, maiores as chances de eleger uma bancada significativa”. (NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 56.)

³ PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: ocaso das razões originárias de sua adoção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, p. 261-279, 2015. p. 264.

⁴ REIS, Marisa Amaro dos; SILVA, Laís Sales do Prado e. Multipartidarismo: excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 95-119, set./dez. 2016. p. 105.

⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez. 2017. p. 361.

⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: ocaso das razões originárias de sua adoção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, p. 261-279, 2015. p. 262.

à fragmentação do sistema partidário e à consequente dificuldade do presidente em alcançar o que ele almeja da legislatura.⁷

Isso porque, no Brasil, a coalizão é o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os poderes constituídos, em que a separação formal entre os Poderes é substituída por uma espécie de funcionamento incentivado por articulação.⁸ Partindo-se desse pressuposto, o sistema eleitoral, por meio do qual se elegem os Deputados, deteria potencial de afetar diretamente a governabilidade e a formação das coalizões. Merece destaque, nesse particular, a premissa acima antecipada no sentido de que o sistema, apesar de simbolicamente pressupor – à revelia de regulação constitucional – a formação de maiorias parlamentares, não se organiza estruturalmente com vistas a, de forma coesa, facilitar essa difícil tarefa articulatória delegada ao Executivo.

Necessário destacar que o mecanismo de coalizão se apresenta como uma forma de fazer política que, de forma reversa, abandonou seu caráter de possibilidade e passou a assumir a centralidade do próprio sistema presidencialista brasileiro, tornando-o completamente próprio à luz do estudo dos sistemas de governo.

Pois bem, para os fins desta pesquisa e adentrando as bases teóricas que indicam as principais disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão, João Victor Prasser⁹ informa que no centro das críticas mais acentuadas ao presidencialismo de coalizão estão as perspectivas de que: i) o modelo vigente se fragiliza na medida em que não conta com mecanismos claros, hábeis e democraticamente adequados de responsabilização política do Chefe do Executivo – o que estimula o uso alargado e mal adaptado do *impeachment* como solução de crises políticas; ii) inexistem estímulos constitucionais à corresponsabilidade governativa – já que, na prática, o parlamento executa o orçamento, mas não lhe é exigida a mesma regulação direcionada ao Chefe do Executivo.

Somam-se a esses mais três fatores: i) a vigência de uma parlamentarização do sistema presidencialista sem qualquer regulação constitucional nesse sentido; ii) a influência das emendas orçamentárias na degeneração das bases do presidencialismo brasileiro; e iii) o esvaziamento do sentido constitucional das medidas provisórias como mecanismo de facilitação do complexo esquema de coalizões.

⁷ SAMUELS, David. Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism and governance in Brazil. **Comparative Politics**, v. 33, n. 1, p. 1-20, 2000. p. 2.

⁸ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de agenda e políticas substantivas: legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 77-104.

⁹ Por todos: PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: experiências constitucionais comparadas e conformação**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 24.

Portanto, acima resumidas em cinco, as principais disfuncionalidades que serão objeto de análise nesta pesquisa possuem potencial de confirmar o pressuposto de que o semipresidencialismo parece se apresentar como uma solução constitucionalmente adequada para a superação da corruptela tropical a que foi reduzido o presidencialismo brasileiro.

Antecipando bases, no quesito governabilidade e na problemática da responsabilização política do Chefe do Executivo, destacamos que, desde a promulgação da Constituição de 1988, experimentamos dois processos de *impeachment*¹⁰ que destituíram dois Presidentes da República.

Tal circunstância nos concede bases reflexivas suficientes para concluir, com certa margem de certeza, que algo não está materialmente adequado – especialmente se compararmos com as bases tradicionais do presidencialismo americano e os julgamentos políticos que lá existiram desde a promulgação da Constituição de 1787.¹¹

Há razoável consenso quanto ao que motivou, de forma comum, a abertura dos processos de *impeachment* no Brasil: a atuação do parlamento na formação da baixa popularidade e sua consequente afetação na perda da sustentação política no parlamento.¹²

¹⁰ A origem do *impeachment* remonta à Inglaterra, no final do período medieval. Surgiu do costume da Câmara dos Comuns de acusar os ministros do monarca e de julgar os lordes. Conforme o sistema de governo progredia para o parlamentarismo (século XVII), o impedimento foi perdendo seu propósito. Neste caso, a moção de censura – que resulta na queda do Gabinete – assumiu o papel principal. No entanto, a Constituição americana adotou o *impeachment* com a peculiaridade de restringir sua aplicação apenas a delitos políticos cometidos por autoridades proeminentes (funcionários designados pelo Presidente, excluindo os deputados e senadores). (Cf.: BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 372; GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade do impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. p. 9.)

¹¹ Apesar da ampla autorização do *impeachment* no texto constitucional americano, desde a sua promulgação, em 1787, até meados do século XXI, apenas 19 casos são conhecidos, sendo 1 Senador, 1 Ministro, 13 Juízes e 3 Presidentes – Andrew Johnson (1868), Bill Clinton (1998) e Donald Trump, tendo este último respondido a dois processos (2019 e 2021). É importante ressaltar que nenhum Presidente chegou a ser julgado, especialmente ao se levar em conta a renúncia de Richard Nixon antes do início do processo de *impeachment*. Quanto ao único Senador processado, trata-se de William Blount, em 1797, eleito pelo Estado do Tennessee, cuja acusação seria de conspiração para viabilizar a captura de território espanhol pela Grã-Bretanha. (GALINDO, Bruno. **Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo** – incluindo análise dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 28.) Na ocasião do processamento de William Blount, o Senado concluiu que os membros do Congresso não são *civil officers* (termo constitucionalmente utilizado para se definir aqueles que podem se submeter ao processo de *impeachment*). Isso porque, para os Senadores, eventuais faltas administrativas praticadas por parlamentares deveriam ser sancionadas por suas respectivas Casas Legislativas à luz de processos cujo regramento se construía de maneira *interna corporis*. (TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York Foundation Press, 2000. v. 1. p. 157.)

¹² Por todos: ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018; VANDRESSEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

A necessidade de apoio parlamentar é algo pressuposto e fato da vida política. O gerenciamento de bases de apoio não consiste em atividade trivial embora alguns atores exerçam essa função melhor que outros.

O ponto central é de que essa volatilidade deve ser fértil e restrita aos limites institucionais constitucionalmente reservados a cada um dos Poderes, sob pena de assumir feições de ruptura institucional.

Nesse contexto, é imprescindível reconhecer que o constituinte estruturou um sistema que prevê a distribuição de funções e equilíbrios institucionais entre os três Poderes, orientado por uma matriz de correlação e divisão sistemática de competências, especialmente por meio do aprimoramento normativo de mecanismos de contenção, contrapesos e condicionamentos que agem de maneira interorgânica.

Muito embora o conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo seja pressuposto do sistema presidencialista,¹³ essa mesma lógica não se mostra clara no modelo brasileiro, especialmente por ser marcado por alta carga de interdependência entre Executivo e Legislativo, acentuada pela existência de um problemático cenário multipartidário necessário à coalizão governamental,¹⁴ de um ambiente bicameral – onde a ideia de arbitramento do Senado¹⁵ se convola em mais um fator de complexidade – e de um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que dificilmente se desincumbe do pressuposto de estabelecer os interesses do eleitor ao eleito, conforme brevemente analisado.

Não se olvida, nesta análise, da sólida lógica que sustenta as linhas de defesa do presidencialismo de coalizão no sentido de que a atuação decisiva do parlamento nas ações de Estado consistiria em mecanismo institucional de garantir a pluralidade democrática que lhe é característica. A forma proporcional de eleição dos seus membros,

¹³ Nesse sentido: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. *In*: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 183; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

¹⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez. 2017. p. 362.

¹⁵ A concepção original do sistema bicameral baseia-se na suposição de que sua presença atenuaria os conflitos entre o Legislativo e o Executivo, uma vez que a segunda câmara poderia atuar como um árbitro. Nesse sentido: BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou unicameralismo? **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 93, p. 37-64, jan./mar. 1987.

a diversidade partidária e a conformação das minorias são, em princípio, indicativos que sustentam essa premissa.

Existe uma linha sutil entre legitimar democraticamente as decisões governamentais com a participação do parlamento e as virtudes constitucionais que promovem o autocontrole institucional e a harmonia entre os Poderes, especialmente em relação à corresponsabilidade governativa e ao controle democrático.

É nesse cenário que a agenda do Executivo deixa de ser responsabilidade única do Presidente e passa a espelhar os interesses da maioria. Indicando a inversão institucional, no Brasil, o governo move-se conforme a agenda da coalizão, e não conforme aquela estruturada pelo próprio Presidente ou seu partido.¹⁶

Algumas características típicas do sistema presidencialista de coalizão brasileiro – multipartidarismo e seu poder de influência na governabilidade, por exemplo – poderiam antecipadamente nos conceder bases que apontariam para a possibilidade iminente de crises e rupturas institucionais em caso de não compartilhamento do poder de agenda com o Congresso Nacional.¹⁷

Portanto, é possível afirmar que essas circunstâncias podem, ao final, se manifestar como virtudes; no entanto, de forma súbita e drástica, podem também se transformar em vicissitudes, atuando especialmente como mecanismo que impede o Presidente da República em contextos de sérias crises entre os Poderes Legislativo e Executivo,¹⁸ o que reforça a problemática da instabilidade governamental e da fluidez da agenda nacional. Em outras palavras, os movimentos políticos do Chefe do Executivo devem ser criteriosamente calculados, já que a inauguração de um processo de *impeachment*, às luzes do texto constitucional e da perspectiva da configuração de crime de responsabilidade, parece ser tarefa relativamente simples.

Nesse recorte, necessário destacar que a alta carga política e a baixa objetividade jurídica são marcas que se sobressaem quando o assunto é a configuração dos crimes de responsabilidade antevistos pela Constituição Federal e previstos na Lei Federal 1079/1950.¹⁹ Soma-se a isso a evidente dissonância temporal dos conceitos normativos,

¹⁶ FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 88.

¹⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

¹⁸ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 82.

¹⁹ Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

já que a regulação é anterior à própria norma constitucional que concebe a sistemática vigente.²⁰

Um presidente não deve exercer suas funções institucionais à sombra da ameaça de *impeachment*. Não se pode presumir, mesmo que de forma matizada, pela existência/configuração de crime de reponsabilidade a cada movimento de gestão que faça. O ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do que ocorre no mundo, trata o fato criminoso, *a priori*, à luz do princípio da legalidade estrita, não do domínio do fator político.

O controle de confiança do Chefe do Executivo, especialmente sob o viés de sua perda, deve ser procedido pelo eleitorado, na eleição imediatamente subsequente à em execução. Isso porque a perda de sustentabilidade política e a inabilidade do cumprimento da agenda nacional não são causas legais para inauguração de processo de impedimento.²¹

Assim como lançado, conseguimos minimamente concluir que determinadas ações destitutivas do parlamento são empreendidas à luz da omissão constitucional sobre a necessária corresponsabilidade governativa – fator este que afetou e dialoga com as principais causas que ensejaram os *impeachments* de Collor e Dilma.

Em assim sendo, exsurge outro revés do presidencialismo de coalizão, consistente na aferição da corresponsabilidade governativa e da distribuição equânime dos ônus políticos e institucionais do não cumprimento da agenda pública. No modelo vigente no Brasil, o (in)sucesso do desenvolvimento nacional é quase que exclusivamente creditado ao Chefe do Executivo, que se expõe duplamente aos riscos institucionais e populares.

Definitivamente, a coalizão governa. Ela é a encarregada de formatar e conformar dimensões jurídicas e políticas derivadas das atividades de governo e o cumprimento da agenda nacional. Entende-se coalizão, portanto, como um ator coletivo formado por interesses partidários contrastantes, que podem estar em conflito ou em consenso. Na maioria das vezes, é a coalizão que age, não um ou outro partido.²²

²⁰ Embora o Supremo Tribunal Federal, no MS 21.564/DF, tenha estabelecido o entendimento de que os preceitos da Lei 1079/1950 foram incorporados à Constituição de 1988, essa conclusão, por ser de natureza material, não tem a capacidade de eliminar a questão funcional das elevadas cargas subjetivas e políticas presentes na referida lei, e seu impacto na estabilidade do Chefe do Executivo, considerando as questões da formação e manutenção de coalizões.

²¹ SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

²² FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 148.

Vale destacar que o fortalecimento e o protagonismo do Legislativo hoje observado é fruto de longo construto histórico, que pode ser dividido em duas perspectivas, sendo a primeira centrada nas inovações – positivas – trazidas pela Constituição de 1988, e a segunda a partir da verificação do giro comportamental na operacionalização da coalizão, que passou a considerar medidas de fortalecimento institucionais perenes em troca da aprovação de pautas de acentuada relevância para o Executivo.²³

Não só por isso, o contexto histórico deve ser igualmente considerado, especialmente à luz da Constituição de 1988, que, marcadamente, devolveu diversos poderes outrora subtraídos em reformas constitucionais outorgadas pelos governos militares. Para além disso, à luz da nova ordem constitucional, o Congresso teve seus poderes ampliados em relação àqueles previstos na Constituição de 1946.

Para Argelina Figueiredo e Fernando Limongi,²⁴ a mais importante das conquistas do Congresso, reconhecida pela Nova Constituição, é a reformulação de sua participação no processo orçamentário e na gestão das finanças públicas. Em menor proporção, os autores destacam outros avanços igualmente importantes, a exemplo da possibilidade de emenda ao orçamento submetido à apreciação, da derrubada do veto presidencial com quórum de maioria absoluta – não mais por dois terços –, da outorga de iniciativa legislativa em caráter exclusivo a respeito de determinadas matérias, além da possibilidade de sustação de atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

De modo umbilicalmente relacionado à disfuncionalidade da ausência de corresponsabilidade governativa, de forma açodada e à revelia do cumprimento de qualquer preceito orçamentário relacionado à gestão de recursos públicos, o fenômeno das emendas parlamentares concede feições atípicas ao Legislativo no cenário

²³ O principal exemplo parece ser a função atípica de co-governo, desempenhada pelo Parlamento através da execução de emendas ao orçamento da União. O funcionamento dessa ferramenta de coalizão é de fácil entendimento. O espaço destinado à atuação parlamentar na composição do orçamento é sintetizado na rubrica de investimentos, que se concretiza por meio de emendas coletivas, individuais, de bancada e de relatoria. Isso significa dizer que o Presidente tem a autonomia de decidir, de forma discricionária, sobre a implementação dos gastos planejados, tomando por base a avaliação de suas prioridades e a realidade da arrecadação efetiva. Nesse contexto, a conduta dos parlamentares pode ser orientada no sentido de respaldar a pauta do presidente em troca da implementação de suas emendas orçamentárias, de modo a viabilizar a alocação de recursos para suas bases eleitorais, aumentando, assim, suas probabilidades de reeleição. (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 103-105).

²⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

presidencialista, que passa a executar e financiar políticas públicas que se confundem com os interesses individuais de seus próprios membros, sem qualquer apreço pela transparência e a rastreabilidade.

Não há, no mundo, registro de um Parlamento que, no sistema presidencialista, detenha o correspondente a quase 25%²⁵ das receitas/despesas discricionárias do Executivo para destinação impositiva, sem planejamento e marcadamente desenvolva a partir do fomento de suas bases eleitorais. A percepção é a de que o Parlamentar se arvora como proprietário da dotação orçamentária, não a tratando como recurso público. Esse fenômeno é típico do Brasil.

Somos peritos em ineditismos, já que ostentamos o fato de sermos o único país²⁶ a permitir que o Legislativo, através de emenda ao orçamento, aumente a estimativa de receita orçamentária durante sua apreciação. Nesse recorte, observa-se que ao Congresso ainda é permitido o aumento das despesas orçamentárias obrigatórias sem qualquer diálogo ou até mesmo concordância do Poder Executivo.

Tais medidas se somaram – agora como indicativo de mudança do comportamento do Congresso, que passou a introduzir como preço secundário da coalizão o incremento de medidas de fortalecimento institucional perenes²⁷ – e condensaram o resultado da integração do orçamento impositivo na ordem constitucional através da EC 86/2015. A esse respeito, por exemplo, a Lei Orçamentária Anual de 2020 – Lei Federal 13.978/2020 – concedeu ao Congresso a cifra de R\$ 22,1 bilhões em investimentos – de um total de R\$ 46 bilhões – executados através de emendas obrigatórias. Em contrapartida, remanesceram ao Presidente somente R\$ 17,4 bilhões para investir.²⁸

Essa perspectiva fica ainda mais reforçada tendo em vista que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 – Lei Federal 13.898/2019 – inovou ao estabelecer o prazo

²⁵ Tomando por base o montante correspondente a todas as espécies de emendas: individuais, bancadas estaduais e relatoria. Em 2024, esse percentual foi de 22,6% – Lei Federal 14.822/2024 – contra 27% no orçamento de 2025 – Lei Federal 15.121/2025.

²⁶ Em menor proporção, os Estados Unidos permitem práticas semelhantes, mas não com a magnitude aqui verificada, que se destaca à luz da elevada cooptação do orçamento para fins de destinação às suas bases através de emendas.

²⁷ SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 78.

²⁸ FERRO, Maurício; PINTO, Paulo Silva. Congresso e governo fazem acordo para derrubar veto ao Orçamento impositivo. **Poder 360**, Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/congresso-e-governo-fazem-acordo-para-derrubar-veto-ao-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 18 maio 2024.

máximo de noventa dias para execução das emendas destinadas aos parlamentares e bancadas, cujo descumprimento importaria em crime de responsabilidade.²⁹

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal³⁰ se debruçou sobre um novo desdobramento dos interesses parlamentares materializados no que se convencionou chamar de “emendas PIX” e “orçamento secreto”. Nesse cenário, considerando a ocorrência de déficit de transparência na execução das emendas de Relator, a Suprema Corte decidiu por suspender o pagamento desta parte do orçamento registrado nas rubricas “RP6”, “RP8” e “RP9”.

No sistema presidencialista, é comum que o Parlamento detenha autoridade na formulação do orçamento, aspecto que integra o procedimento de negociação política em qualquer democracia. Em uma perspectiva ideal, entretanto, três condições deveriam ser observadas: 1) não prejudicar a qualidade do Orçamento; 2) seguir uma lógica coletiva; e 3) submeter-se à avaliação pública.³¹ Nenhuma das condições está sendo cumprida no presente momento, conforme antecipado.

Não é por outro motivo que se convencionou chamar este mecanismo de emendas de “orçamento secreto”. Isso porque diversos parlamentares manifestam interesse em apresentar emendas ao orçamento, porém preferem não “assumir a autoria” dessas emendas. Ao inseri-las como emendas de relator, este torna-se o responsável pela emenda, ocultando de todos a identidade do verdadeiro autor da sua inclusão. Este é o aspecto fundamental que revela o caráter “secreto” desse processo orçamentário. De um lado, observa-se a inserção de uma emenda que aloca recursos para uma despesa específica, em contrapartida, não se estabelece clareza sobre qual(is) parlamentar(es) efetivamente a tenha(m) proposto para inclusão no orçamento.³²

Aqui parece haver indicação precisa acerca da necessidade do implemento de mecanismos de corresponsabilidade governativa, acentuado pelo fato de que a execução do orçamento da União, em sua grande parte, pressupõe indicações do Congresso.

²⁹ Art. 68. A garantia de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2020 com RP7 observará o disposto na Emenda Constitucional n.100, de 2019, compreendendo, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 63.

³⁰ Por meio das ADPFs 850, 851, 854 e 1014 movidas, respectivamente, pelos partidos Cidadania, PSB, PSOL e Partido Verde; e das ADIs 7688, 7695 e 7697, movidas, respectivamente, por ABRAJI, PGR e PSOL.

³¹ HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, p. 20-22, 2021. p. 21.

³² CONTI, José Maurício; O “orçamento secreto” e a corrupção. In: **A luta pelo direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2024. p. 239-242. p. 241.

O (in)sucesso dessa execução, além de demandar transparência pública, deve ser passível de controle político pelo povo, o que reforça a premissa de que o implemento de todas as espécies de emendas parlamentares impositivas/vinculativas deteriorou severamente as bases do presidencialismo de coalizão, já que exclui do âmbito discricionário do Presidente seu principal mecanismo de formação das maiorias.

Não só os motivos enunciados, também outro se revela preocupante e relativamente previsível. A ausência de fluidez da agenda – em conexão com a instabilidade a que fica submetido o Chefe do Executivo, dado o subjetivismo semântico que marca a conceituação de crimes de responsabilidade – pode ser campo fértil, como dito, para formação de baixa popularidade que, a depender da estabilidade da coalizão, pode se convolar em rupturas institucionais.³³

Observe-se que, em um ou outro caso, a lógica permanece: o sistema atual não dispõe de mecanismos que concedam à opinião pública o efetivo controle político das ações do parlamento³⁴ – quando age, num primeiro momento, em corresponsabilidade pelo não cumprimento da agenda do Executivo ou quando, num segundo momento, pode se valer da consequente baixa popularidade para, em coalizão reversa, justificar um processo de *impeachment* –, o que materializa a hipótese de ausência de distribuição equânime dos ônus derivados de atos que ele mesmo deu causa.³⁵

Quando essa lógica gravíssima se operacionaliza, estar-se-ia diante de uma inversão constitucional sistêmica, ao se transportar bases de confiança do parlamento – típica do semipresidencialismo e parlamentarismo, cujos líderes governam à luz da confiança do parlamento – como motivo para se justificar o controle político de um presidente que, por regra do sistema, não se submete politicamente ao parlamento. Muito disso se opera, como dito, em razão da parlamentarização do sistema presidencial brasileiro.

³³ Tal conclusão pode ser observada nos seguintes autores: ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 342-343; MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 406-408.

³⁴ No Federalista n. 65, levantou-se a questão acerca do "verdadeiro espírito desta instituição", destinada a submeter ao julgamento da nação as ações de homens públicos. Dessa forma, a instituição proporcionava um freio para que a legislatura pudesse, nos momentos adequados, no exercício de suas funções, controlar agentes do Executivo. (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003. p. 395). No entanto, as discussões contemporâneas sobre os novos sistemas de governo e seu funcionamento tendem a se basear nesse mesmo princípio, agora com foco na possibilidade de limitação institucional ou política das ações do próprio parlamento.

³⁵ Daqui se extrai uma das premissas em que se sustenta a necessidade de conformação constitucional de mecanismos que promovam a distribuição equânime dos bônus e ônus políticos.

Essa parlamentarização, conforme tratará o primeiro capítulo, é fruto de uma clara constitucionalização simbólica – enviesada e deletéria – da forma de funcionamento do presidencialismo brasileiro, fenômeno que não só explicaria a correspondente baixa densidade normativa, mas igualmente sua baixa longevidade à luz dos estudos de sistemas de governo.

É de se destacar ainda que esse vácuo constitucional que assola o funcionamento do presidencialismo brasileiro e que permite a operacionalização de características típicas do parlamentarismo, em larga medida parece ter conduzido o STF ao entendimento, inicialmente desproposital, que acabou por estabelecer, junto às demais já citadas, nova medida de reforço institucional ao Congresso Nacional, consistente no verdadeiro esvaziamento do instituto das medidas provisórias – art. 62, *caput* e §6º, da Constituição.

Na prática, a esse respeito, em 2017, o STF, quando do julgamento do Mandado de Segurança 27.931/DF, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, delimitou o conteúdo e o alcance da expressão “todas as demais deliberações legislativas da casa” de que trata o § 6º do art. 62 da Constituição Federal e sua invariável afetação na obstaculização de toda a pauta legislativa até que se finalize a análise das medidas provisórias, ultimado o prazo constitucionalmente estabelecido para sua respectiva apreciação.

O fato é que a interpretação concedida se resumiu a incluir no âmbito temporal restritivo de incidência da norma aquelas matérias que se mostrassem passíveis de regramento por medidas provisórias, excluindo todas as demais. Tal situação, na prática, retirou do Presidente da República o poder de pautar o Congresso Nacional e de favorecer o cumprimento da agenda através deste mecanismo que, até aquele momento, contribuía para a formação de uma coalizão – afetando, portanto, mais um facilitador da governabilidade.

Antes disso, reforçando a ideia de adoção de medidas de fortalecimento institucional que aproxima o Congresso de feições do parlamentarismo, a Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, dentre outras finalidades, inaugurou a impossibilidade de reedição de Medidas Provisórias, além de regular as matérias passíveis de veiculação por seu intermédio.

Dados todos esses cenários, embora ainda presidencialista, no âmbito da ciência política³⁶ a classificação do nosso sistema tende a ser identitariamente equiparada ao parlamentarismo, especialmente em razão de a centralidade decisória fundamental

³⁶ Por todos: ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

exsurgir do parlamento e a relevância que assume no cumprimento da agenda nacional, cuja autonomia tem sido implementada sucessivamente através da história política nacional.

É nesse cenário que se introduz o núcleo normativo do semipresidencialismo, especialmente por deter características proeminentes de flexibilidade, resiliência e corresponsabilidade políticas como elementos pressupostos para o atingimento do recíproco processo de controle entre Legislativo e Executivo. Este sistema híbrido concilia aspectos virtuosos dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas, de modo que tem ganhado força como válida alternativa para o quadro institucional da vida política brasileira.

Os sistemas semipresidencialistas e parlamentaristas, ao revés do exposto, são marcados por um Primeiro-Ministro que governa com a sombra da confiança parlamentar que o sustenta, pois presume-se que deva bem executar seu programa e manter alinhadas as expectativas de sua base. Eventuais falhas – graves – conduzirão à substituição por outro capaz de conformar novos interesses e consensos.³⁷

A tríade de relação política – Parlamento, Presidente e Primeiro-Ministro – é algo que, no semipresidencialismo, se classifica como mútuo processo de controle. Isso porque observa-se que o Presidente não se desvincula do governo, tampouco o Primeiro-Ministro de sua maioria parlamentar que, por sua vez, se vincula concomitantemente ao Presidente e ao Primeiro-Ministro.

Semipresidencialismo, afinal, pode ser conceituado como 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 assembleia parlamentar e, em consequência, o parlamento dispõe da possibilidade de o destituir.³⁸

É a conjugação das características deste conceito que concedem destaque ao semipresidencialismo à luz de sua notável autonomia, na medida em que a partir disso se pode distinguir, sem margem de dúvida razoável, tanto do sistema presidencial – em que o Governo não responde politicamente perante o parlamento, que, por sua vez, não pode

³⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: experiências constitucionais comparadas e conformação. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 24.

³⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria geral do sistema português. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2021. p. 19.

destituir o Executivo por razões de desconfiança política – como do sistema parlamentar – já que neste, seja em forma de república ou monarquia, o chefe de Estado, Presidente ou Rei, não são eleitos por sufrágio popular e, conseqüentemente, tratando-se de democracia representativa, não dispõe da necessária legitimidade para exercer os poderes que a Constituição formalmente lhe atribua.³⁹

Por ser híbrido, em que pese autônomo, o semipresidencialismo concilia características do presidencialismo – de legitimação democrática e senso de representação direta – e do parlamentarismo – o célere arranjo de substituição de governo sem que haja afetação direta na garantia de legitimidade popular e na estabilidade institucional.

Maurice Duverger foi fundamental na elaboração da conceituação de semipresidencialismo, destacando a diversidade de práticas e arranjos institucionais dentro deste sistema. Sua contribuição é amplamente reconhecida, embora controversa, e tem sido ferramenta importante para a análise política e acadêmica do sistema.⁴⁰

Necessário destacar que o Brasil, com a edição da 4ª emenda à Constituição de 1946, já experimentou algo próximo do semipresidencialismo.

Por esse intermédio, além de declarar extinto o cargo de Vice-Presidente da República, a emenda inaugurou o sistema parlamentarista de governo, cujo funcionamento inicial, a teor do seu art. 21,⁴¹ se dava através de eleição indireta para o cargo de Presidente da República, sob a supervisão de um Presidente eleito por escrutínio público, ainda que inicialmente para o cargo de vice.

No período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 23 de janeiro de 1963, o Brasil contou com um Primeiro-Ministro – creditado com o apoio do parlamento – e um Presidente, que, por meio de eleição direta, assumiu o poder.

Portanto, conforme já antecipado e para fins de fixação das diretrizes do presente trabalho, o Brasil nunca contou, formalmente, com uma Constituição semipresidencialista. O que houve, na realidade, foi uma curta transitoriedade no seio de uma Constituição Presidencialista, convertida em Parlamentarista. Não houve sucesso no

³⁹ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria geral do sistema português**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2021. p. 20.

⁴⁰ BAHRO, Horst. BAYERLEIN, Bernhard H. VESER, Ernst. Conceito de Duverger: o governo semi-presidencial revisitado. **Revista Europeia de Pesquisa Política**, v. 34, n. 2, p. 201-224, 1998; ELGIE, Robert. Duverger, semipresidencialismo e o predomínio arquétipo francês. **Política da Europa Ocidental**, v. 32, n. 2, p. 248-267, 2009.

⁴¹ Art. 21. O Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá o cargo de Presidente da República, nos termos deste Ato Adicional, até 31 de janeiro de 1966, prestará compromisso perante o Congresso Nacional e, na mesma reunião, indicará, à aprovação dele, o nome do Presidente do Conselho e a composição do primeiro Conselho de Ministros.

arranjo institucional, especialmente se observarmos que ocorreu de forma manifestamente drástica, sem fixação de período de transição ou delimitação de institucional clara que pudesse tangenciar a tomada política de decisão.

Por essa razão, há quem contraindique a adoção do semipresidencialismo no Brasil, tomando por base o fracasso experimentado no período acima destacado e os efeitos deletérios dele advindos nos sistemas democrático, eleitoral e partidário.

Além disso, a referida emenda inovou ao atribuir ao Presidente da República a possibilidade de dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições, caso verificada a impossibilidade de manter-se o Conselho de Ministros – órgão coletivo que exercia funções de governo e referendo dos atos do Presidente eleito – por falta de apoio parlamentar.

Por óbvio, o funcionamento do parlamentarismo no Brasil na Constituição de 1946 não nos concede bases sólidas para prenciar que experiências mais amadurecidas – tal como a do semipresidencialismo – trilhariam igual sorte. O cenário político e institucional de quase seis décadas atrás não parece se confundir com aquilo que marca o sistema de coalizão vigente – e a necessária revisitação de mecanismos que tendenciem em aprimorar o relacionamento entre Legislativo e Executivo.

Não escapa a este trabalho a invariável possibilidade de conclusões outras serem alcançadas a partir de casuísmos. Para isso, destacamos que as disfuncionalidades estruturais do presidencialismo brasileiro perpassam qualquer interesse personalíssimo.

Motivado por esta premissa, o ex-Presidente Michel Temer, durante seu governo, atribuiu especial relevo à discussão do modelo semipresidencialista, tendo sido, inclusive, avalizado, por exemplo, por Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e tantos outros que convergiam pela necessidade de ajustes constitucionais que saneassem as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão – especialmente a concessão de estabilidade política do Presidente da República e o incremento de mecanismos de corresponsabilidade governativa.

Logo em 2022 foi instituído, no âmbito da Câmara dos Deputados, o grupo de trabalho GTSISGOV, que teve como função precípua promover estudos mais específicos acerca da viabilidade constitucional da implantação do semipresidencialismo no Brasil.

O GTSISGOV contou com Conselho Consultivo formado por juristas e pesquisadores de sólida formação teórica e extensa experiência política e legislativa: Michel Miguel Elias Temer Lulia, Ellen Gracie Northfleet, Nelson Azevedo Jobim, Elival

da Silva Ramos, Jorge Octávio Lavocat Galvão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Monica Herman Salem Caggiano, Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch.

A percepção de que o sistema político brasileiro tem evoluído de maneira a tornar as relações entre os Poderes e a atuação de cada um deles crescentemente disfuncionais e potencialmente produtoras de crises institucionais motivou a criação do Grupo de Trabalho. Considerou-se imprescindível expandir o debate e intensificar a compreensão sobre a solução mais bem fundamentada proposta até o momento para essas disfuncionalidades: a modificação do sistema de governo em direção a um modelo – comumente denominado semipresidencialismo – que se mostre mais alinhado às condições políticas e sociais da nação.⁴²

Com efeito, o problema no qual se centraliza o presente trabalho consiste na viabilidade constitucional do semipresidencialismo no Brasil, investigando suas promissoras características para reestruturar as principais disfuncionalidades acima antecipadas, especialmente diante do potencial de prevalência do seu cerne normativo como meio de arrefecer as adversidades políticas do presidencialismo de coalizão.

A metodologia de pesquisa foi construída a partir de revisão de literatura e análise de documentos – especialmente as Constituições da França e de Portugal, exemplos modernos e que indicaram bom funcionamento do semipresidencialismo. Ainda, a pesquisa se vale de método dialético, com enfoque no cotejo das disfuncionalidades e dos contrapontos do sistema de coalizão vigente do Brasil, tendo como horizonte conformar as diretrizes constitucionais, políticas e de funcionamento do semipresidencialismo.

A título de direito comparado, Portugal e França foram os países eleitos como objeto de análise funcional, constitucional e política. O critério de escolha se concentrou na aferição de disfuncionalidades semelhantes aos presenciados no presidencialismo de coalizão e em que medida a implantação do semipresidencialismo contribuiu para o reequilíbrio das relações institucionais.

Reforçando a tomada de decisão, com relação a Portugal, pode-se dizer que, em larga medida, as bases do semipresidencialismo são fincadas no longo período de ditadura e no exacerbamento da pretensão popular de reestruturação da democracia e da liberdade,

⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater Temas Relacionados ao Sistema de Governo Semipresidencialista – GTSISGOV**. Relatório n. 2/2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2332389>. Acesso em: 20 maio 2024.

desaguando-se num afã que apregoava sua maior participação política, fato que conduziu à adoção constitucional de eleição popular direta do Presidente da República e do acolhimento institucional do Primeiro-Ministro como figura responsável pelo contrabalanço governativo deslocado ao parlamento.⁴³

O cenário político prévio e motivador para eleição do sistema semipresidencialista em Portugal se aproxima muito daquele que nublou a edição da Constituição brasileira de 1988, especialmente em razão da antecedente e aumentada concentração de poder na figura do Presidente da República e da baixa expressividade institucional do parlamento nas decisões nacionais.

Com relação à França, antes parlamentarista, as instituições da 4ª República – 1946/1958 – não foram capazes de concretizar uma democracia marcada pela estabilidade político-institucional. Já a 5ª República, inaugurada com a Constituição Francesa de 1958, foi instituída em decorrência de grave crise institucional e do elevado descrédito popular nas instituições. Existia a demanda de concepção de um sistema político que, ao mesmo tempo e em equilíbrio, reforçasse a autoridade do chefe de Estado – dada a incapacidade operacional do governo parlamentarista em arrefecer diversos problemas políticos de fluidez das políticas internas e externas – e que albergasse a representatividade governativa materializada por um parlamento devidamente escrutinado.⁴⁴

De modo semelhante ao cenário de Portugal, observe-se que o quadro institucional que motivou a implantação do semipresidencialismo na França possui características muito próximas ao que se experimenta na lógica interna e disfuncional do Brasil, especialmente do ponto de vista das garantias democráticas e da credibilidade das instituições.

Tomando por base essas premissas, esta tese apresenta argumentos vocacionados ao rebate dos principais pontos discutidos na doutrina que indicam possíveis impedimentos do implemento do semipresidencialismo no Brasil, a exemplo: i) da impossibilidade de adoção por emenda à Constituição; ii) do obstáculo apresentado no cenário do multipartidarismo e da fragmentação partidária; iii) do baixo preceito democrático na eleição do Primeiro-Ministro; e iv) da incompatibilidade do sistema com o bicameralismo.

⁴³ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria geral do sistema português. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2021. p. 155.

⁴⁴ COSTA JÚNIOR, Luiz Roberto da. **O regime semipresidencialista na França da 5ª República**: de Charles de Gaulle (1958) a Emmanuel Macron (2022). Jundiá: Paco, 2022. p. 7.

Há, ainda, a título contributivo, edição de proposta de emenda constitucional que sintetiza, de forma preliminar, o funcionamento do semipresidencialismo na órbita do Brasil, indicando divisões de poderes e funções – além de mecanismos de controles recíprocos entre Presidente e Câmara dos Deputados – e posicionando o Senado como figura intermediadora com poderes arbitrais.

A presente investigação se insere na órbita da primeira linha de pesquisa do doutorado acadêmico do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Estado Direitos Fundamentais e Teoria do Direito –, uma vez que propõe a aferição funcional do Constitucionalismo na lógica dos sistemas de governo, além de destacar o papel do Direito, da Constituição, das instituições do Estado Democrático de Direito no ambiente democrático e político complexo em que o Brasil se encontra inserido, além de destacar a importância do papel da Corte Constitucional brasileira no implemento e incremento das bases constitucionalmente adequadas.

Conforme antecipado, a inovação da presente tese se concentra na necessidade do estabelecimento de bases dialéticas que contribuam para o debate que indica a necessidade de um sistema político eficazmente constitucionalizado e que espelhe a realidade brasileira em sua integralidade, em especial com vistas ao acolhimento dos desafios da governabilidade e do *accountability* social das ações políticas.

Ademais, a título de contribuição inovadora ao sistema de governo brasileiro, o presente trabalho demonstra, entre outras abordagens, os efeitos deletérios das medidas provisórias, a completa ausência de regulação acerca da responsabilidade fiscal na execução orçamentária desta rubrica, o manifesto funcionamento simbólico de um sistema constitucional sem o respectivo assento normativo e o que com tudo isso se relaciona a clarividente autofagia do presidencialismo de coalizão.

É isso que a seguir passamos a investigar.

1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO COMO FRUTO DE UMA POSSÍVEL CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA – O PAPEL DO CONSTITUCIONALISMO

De plano, sem prejuízo ao esmiuçamento do modelo em momento oportuno desta pesquisa, já é possível estabelecer que o “presidencialismo de coalizão” parece ser fruto da quebra da lógica da supremacia constitucional e de mudanças informais do texto magno.

Teoricamente o modelo presidencialista brasileiro buscou inspiração existencial diretamente do arranjo clássico americano, premissa que se sustenta ao observar-se o próprio contexto positivado na Constituição Federal,⁴⁵ já que a figura do Governo é centrada em um único órgão.

A questão é que, como antecipado, o presidencialismo brasileiro se convola em um conceito funcional e interpretativo sem qualquer densidade normativa.

O enviesamento da lógica funcional do presidencialismo tal como posto e projetado na Constituição brasileira de 1988 nos concede pistas dignas de investigação aprofundada, em especial se o observarmos sob a ótica de um sistema de governo funcionalmente híbrido que colhe e somatiza características de outros, além de apresentar disfuncionalidades que alçam o Legislativo a patamares de imunidade política – à luz do controle social/democrático – mesmo detendo e desempenhando alta carga decisória no implemento e na execução do orçamento disponível ao Executivo.

O ponto que, nesse recorte, parece ostentar maior relevância é o de que todo esse funcionamento – híbrido, deturpado, que acrescenta funções institucionais e que exime o Legislativo de corresponsabilidade governativa – corre à revelia de normatividade constitucional, sustentando-se equivocadamente numa perspectiva de constitucionalização simbólica.

Nítida a dissociação constitucional positivada com a prática que rege o sistema presidencialista brasileiro. O sistema de governo é determinado pela forma como se estabelecem as relações institucionais entre os diferentes órgãos que exercem o poder

⁴⁵ Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

político do Estado; assim, sua definição repousa na estrutura, no funcionamento e na interrelação das instituições superiores do Estado.⁴⁶

Nesse contexto de concepção de um sistema de governo fruto da quebra da supremacia e normatividade constitucionais, válidos o resgate e o reforço conceituais atribuídos por José Levi Mello do Amaral Junior⁴⁷ às bases históricas do “constitucionalismo”:

A palavra “constitucionalismo” remete aos movimentos de limitação do poder – que tiveram por objetivo superar e prevenir o absolutismo – decorrentes das três grandes Revoluções Liberais: (i) a Revolução Gloriosa inglesa, de 1688-1689, quando: (i.a) o Rei Jaime II foge para a França; (i.b) o Parlamento inglês escolhe novos Rei e Rainha, Guilherme de Orange e Maria; e (i.c) afirma, o Parlamento, a sua soberania; (ii) a Revolução Americana, referenciada pela Independência das até então Treze Colônias inglesas na América, em 4 de julho de 1776; e (iii) a Revolução Francesa, decorrente de um conjunto de fatos, como a queda da Bastilha, em 14 de julho de 1789, mas cujo principal marco para o constitucionalismo, possivelmente, é a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789 (aliás, Direito ainda vigente na França porque é expressamente citada pelo Preâmbulo da Constituição francesa de 1958, compondo, assim, o bloco de constitucionalidade francês). A inestimável importância da Declaração, sobretudo para o constitucionalismo, é corroborada pelo teor de cada um dos seus dispositivos, valendo destacar o art. 16: “Toda sociedade em que a garantia dos Direitos não esteja assegurada, nem a separação dos Poderes determinada, não tem Constituição.

Observe-se que a ideia central pode ser classificada como uma espécie de autorregulação regulada do próprio Estado, na medida em que sua razão fundamental fica assegurada a partir da existência de uma Constituição que, em contrapartida, limita seu funcionamento e publiciza compromissos assumidos no texto democraticamente aprovado. Com isso, o resultado mais nítido consiste no estabelecimento de uma expectativa normativo-funcional guiada por segurança jurídica interna.

O constitucionalismo, portanto, constitui uma metodologia de preservação da liberdade em face do poder arbitrário. A partir disso se edifica um conceito material de Constituição.

Não só pela conceituação lógica de autorregulação do poder com vistas a se evitar o absolutismo, a necessidade de impressão das bases normativas apregoadas pelo

⁴⁶ SANTANNA, Hector Valverde; FERNANDES FILHO, Carlos Antônio Vieira. O alto custo do presidencialismo de coalizão. **Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 139-161, 2019.

⁴⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e conceito de constituição. **Revista Direito Público**, v. 18, n. 98, p. 692-742, abr./jun. 2021. p. 692-693.

constitucionalismo busca evitar, na hipótese que ora se investiga, a autofagia do sistema. O ponto aqui não parece ser mais a tutela de interesses coletivos em sentido amplo – fundamento sobre o qual se edifica parte da teoria do constitucionalismo –, mas o extrapolamento no implemento de prerrogativas de um poder em detrimento do outro e sua direta afetação no funcionamento do sistema de governo.

Parece crível concluir que o sistema de governo se posta como um dos principais rotores que impulsionam a lógica funcional de um Estado constitucionalmente instalado, sendo atípico pensar no funcionamento de um que não siga esta relatoria.

Como prova dessa atipicidade estrutural, a implementação e o funcionamento de um sistema de governo com as características observadas no Brasil sem a devida regulação normativo-constitucional, implica, sem exclusão de outras, a impossibilidade de que eventuais ações atípicas emanadas da esfera tripartite de poder sejam antevistas e/ou anuladas⁴⁸ – pelo exato intermédio dos inexistentes mecanismos constitucionais necessários à promoção de freios e contrapesos.

É de se destacar que não se ignora a antevista premissa de que conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo, antes de serem uma característica incomum ao presidencialismo, já estavam previstos desde a sua criação.⁴⁹

O ponto é o esgarçamento desse antevisto potencial conflitivo, a ponto, por exemplo, de se admitir que haja impositividade na execução do orçamento do Executivo disponível ao Legislativo, sob pena de crime de responsabilidade.⁵⁰

Essas premissas sustentam a conclusão de que não há como ser virtuoso o desenvolvimento de um sistema de governo fruto da quebra tradicional da normatividade constitucional. Não há, com grande margem de acerto, qualquer previsibilidade funcional que conceda segurança e previsibilidade às ações político-institucionais antevistas para a relação Executivo/Legislativo, em especial no quesito governabilidade.

A título de exemplo, vige no Brasil, no cenário das deturpações do sistema de governo, uma espécie de co-governo não institucionalizado – do ponto de vista

⁴⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 177.

⁴⁹ No modelo tradicional americano, não existe uma obrigação de subordinação, colaboração e responsabilidade entre os Poderes, o que tende a suavizar as relações institucionais. Essa circunstância seria típica dos sistemas de governo parlamentar. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 9.)

⁵⁰ Conforme se extrai da leitura dos arts. 74 a 84 da Lei Federal 15.080/2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2025.

normativo-constitucional –,no qual a denominada “coalizão” governa, indica e executa recursos públicos através de emendas, além de conduzir e vincular políticas públicas a serem executadas pelo Executivo que, em larga medida, se vê esvaziado em sua formatação constitucional. Não há, portanto, mecanismo constitucional algum que assegure qualquer espécie de *accountability* social ou democrático.

Essa coalizão, portanto, é a encarregada de formatar e conformar dimensões jurídicas e políticas derivadas das atividades de governo e do cumprimento da agenda nacional. Entende-se coalizão, portanto, como um ator coletivo formado por interesses partidários contrastantes, que podem estar em conflito ou em consenso. Na maioria das vezes, é a coalizão que age, não um ou outro partido.⁵¹ Este conceito não compõe o glossário constitucional vigente.⁵²

De todo esse debate poder-se-ia sustentar que a operacionalização do presidencialismo brasileiro pudesse ser legitimada a partir de uma sedimentação convencionada entre os Poderes, aproveitando-se as bases constitucionais já existentes mas sem alterá-las, a exemplo do que ocorre nos países que se guiam pela órbita constitucional do direito costumeiro.

Pois bem, nesse sentido, parece calhar a ideia de constitucionalização simbólica,⁵³ da qual se extrai a perspectiva de mudanças simbólicas da Constituição enquanto mantidas as estruturas reais de poder.

O debate atual sobre a permanência e a alteração formal das Constituições tem como base o modelo das "Constituições normativas", caracterizadas como aquelas que regulam de maneira significativa as relações ontológicas de poder. Sob essa perspectiva, identifica-se um núcleo permanente das Constituições, do qual elas extraem sua própria identidade. Entretanto, ressalta-se a acentuada possibilidade da ocorrência de mutações constitucionais. Em relação a esse tema, é possível identificar dois tipos fundamentais: transformações na normatividade constitucional que resultam diretamente de modificações no texto da Constituição – emendas ou reformas; e alterações no significado

⁵¹ FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 148.

⁵² Acresça-se a isso o fato de que o Brasil é o único país do mundo em que os parlamentares contam com três fontes (in)diretas de financiamento público de campanha: Emendas Parlamentares e os Fundos Eleitoral e Partidário.

⁵³ NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996.

normativo da Constituição em função do processo de concretização ou cumprimento da Constituição.

No que diz respeito às alterações constitucionais que emergem da mudança do significado normativo do texto constitucional durante a sua efetivação, é possível identificar duas possibilidades: transformações originadas da interpretação ou aplicação da Constituição; modificações que surgem da prática política de maneira autônoma à atividade hermenêutica em detrimento do texto constitucional.⁵⁴

Para Marcelo Neves,⁵⁵ a constitucionalização simbólica refere-se à situação em que o funcionamento excessivo e ideológico da atividade e do texto constitucionais impacta as estruturas fundamentais do sistema jurídico constitucional. Isso sucede quando as vocações e instituições constitucionais – como os direitos fundamentais, a separação de Poderes e a eleição democrática – não têm uma ampla aplicação na prática dos órgãos estatais, nem no comportamento e nas expectativas da sociedade.

Apesar de Marcelo Neves concluir pela possibilidade de interpretações que dialoguem simbolicamente com a Constituição a fim de que haja incorporação integral da população no sistema jurídico-constitucional – como medida de minimização de riscos sociais –, ele admite que não se pode descartar a hipótese de que a efetivação dos valores democráticos, conforme delineados no documento constitucional, implique um instante de ruptura com a ordem de poder vigente. Isso se tornaria ainda mais plausível à medida que os procedimentos democráticos estabelecidos no texto constitucional são distorcidos no processo de implementação, não funcionando como instrumentos de legitimação do Estado.

Essa teoria, apesar de indicar a possibilidade de alteração/adaptação informal da Constituição, parece ser edificada no sentido de garantir o pleno cumprimento constitucional das garantias e fundamentos do Estado exsurgentes da evolução social, sem que o sentido originariamente positivado seja ignorado.

Por essa exata razão parece não ser adequada a constitucionalização simbólica quando se trata de sistema de governo, já que este consiste em um fator anterior à efetivação dos anseios sociais e pilar estruturante do Estado.

⁵⁴ NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996. p. 322.

⁵⁵ NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996.

Ao incremento de prerrogativas atípicas em favor do Poder Legislativo brasileiro, que o alça à função co-governativa, contrapõe-se a necessidade de debate acerca da mudança do sistema de governo alcunhado de coalizão, surgindo o semipresidencialismo como uma possibilidade que ostenta, à primeira vista, vocação para a conformação da necessidade de materialização constitucional e o já desempenhado papel informal de governo pelo Parlamento.

Em assim sendo, antes de concluir com maior grau de assertividade ser o semipresidencialismo o mecanismo que melhor se adequaria à ordem constitucional brasileira, necessária uma abordagem que investigue as características e peculiaridades dos principais sistemas de governo vigentes no mundo.

2 SISTEMAS DE GOVERNO: PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO E SEMIPRESIDENCIALISMO

Sistemas de governo devem ser entendidos como feições que materializam relacionamentos institucionais entre vários órgãos no exercício do poder político.⁵⁶

A lógica conceitual dos sistemas de governo, com vistas à melhor conformação conceitual, pode ser consolidada a partir de uma horizontalidade marcada pela divisão sistêmica, harmônica e independente de Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no mesmo patamar político-constitucional.⁵⁷

Vale dizer que tal classificação decorre de uma lógica eminentemente estrutural e regida por uma constituição formal, especialmente se levarmos em conta que a vertente conceitual da ciência política, segundo Sergio Antônio Ferreira Victor,⁵⁸ traz uma conotação própria com enfoque no seu funcionamento, à luz de uma perspectiva de relacionamento mútuo, causalístico e institucional.

Conforme já concebido, as matrizes que guiarão o presente trabalho decorrem da análise dos sistemas puros e híbridos/mistos,⁵⁹ sendo exemplos destes últimos o presidencialismo de coalizão e o semipresidencialismo, e daqueles primeiros o presidencialismo clássico e o parlamentarismo.

Na linha do que apregoou Jorge Miranda,⁶⁰ a análise constitucional dos sistemas de governo pressupõe, ainda, a existência de três balizas materialmente consolidadas: i) separação, harmonia e independência dos Poderes na órbita jurídico-constitucional; ii) a dependência, independência ou interdependência funcional dos órgãos que representam os Poderes; e iii) autonomia política.

Em assim sendo, sedimentadas as premissas que serão pressupostos à investigação, destaco, na linha de Jorge Miranda,⁶¹ que os tipos tradicionais de sistemas

⁵⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 19-20.

⁵⁷ MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26. p. 554-548. p. 548.

⁵⁸ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 4.

⁵⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 231.

⁶⁰ MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 72.

⁶¹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 227. Segundo o autor, Sartori (na obra “Ingeniería costituzionale comparata”), quando sustenta a dicotomia classificatória entre Presidencialismo/Parlamentarismo, acaba por dar

de governo dividem-se, num ambiente de democracia constitucional, basicamente, em três espécies: parlamentarista, presidencialista e semipresidencialista.

A separação dos Poderes tem sido a opção constitucional preferível nas democracias modernas, já que assume especial função de evitar/difícultar eventuais ações de governos autoritários, garantindo, assim, a legitimidade das políticas governamentais. No entanto, as democracias constitucionais modernas elegem diversas estruturas horizontais que sistematizam o poder, o que afeta diretamente na forma de construção política de suas relações institucionais. Por exemplo, nos sistemas presidencialistas existe uma distinção clara entre as ações, prerrogativas e pressupostos dos Poderes Executivo e Legislativo, enquanto nos sistemas parlamentares ganha relevo a estreita correlação entre eles.⁶²

Aqui nasce a primeira defesa do semipresidencialismo – e sua hibridez – no Brasil, que se constrói a partir da necessidade do alinhamento entre corresponsabilidade governativa e fluidez da agenda nacional, hipóteses altamente prejudiciais no presidencialismo de coalizão e que são orgânicas no parlamentarismo.

Um sistema político desempenha funções específicas de governança, ao mesmo tempo que reafirma os valores sociais através de suas instituições. O regime jurídico é definido como a estrutura jurídica escolhida para governar, e o Estado, como o conjunto de instituições soberanas (Executivo, Legislativo e Judiciário), ligadas formalmente pela Constituição.⁶³

Para Konrad Hesse,⁶⁴ essa divisão estrutural resulta na formação de diversos outros poderes. O estudo do conteúdo e da extensão do princípio deve se concentrar na diferenciação entre as funções da instituição do direito, bem como na definição "da execução e da jurisdição" dessas funções, além da proibição de exercer funções que são atribuídas a outro poder (separação constitucional dos Poderes) e no controle e freio mútuos dos Poderes (equilíbrio dos Poderes).

desenvolvimento ao semipresidencialismo como sistema "misto". O mesmo autor reconhece o sistema brasileiro – de coalizão – como incluso num mecanismo misto ou híbrido, daí incluí-lo na perspectiva dos sistemas democráticos.

⁶² MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26. p. 554-548. p. 548.

⁶³ REYES, Pamela Lili Fernández. **Sistemas políticos hacia la unificación del siglo XXI**. 2013. 676f. Tese (Doutorado) – Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2013. cap. 2.

⁶⁴ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 366-370.

A separação dos Poderes, enquanto pressuposto e princípio constitucional dos sistemas de governo, ganha contornos precisos, indo para além de um conceito abstrato, passando a adquirir destacada e autêntica forma organizacional, com poder político efetivo para assegurar uma liberdade política que garanta a ordem interna.⁶⁵

As instituições políticas, necessário que se reafirme, não decorrem de conformações aleatórias ou por força da natureza. Pelo contrário, trata-se de edificações humanas vocacionadas ao desenvolvimento social e político do povo que as estabelece.⁶⁶

Jorge Miranda⁶⁷ começa a explorar o conceito de sistemas governamentais, estabelecendo uma distinção entre eles e as assim denominadas formas de governo.⁶⁸ Esta distinção baseia-se na noção de que certos tipos de governo exigem, invariavelmente, sistemas de governo pré-estabelecidos – a exemplo da monarquia absolutista –, com os quais possuem uma relação estrutural lógica, ao passo que com outros não – a exemplo da república.⁶⁹

Ainda para Miranda,⁷⁰ os sistemas de governo se convolariam em verdadeiros “sistemas de relacionamento dos órgãos da função pública” e podem ser analisados à luz de visões de ordem política e/ou jurídica.⁷¹

Conforme já anunciei, ao elucidar a visão jurídico-constitucional dos sistemas de governo, destacam-se três categorias consideradas vitais: i) separação, harmonia e independência dos Poderes na órbita jurídico-constitucional; ii) a dependência, independência ou interdependência funcional dos órgãos que representam os Poderes; e iii) autonomia política.⁷²

⁶⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 368.

⁶⁶ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 369.

⁶⁷ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 123.

⁶⁸ São oito as principais formas de governo modernas: Monarquia absolutista (dominante até 1789), Governo representativo clássico ou liberal (que se desenvolve na égide da Revolução Francesa e perdura até o século XIX), Democracia jacobina ou democracia radical (desenvolvida por Rousseau e expressa na Constituição Francesa de 1789), Governo cesarista (com Bonaparte), Monarquia limitada (que surge na primeira época da restauração e que prevalece na Alemanha e na Áustria no século XIX), Democracia representativa (forma de governo representativo dominante nos países do Ocidente pós-Segunda Guerra Mundial), Governo leninista (Revolução Russa de 1917) e Governo fascista (sendo paradigmas o Partido Fascista da Itália, o nacional-socialismo alemão e, em expressões mais atenuadas, o salazarismo português e o franquismo espanhol), conforme MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 115-120.

⁶⁹ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 124.

⁷⁰ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 125.

⁷¹ Nesta pesquisa é relevante estabelecer como ponto de partida o estudo da visão jurídica, visto que, em momento de crise/ruptura, é o fator jurídico que vai determinar a forma de transição. (MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 125.)

⁷² MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126.

A primeira se insere na órbita de uma “especialização orgânico-funcional, paralelamente à fiscalização ou à colaboração dos vários órgãos para a prática de atos da mesma função”.⁷³

Já a premissa de análise acerca da dependência, independência ou interdependência funcional dos órgãos que representam os Poderes consiste em como determinado poder se projetará na composição e no funcionamento do outro. Em outras palavras, trata-se de uma análise que permeia a forma como um órgão determina ou escolhe quem ocupará cargos típicos de outros órgãos/poder, inclusive com a prerrogativa de fazer cessar em caso de mudanças políticas.⁷⁴

No âmbito jurídico-constitucional e político, a principal distinção entre os sistemas de governo deve ser feita entre aqueles que possuem concentração de poderes (monarquia restrita; sistema de governo representativo simples) e aqueles que possuem desconcentração (sistema parlamentar; presidencial; diretorial; semiparlamentar; semipresidencial).⁷⁵

Na linha defendida por Reinhold Zippelius, as funções do Estado podem ser decompostas, de forma horizontalizada, nos seguintes trabalhos: legislação, governo, administração e jurisdição.⁷⁶

De acordo com o autor, essa divisão de funções tem como objetivo facilitar a concretização das metas do Estado. Isso é alcançado através da promulgação de “normas jurídicas com efeito vinculante geral, ou seja, regras gerais que categorizam, de acordo com seu gênero, indivíduos e situações específicas, gerando consequências jurídicas para todos os envolvidos”. Esta é a função de regulação do Estado, conhecida como legislação.⁷⁷

A administração pública tem a responsabilidade constitucionalmente assentada de aplicar as normas jurídicas mencionadas, sempre que o interesse coletivo assim exigir. No entanto, a função da atividade jurisdicional é corrigir violações de normas jurídicas

⁷³ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126.

⁷⁴ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126.

⁷⁵ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126-129. Segundo o escritor, nos sistemas de governo em que a divisão de poderes não existe, a responsabilidade política é atribuída a apenas um órgão. Nos sistemas em que existe separação de poderes e, consequentemente, interdependência entre os órgãos, a responsabilidade se manifesta numa relação de autonomia mútua.

⁷⁶ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 125

⁷⁷ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 413.

preestabelecidas, permitindo uma distinção mais nítida entre o que se entende por atividades administrativa e jurisdicional.⁷⁸

A Constituição brasileira de 1988 inovou dos anteriores sistemas constitucionais no sentido de assumir um conceito de autonomia parlamentar que engloba as prerrogativas que concedem aos órgãos legislativos autonomia normativa e administrativa. O constituinte brasileiro reconheceu que, na ausência dessas prerrogativas, estaria comprometida a execução das funções legislativas, ou seja, o controle exercido pelo poder Legislativo e o funcionamento do sistema constitucional, que se baseia na concepção de separação e limitação recíproca dos Poderes do Estado, além da divisão e atribuição de funções a entidades especializadas, mas não de forma escalonada, estabelecendo uma hierarquia que privilegie um deles ou uma de suas funções—.

Ainda a esse respeito, durante a história constitucional do Brasil, a independência parlamentar nem sempre foi respeitada, mesmo que materialmente estabelecida. Frequentemente, a liberdade de ação do Legislativo foi limitada, levando à confirmação fundamental da tripartição funcional dos Poderes. É evidente em quase todas as Constituições a interferência do Executivo na esfera administrativa do Legislativo. A redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/1969 ao art. 30 da Carta Política de 1967 evidenciava a mais grave natureza autoritária do regime militar instaurado após o golpe de Estado de 1964. O dispositivo mencionado era habilitoso em estabelecer normas de organização e operação do poder Legislativo. Apesar de o *caput* estabelecer que as Casas Legislativas detinham autonomia para elaborar seus regimentos e editar normas sobre sua organização, polícia e nomeação de cargos para seus serviços, o Parágrafo único, em caminho antagônico, as restringia consideravelmente. Por exemplo, elas estavam proibidas de realizar mais de uma sessão ordinária diariamente e de formar uma Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estivessem em funcionamento simultâneo, a menos que houvesse uma decisão da maioria na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Finalmente, estabelecia que as CPIs só poderiam operar na sede do Congresso Nacional, proibindo, por exemplo, gastos com deslocamento para seus integrantes – o que se revestia de claro desincentivo. Os arts. 32 e 61 da Constituição de 1891 e 1946, respectivamente, atribuíam ao Vice-Presidente da República a responsabilidade de presidir o Senado Federal – tal como estabelecido pela Constituição Norte-Americana. Já

⁷⁸ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 413.

na Constituição de 1937, o Conselho Federal, formado por representantes dos Estados e 10 integrantes nomeados pelo Presidente da República (art. 50, *caput*), era dirigido por um Ministro de Estado, nomeado pelo líder do Poder Executivo (art. 56).⁷⁹

Por causa da acentuada influência dos Estados Unidos, o sistema presidencialista é o mais comum na América Latina.⁸⁰ A maioria desses países é composta por nações onde a democracia se estabeleceu tardiamente, e essa constatação frequentemente está ligada, além de fatores sociais, políticos e econômicos, a falhas na implementação do sistema presidencial de governo.⁸¹ Isso fica ainda mais evidente quando o Presidente da República não tem o respaldo do parlamento, o que resulta na estagnação da agenda nacional, além da afetação derivada de um quadro de pluripartidarismo que comumente se converte em fatores de desestabilidade e descontinuidade, resultando, frequentemente, em rupturas institucionais.

O objetivo de investigar as falhas na aplicação do sistema presidencialista na América Latina reside nas diferenças jurídicas e políticas entre este e o presidencialismo americano, apesar de existirem fatores sociais que têm um impacto considerável nessa equação. Ao longo do século XX, na América Latina, os poderes do Presidente se expandiram consideravelmente, incluindo a iniciativa legislativa – algumas exclusivas, como no Brasil –, o poder de veto, a designação de altos funcionários do Judiciário e do Tribunal de Contas, além da estratégica possibilidade de decretar intervenções federais e estados de emergência.⁸²

Dadas essas diretrizes gerais acerca da formação dos sistemas de governo, passo a analisar, de forma individualizada, suas principais características constitucionais, funcionais e políticas.

⁷⁹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017.

⁸⁰ Adotam o presidencialismo os seguintes países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. (Belize, ainda uma colônia britânica, juntamente com outros países caribenhos, adota o sistema parlamentar). Cf.: MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26. p. 554-548. p. 554.

⁸¹ MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26. p. 554-548. p. 554.

⁸² MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26. p. 554-548. p. 554.

2.1 Parlamentarismo

Antes de estabelecer uma definição precisa, certas características funcionais indicam o que se entende por parlamentarismo. Em essência, as principais marcas residem i) na dependência exclusiva da vontade funcional de um parlamento, eleito democraticamente, para a investidura ou validação da responsabilidade política e da manutenção nas funções governamentais; e ii) na ausência de um Chefe de Estado com poderes independentes de direção e controle político com relevância sobre as demais instituições.⁸³

Com o intuito de aprimorar a compreensão, Reinhold Zippelius⁸⁴ organizou o conceito de sistema a partir da análise dos seguintes atributos:

- i) Coexistência entre três órgãos soberanos que exercem a função política: Chefe de Estado, Parlamento e Governo;
- ii) Fonte do poder assentada na relação de confiança política entre o Governo e o Parlamento. Controles institucionais recíprocos, mas com dependência daquele com relação a este, já que o Governo emana do Parlamento e a ele deve feições de renovação do voto de confiança;
- iii) Existência de uma diarquia⁸⁵ institucional no Executivo – formada pelo Chefe de Estado e de Governo. No chefe de Estado se concentra uma característica simbólica quando do exercício do poder;
- iv) Menor concentração de peso político no Chefe de Estado, que, na condição de Monarca ou de Presidente, exerce funções eminentemente honoríficas, de representação nacional, arbitrais, reguladoras etc.

Incorpore-se a essa organização a prerrogativa de controle político, que deve ser desempenhada de maneira mútua entre o Governo e o Parlamento. Portanto, o Parlamento possui a capacidade constante de perquirir a responsabilização política do Governo e de todos que o compõem. A este procedimento de responsabilização dá-se o nome de moção de desconfiança.⁸⁶

A tônica desse sistema se concentra nos mecanismos constitucionais, funcionais e políticos que asseguram o controle mútuo entre o governo e o parlamento, sempre

⁸³ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228.

⁸⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 185 e ss. No mesmo sentido, MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228.

⁸⁵ Duunvirato ou diarquia é um sistema onde dois detentores repartem o poder conforme determinado critério. Por exemplo, pode ser definido por estruturas institucionais como o parlamentarismo dualista ou o semipresidencialismo, que se caracterizam pela divisão das funções governamentais entre dois órgãos.

⁸⁶ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 60 e ss.

marcado pela proporcionalidade entre o fato e o nível que se possa exercer a partir desta prerrogativa.

Nos regimes parlamentares republicanos, os Presidentes eram tradicionalmente escolhidos pelo Parlamento, o que conduziu a doutrina a incluir esse elemento na definição de parlamentarismo ou parlamentarismo de assembleia.⁸⁷

No entanto, é importante destacar que a característica que determina o sistema pelo método de escolha do Chefe de Estado deve ser colocada à parte de uma definição geral de parlamentarismo, já que a história nos concede bases para observar a existência de presidentes e monarcas eleitos por intermédio do sufrágio universal, como são os casos da Lituânia, Irlanda, Bulgária e Eslováquia.⁸⁸

A proliferação de sistemas com o mesmo modelo político justifica a mudança do termo "parlamentarismo atípico" para "parlamentarismo com arbitragem presidencial".⁸⁹

Em outras palavras, existe a proeminência de um Chefe de Estado, eleito de forma democrática, porém com poderes limitados. Estabelece-se a ressalva de que pode ser ampliada, conforme necessário, uma função arbitral ou reguladora em determinadas questões governamentais, tais como a nomeação de altos cargos públicos em um contexto de fragmentação parlamentar, a formulação de políticas externas e a diminuição de controles interorganizacionais – exemplificando, o poder de veto e o controle de constitucionalidade.

Apesar da necessidade de uma análise mais detalhada – que será abordada em um tópico posterior –, é fundamental destacar que o modelo presidencialista – em particular o clássico, norte-americano – inclui a concepção de um presidente com atribuições ampliadas previamente e sem uma divisão sistemática do governo.

Assim, o parlamentarismo baseia-se na relação entre Governo e Parlamento, sendo este último legitimado pela manifestação da vontade popular, realizada de forma democrática e regular.

Portanto, essa condição de representação direta do povo eleva o Parlamento à categoria de principal fonte de poder, concedendo-lhe poderes para administrar a nação internamente através do Primeiro-Ministro, da nomeação de entidades igualmente

⁸⁷ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito constitucional**: introdução à teoria da constituição. Braga: Livraria Cruz, 1979. p. 329.

⁸⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 332 e ss.

⁸⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228.

soberanas e, principalmente, a exigência de responsabilidade interna aos líderes confiados.

De acordo com Loewenstein,⁹⁰ o ponto culminante estrutural do regime parlamentarista reside na função de controle político que deve existir de forma mútua entre o Executivo e o Legislativo. Nesta configuração, o Parlamento possui a obrigação inalienável de avaliar a responsabilidade política do Executivo e, se for o caso, através do recurso da moção de desconfiança, penalizar qualquer um de seus membros.

O equilíbrio do sistema concedeu prerrogativas ao Chefe de Estado, que, seja por iniciativa própria ou a pedido do Primeiro-Ministro, tem o poder de dissolver a Câmara Baixa do Legislativo e determinar a redução dos mandatos dos Deputados que a integram. Para isso, deve convocar novas eleições.⁹¹

Até aqui, mais uma vez, conseguimos resumir o arquétipo do parlamentarismo a partir de características próprias, especialmente com vistas à mediação de possíveis e antevistos conflitos derivados das relações de poder e da manutenção dos preceitos democráticos.

Carlos Blanco de Moraes também ressalta outro aspecto do sistema parlamentarista: a sua estrutura partidária, que, segundo ele, tem um impacto significativo na configuração do sistema. Isso porque a dispersão da representação partidária no Parlamento e a importância relativa dos partidos maiores em termos de mandatos são componentes essenciais da dinâmica político-institucional do parlamentarismo. Apesar do nome, supõe-se que o Parlamento seja reconhecido como a instituição estatutariamente mais relevante, no entanto isso não implica necessariamente que o Parlamento seja a instituição politicamente mais influente.⁹²

Destaca-se que um Parlamento fragmentado, caracterizado pela diversidade de partidos dotados de independência traz consigo, invariavelmente, o aumento e a complexidade para a formação de governos coesos e homogêneos. Isso torna o Executivo ainda mais dependente de alianças e acordos formados no Parlamento.⁹³

⁹⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 60.

⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 10-11.

⁹² MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 230.

⁹³ SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. 3. ed. 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2005. p. 116-134. Em contraposição à concepção de Sartori de que o governo parlamentar não seria equitativo, Loewenstein esclarece que os poderes de dissolução recíprocos concedidos ao Governo e ao Parlamento são fundamentais para a definição do sistema parlamentarista. Isso se deve ao fato de que esse atributo servia eficientemente para equilibrar os poderes. (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 107.)

Neste sistema, destaca-se de singular importância proceder-se com a análise das feições funcionais do parlamento a partir da perspectiva das lideranças partidárias, tanto de fato quanto de direito.

Neste contexto, Sartori alerta que se apresenta uma distinção significativa entre os denominados sistemas parlamentaristas racionalizados, com destaque para o sistema de gabinete britânico, no qual o Governo, geralmente respaldado por uma maioria parlamentar absoluta, se configura como a instituição predominantemente líder. Em contrapartida, nos sistemas parlamentares de assembleia, observa-se que combinações e compromissos parlamentares dinâmicos sustentam governos vulneráveis e totalmente dependentes do apoio ou da tolerância do Parlamento, que assume o papel de liderança.⁹⁴

Segundo Carlos Blanco de Moraes,⁹⁵ em sistemas bipartidários, a disciplina partidária interna é mais eficaz e útil do que em sistemas fortemente pluripartidários, corroborando a premissa proposta por Sartori.

Até agora examinamos, à luz de preceitos e princípios constitucionais, as premissas e características estruturais dos sistemas parlamentaristas, seus processos de diálogos institucionais, a forma de evolução do governo e as medidas de controle e contrapesos destinadas a amenizar mutuamente eventuais rupturas institucionais.

A análise do modelo parlamentarista permitirá, mais adiante e à luz do presidencialismo de coalizão, refletirmos acerca dos acentuados riscos de rupturas institucionais, além da fragilidade e volatilidade a que submetido o Chefe do Executivo diante do Parlamento e em que medida a incorporação do semipresidencialismo – que busca fonte na sistemática mediadora parlamentarista – seria mecanismo de superação desta disfuncionalidade.

Seria possível explorar mais sobre o sistema parlamentarista, contudo, para os objetivos deste trabalho, a sistematização realizada parece ser adequada.

Com a sistematização dos tópicos estruturais fundamentais do parlamentarismo, conforme acima destacados, iniciaremos a análise do sistema presidencialista, suas estruturas funcionais, atuação e o comportamento dos Poderes, bem como a conformação sistêmica dos riscos institucionais naturais ou consequenciais derivados das relações de poder.

⁹⁴ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 112.

⁹⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 230.

2.2 Presidencialismo

A primeira ocorrência global de presidencialismo foi gestada durante a Convenção de Filadélfia em 1787, estabelecendo os fundamentos para a elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América.⁹⁶

Parece-nos igualmente claro que o sistema presidencialista, inspirado pelo ideal de concepção presente na Constituição dos Estados Unidos, busca singular inspiração em Montesquieu, que, por meio de sua teoria, estabeleceu a necessidade de separação rígida e sistemática entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Karl Loewenstein confirma essa premissa, acrescentando que a autonomia entre os Poderes estabelecidos só ocorrerá através de um ato de conformação constitucional coordenada.⁹⁷

Começamos aqui a observar uma alteração significativa de paradigma não identificada no parlamentarismo.

Portanto, a arquitetura institucional concebida originalmente para o presidencialismo se baseia na independência mútua entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Desconsiderando a dimensão fundacional do presidencialismo, Sartori enfatiza que as particularidades mais relevantes do modelo presidencialista clássico estão concentradas:

- a) Na legitimação popular do Presidente da República por via de uma eleição por sufrágio universal;
- b) Na chefia direta do Governo pelo mesmo Chefe de Estado;
- c) Na independência política e funcional estabelecida entre Presidente e Parlamento, sem prejuízo de controles recíprocos.⁹⁸

Como observado, estamos nos referindo a um sistema que enfatiza a separação de Poderes proposta por Montesquieu, destacando o modelo original de presidencialismo baseado no paradigma estadunidense. Neste esquema, o Presidente exerce funções executivas e políticas, enquanto o Parlamento exerce funções políticas e legislativas.⁹⁹

⁹⁶ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 76; LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 131.

⁹⁷ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 108; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 76.

⁹⁸ SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. 3. ed. 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2005. p. 97.

⁹⁹ TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York Foundation Press, 2000. v. 1. p. 124-630 e ss.

Apesar da oposição do Parlamento, o Presidente tem liberdade para escolher seus secretários de Estado, mesmo que isso requeira aprovação/sabatina do Senado.¹⁰⁰

Portanto, o Poder Executivo dos Estados Unidos está ligado ao Presidente da República, que possui uma legitimidade democrática significativamente superior à do Congresso, mesmo sendo eleito de forma indireta. A categorização rigorosa das atribuições, como mencionado previamente, culmina em uma intensificação da concentração de poder nas mãos do Presidente da República, que, por sua vez, exerce uma função essencial na liderança política e administrativa em seu próprio interesse.

É necessário considerar, ainda, que esse modelo é similar ao da monarquia restrita, que vigorava na Inglaterra antes da adoção do parlamentarismo. Com uma lacuna sistêmica, era imprescindível uma resposta para a demanda da criação de um Executivo de envergadura Nacional, visto como essencial para a criação de uma nação nova, centrada na fusão dos Estados até então autônomos, sob uma liderança unificada e uniforme.¹⁰¹

Para Sérgio Victor, tanto o sistema parlamentar quanto o presidencial podem ser explicados a partir de uma transição da monarquia para a democracia. No primeiro caso, a transição ocorreu quando o soberano perdeu seu poder em favor do Parlamento, transformando seu gabinete de assessores em um governo parlamentar. No segundo caso, o soberano foi propositalmente substituído por um "monarca", eleito democraticamente, o que definiu o sistema presidencial.¹⁰²

Outra particularidade é que o Presidente – Chefe de Governo e de Estado – é eleito de forma independente, sem ligação direta com os parlamentares. Isso enfatiza e esclarece outra particularidade do presidencialismo: desde a sua posse, o presidente não está sujeito à confiança do Parlamento, que não é responsável politicamente. No entanto, como mecanismo de contrapeso institucional, o sistema retira do Presidente a prerrogativa – típica do parlamentarismo – de dissolver o parlamento.¹⁰³

De acordo com Sérgio Victor, a razoável estabilidade institucional observada no sistema presidencial dos Estados Unidos é resultado de, basicamente, seis elementos:

¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 12.

¹⁰¹ QUEIROZ, Cristina. **O sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 31.

¹⁰² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 77-78.

¹⁰³ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 65.

- a) O sistema de eleição dos presidentes norte-americanos – extravagante – escalona as decisões, o que reduz a margem de demagogia dos ocupantes;
- b) A “cortesia senatorial” impede o Presidente de tornar-se um déspota, já que a operacionalização de decisões de maior relevância depende dos Senadores, que funcionam não como inibidores, mas como freios ao Presidente;
- c) O Presidente está sujeito à Suprema Corte, sem ambiente para revolta;
- d) Independência e harmonia entre os poderes, que só será excetuada na hipótese de se restabelecer a ideia-fim do respectivo poder, impedir abusos ou de propiciar o aspecto harmônico entre eles;
- e) Impossibilidade de abdicação da competência constitucionalmente atribuída que é objeto de delegação e estabelecimento de limites claros para a atuação do poder delegado – indelegabilidade;
- f) Impossibilidade de um membro representante de um poder exercer funções de outro – inacumulabilidade.¹⁰⁴

Essa esquematização nos concede modesta base que nos guiará na análise do sistema presidencialista de coalizão brasileiro, já que marcadamente inspirado nas premissas institucionais do modelo americano.

Utilizando a mesma metodologia anteriormente empregada na análise do parlamentarismo, o sistema partidário no presidencialismo dos Estados Unidos também se destaca pela sua importância única. Bipartido e com divisões ideológicas bastante sutis, contribui significativamente para a restrição do poder na estrutura constitucional, gerando um amplo consenso na sociedade sobre as discussões de temas políticos, econômicos ou sociais que se apresentem social e politicamente controversos.¹⁰⁵

Nos Estados Unidos, a legislatura é bastante breve, com uma troca completa na Câmara dos Representantes a cada dois anos. No que diz respeito ao Senado, ele é renovado em um terço no mesmo intervalo bienal, o que, segundo Jorge Reis Novais, pode desfazer uma eventual convergência política entre os interesses da Casa Branca e da maioria no Parlamento.¹⁰⁶

Concluimos que esse critério de alternância na Câmara dos Representantes e no Senado denota controle e rodízio promovidos pelo eleitorado, além de poder ser visto como um mecanismo adicional de controle do poder, pois proporciona uma clara chance

¹⁰⁴ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 78-79

¹⁰⁵ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 82-83; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

¹⁰⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 82-83.

de influência popular na distribuição e no equilíbrio das forças partidárias no desempenho das funções natas do mandato presidencial. Requisito claro de estabilidade do sistema.

Com base nas premissas do presidencialismo americano, conseguiremos compreender melhor o presidencialismo brasileiro, também conhecido como presidencialismo de coalizão,¹⁰⁷ que será abordado em um tópico específico. Inicialmente, a divisão de poderes entre o Executivo e o Legislativo parece mais suave, uma vez que o Presidente da República possui poderes ampliados. Carlos Blanco de Moraes destaca dois aspectos principais: i) maior habilidade para formar alianças parlamentares com o objetivo de conquistar maiorias e apoio no Congresso; e ii) capacidade para promulgar leis temporárias sobre assuntos de competência parlamentar, popularmente conhecidas como medidas provisórias.¹⁰⁸

Conforme será discutido em tópico específico, o sistema presidencialista brasileiro confere ao Presidente uma supremacia política em relação ao Parlamento. Isso ocorre porque as normas constitucionais em vigor possibilitam um diálogo mais intenso com os parlamentares e a capacidade de formar maiorias parlamentares variáveis.

Em contrapartida, Carlos Blanco de Moraes esclarece que a proeminência do Executivo pode diminuir caso o Chefe de Estado se depare com a oposição da maioria política das câmaras ao buscar a aprovação das leis que compõem seu programa político. Divórcios extremamente conflituosos em partidos que fazem parte de coligações majoritárias, acompanhados de uma divisão entre o Presidente e o Parlamento, podem, inclusive, resultar na destituição do Chefe do Executivo pelo Senado, por meio de um processo de *impeachment*, caso se cometam crimes de responsabilidade. Este julgamento político representa a ferramenta mais contundente e drástica de um Congresso considerado frágil.¹⁰⁹

Segundo Jorge Reis Novais, esse é um dos principais elementos que podem levar à degeneração do sistema presidencialista na América Latina. O escritor também ressalta que conflitos sistêmicos geralmente são solucionados através de mecanismos de responsabilização do Presidente, tornando-o assim uma figura suscetível a um eventual golpe político mediante rupturas institucionais. Ressalta que ainda existe a tendência de

¹⁰⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

¹⁰⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 231.

¹⁰⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 231.

o Chefe do Executivo recorrer a métodos ilegais para formar maiorias favoráveis às medidas governamentais ou simplesmente para domesticar as oposições, em situações de ameaça à estabilidade institucional.¹¹⁰

A partir deste ponto, temos premissas e enunciados suficientes para começar a analisar o sistema semipresidencialista, que se mostra como exemplo híbrido relevante para a presente pesquisa.

2.3 Semipresidencialismo

A autonomia dogmática do sistema semipresidencialista somente foi alcançada com a Constituição francesa de 1958, devido ao debate sobre a natureza híbrida do sistema político estabelecido pela Constituição da 5ª República.¹¹¹

O semipresidencialismo refere-se à presença de um sistema híbrido ou misto no qual o Governo é dirigido por um Primeiro-Ministro, com dupla responsabilidade perante o parlamento – nos âmbitos político e/ou institucional – e um Presidente eleito através de sufrágio universal. É importante notar que este Presidente, que representa o aspecto presidencialista do modelo, possui poderes significativos em termos de controle e direção institucional, com destaque para a capacidade independente de dissolver o Parlamento.¹¹²

Embora haja uma vasta doutrina, parece que a definição, a sistematização e a denominação do sistema semipresidencialista têm suas raízes na obra do politólogo francês Maurice Duverger.¹¹³

¹¹⁰ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 85.

¹¹¹ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 22. Em uma análise retrospectiva, Blanco de Moraes já apontava a existência de um sistema semipresidencialista na Constituição de 1919 da Alemanha, admitindo a incorporação de adaptações na Constituição da Finlândia de 1919 e na reforma constitucional da Áustria ocorrida no ano de 1929.

¹¹² MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 231.

¹¹³ De forma mais sintetizada: DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006.

Duverger assim ressalta as características fundamentais do semipresidencialismo:

- 1) Presidente da República eleito, por sufrágio universal, de forma direta e com poderes significativos;
- 2) A este Presidente se contrapõe o Primeiro-Ministro, que exerce diretamente o Poder Executivo;
- 3) Primeiro-Ministro mantém-se em funções, não obstante não goze da oposição ou falta de confiança do Parlamento.¹¹⁴

Carlos Blanco de Moraes esclarece que esses são os elementos que, teoricamente, caracterizariam um sistema semipresidencialista. Segundo ele, a inclinação das relações e as funções desempenhadas pelo Presidente seriam o equilíbrio da balança.¹¹⁵ Como exemplo de reforço argumentativo, cita o sistema em vigor na Finlândia, que possui todas as características mencionadas por Duverger, no entanto é categorizado como um sistema parlamentarista de simples arbitragem presidencial.¹¹⁶

Observemos que, para os objetivos deste estudo, a teoria de Duverger, apesar de sua relevância pioneira, falha não pelo que expressa, mas pelo que deixa de mencionar. Isso ocorre porque ele negligenciou os mecanismos de responsabilização política ou institucional do Governo perante o Presidente, bem como sua capacidade de, por razões válidas, dissolver o parlamento com algum poder de decisão ou rejeitar o pedido caso seja inaugurado por outro órgão.

¹¹⁴ DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006. p. 170. No mesmo sentido: MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 423.

¹¹⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 423.

¹¹⁶ Na mesma obra, Moraes descreve esse sistema como uma variante híbrida de parlamentarismo, que se distingue por combinar características próprias e dominantes deste sistema político, juntamente com outros institutos provenientes de diferentes sistemas políticos. No entanto, esses aspectos não têm relevância suficiente para modificar o elemento central do sistema. Nesse cenário, predominariam as formas de governo que, em geral, se distinguem pela eleição do Chefe de Estado não através do Parlamento, mas através de sufrágio universal. Podemos citar como exemplos Finlândia, Irlanda, Islândia, Lituânia, entre outros. (MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 375.)

Sartori¹¹⁷ sugere, por essa e outras razões, uma ampliação no pioneirismo de Duverger. São os alicerces:

- 1) Presidente eleito por voto popular, de forma direta ou indireta;
- 2) Partilha dualista do Poder Executivo entre o Primeiro-Ministro e o Presidente;
- 3) Independência do Presidente ante o Parlamento;
- 4) O Presidente não deteria capacidade autônoma de governo, sem prejuízo das suas diretivas deverem ser acatadas pelo Governo – equilíbrio variável no interior do Executivo;¹¹⁸
- 5) O governo seria independente do Presidente, estando, contudo, à mercê da desconfiança do parlamentar.

Aqui, novamente, notamos a intensificação das diretrizes que identificam o sistema semipresidencialista. No entanto, ainda não nos é clara a possibilidade de responsabilização política e institucional do Presidente perante o parlamento.

Vários pesquisadores, como Mauro Volpie¹¹⁹ e Robert Elgie,¹²⁰ destacaram outros atributos. Contudo, apesar do talento individual de cada um, utilizaremos a sistematização proposta por Jorge Reis Novais para o propósito deste estudo.¹²¹

Reis Novais apresenta uma análise crítica das características dos vários arquétipos doutrinários relacionados à definição do sistema semipresidencialista. Para tal, traça uma linha combinada entre alguns atributos de Duverger e Elgie, estabelecendo a seguinte matriz:

- 1) Eleição presidencial por voto popular;
- 2) Poderes significativos outorgados ao Presidente;
- 3) Governo se submete à confiança parlamentar em termos de formação e subsistência.

No contexto do objetivo proposto, observamos que, no semipresidencialismo, o Presidente detém poderes significativos, que abrangem desde a escolha do Primeiro-Ministro até a dissolução, incluindo o poder de veto político.

¹¹⁷ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 146 e ss.

¹¹⁸ Moraes diverge de Sartori, pois, seguindo os principais modelos de semipresidencialismo (Portugal, Áustria, Polónia e Romênia), o Governo não é liderado pelo Presidente. Ao contrário do que afirmado por Sartori, este órgão não é compelido a seguir as orientações presidenciais. (MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 424.)

¹¹⁹ VOLPIE, Mauro. Existe uma forma di governo semipresidenziale?. In: PEGORARO, L.; RINELLA, A. (ed.). **Semipresidenzialismi**. Padova: Cedam, 1997. p. 31 e ss.

¹²⁰ ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. **Political Studies Review**, Dublin, v. 2, n. 3, p. 314-330, 2004.

¹²¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 141-143.

Neste modelo, de acordo com as premissas doutrinárias estabelecidas, o Governo – que não se confunde com o Presidente – é submetido à responsabilidade política e institucional perante o parlamento, incluindo a possibilidade de uma moção de desconfiança.

O mecanismo que se destaca é precisamente o da governabilidade.

Com base na consolidação das contribuições teóricas previamente mencionadas, os sistemas semipresidenciais podem demonstrar maior eficácia ao enfrentar uma eventual crise política em comparação com o presidencialismo, visto que permitem uma modificação mais célere nos Poderes Legislativo e Executivo em contextos de governabilidade ou representatividade popular. Isso se deve ao fato de que o Primeiro-Ministro está subordinado à confiança do Parlamento e, por essa razão, deve a ele a legitimação funcional e constitucional.

Isto é, caso o Primeiro-Ministro não conte com o respaldo do Congresso, sua destituição pode ocorrer de maneira mais eficaz e menos prejudicial do ponto de vista institucional, uma vez que não é necessária a convocação de novas eleições, ou ainda, pode ocorrer sem a obrigação de iniciar procedimentos de *impeachment* ou *recall*.

Essa previsão é estabelecida, por exemplo, no art. 133, alínea "g", da Constituição Portuguesa,¹²² segundo a qual o Presidente tem poderes para demitir e destituir o Governo, com base em critérios claramente subjetivos.

No entanto, usando o exemplo da geometria cambiável, se o Congresso deixar de representar os interesses da população, o presidente tem a prerrogativa de destitui-lo e convocar novas eleições.¹²³

Segundo Marcelo Rebelo Sousa, o eminente Presidente de Portugal, este modelo híbrido combina características do parlamentarismo e do presidencialismo, englobando subtipos com predominância presidencial – França –, forte predominância parlamentar –

¹²² Artigo 133.º

Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos:

(...)

g) Demitir o Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º, e exonerar o Primeiro-Ministro, nos termos do n.º 4 do artigo 186.º.

¹²³ A exemplo do Artigo 133º, alínea “e”, da Constituição portuguesa, *in verbis*:

Artigo 133.º: Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos: (...)e) Dissolver a Assembleia da República, observado o disposto no artigo 172.º, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado;

Áustria –, ou de geometria variável, oscilando entre o caráter parlamentar e o governamental – Portugal.¹²⁴

Para fins de pesquisa, elegemos os modelos semipresidencialistas de Portugal e França com o objetivo de desmontar e examinar os componentes doutrinários apresentados até agora, além de avaliar outros que assegurem a estabilidade institucional, a corresponsabilidade governativa e o cumprimento da agenda nacional.

O primeiro traço distintivo do semipresidencialismo português, para este estudo, reside na dupla responsabilidade do governo perante o Presidente da República e o Parlamento, conforme previsto na Constituição Portuguesa –art. 190.¹²⁵ Os meios mais notáveis para concretizar essa responsabilidade incluem a capacidade do Presidente e do Parlamento, de forma isolada ou conjunta, de determinar a renúncia do Governo.¹²⁶

A mencionada responsabilidade – na interação entre Presidente e Governo – deixou de ter um caráter político para assumir uma natureza institucional.

Com a reforma constitucional de 1982, a responsabilidade política do Governo foi retirada da Constituição e o § 2º do art. 195 passou a estipular que o Presidente só poderia demitir o Governo se isso se mostrasse imprescindível para garantir o funcionamento das instituições democráticas, após consulta ao Conselho de Estado.¹²⁷ A partir disso, deduzimos a implementação de ações de valor como estratégia para equilibrar crises institucionais.

Sartori sugeriu que essa capacidade de demissão se transformou numa alternativa de última instância para lidar com uma crise institucional de acentuadas proporções, o que, segundo ele, teria distorcido a lógica originária do sistema, aproximando-o do parlamentarismo.¹²⁸

No entanto, apesar da qualidade da afirmação apresentada por Sartori, é evidente que esse mecanismo é extremamente mais eficiente e valioso para o objetivo de estabilizar as instituições.

¹²⁴ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **O sistema de governo português**. Lisboa: AAFDL, 1992. p. 10 e ss. Nesse mesmo sentido: MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 232.

¹²⁵ Artigo 190.º – Responsabilidade do Governo

O Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República.

¹²⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 487.

¹²⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 488.

¹²⁸ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 143.

É evidente que a investigação da responsabilidade governamental em relação ao Presidente não se resume apenas a essa configuração restrita e extremada do poder de demissão.

A questão central está expressa no art. 130 da Constituição Portuguesa, ao estabelecer que a responsabilidade penal do Presidente da República deve ser investigada pelo Supremo Tribunal de Justiça, após solicitação de um quinto e aprovação da maioria de dois terços do Parlamento.¹²⁹

É importante destacar que, na estrutura semipresidencial de Portugal, não houve espaço para a responsabilização política ou institucional diretamente do Presidente. Conforme evidenciado, toda a estrutura constitucional parece ser organizada com base no paradigma de proteção e estabilidade do cargo de Presidente.

Para Carlos Blanco de Moraes:

a dupla responsabilidade do Governo ante o Presidente e o Parlamento é assimétrica: menos acentuada junto do Presidente, dado que opera numa base de regularidade institucional e não de confiança política; mais acentuada junto do Parlamento, com quem estabelece uma relação fiduciária de intensidade variável, dado que é do apoio parlamentar que depende ordinariamente a manutenção do governo em funções, devendo este último gozar pelo menos, da sua não desconfiança política.¹³⁰

Até agora, as orientações nos parecem adequadas para entender o que está sendo proposto para esta esquematização, especialmente quando nos dedicamos ao entendimento dos mecanismos de responsabilização do Presidente e de estabilização institucional previstos para o modelo semipresidencialista.

Em assim sendo, passamos a analisar, para fins de confirmação dos pressupostos, as dinâmicas funcionais mais específicas do semipresidencialismo nos modelos francês e português, e em que medida tais características fornecem bases adequadas para suficiente funcionamento na órbita brasileira.

¹²⁹ Artigo 130.º – Responsabilidade criminal

1. Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça.
2. A iniciativa do processo cabe à Assembleia da República, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções.
3. A condenação implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição.
4. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções o Presidente da República responde depois de findo o mandato perante os tribunais comuns.

¹³⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 489.

3 DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Em primeira vista, dado o quadro de sobressalência institucional do Legislativo e a necessária gestão por um órgão executivo, o semipresidencialismo se mostra como o sistema de melhor indicação para a realidade brasileira. Nele os interesses do Chefe do Executivo são mantidos, agora com o elevado grau de proteção institucional de seu mandato, já que, através de uma diarquia, incumbiria ao Primeiro-Ministro o (in)sucesso da gestão perante o parlamento que, nessa roupagem, além de se manter forte, seria submetido ao escrutínio popular quanto ao aspecto de gestão de recursos.

Pois bem, constado isso, necessário asseverar, em primeiro plano, que a implementação do modelo de governo semipresidencial no Brasil facilitaria a resolução de crises políticas, além de conceder feições compatíveis com a parlamentarização operada sob o título de presidencialismo de coalizão, conforme acima resumido.

A ideia de adoção do semipresidencialismo, apesar de ter sido fortalecida e ter ganhado contornos sólidos somente recentemente, não é inédita. No ano de 1933, Borges de Medeiros publicou a obra intitulada “O Poder Moderador na República Presidencial”.

Naquele texto, o autor realiza críticas tanto ao presidencialismo puro, nos moldes americanos, quanto ao parlamentarismo. Argumenta que a predominância do Poder Legislativo sobre o Executivo ocasionaria um resultado negativo, tendo em vista que permaneceriam as consequências prejudiciais decorrentes do desajuste político. Portanto, a proposta apresentada consiste na implementação do presidencialismo, desde que moderado pela incorporação de aspectos do parlamentarismo, fundamentando-se em uma nova distribuição de poderes, o que indica a ideia de um sistema híbrido.¹³¹

Já em 1987, o professor Miguel Reale,¹³² ainda na Assembleia Constituinte, sustentou a necessidade da adoção de um sistema semipresidencialista adaptado aos contextos político e constitucional brasileiros. Ele esclarece que os princípios da eficácia e da estabilidade do presidencialismo não são corroborados pela vivência da república no Brasil. Acrescenta que, na verdade, todas as eleições a partir de 1930 teriam conduzido a uma nova e cada vez mais sofisticada crise institucional. Dessa forma ocorreu em 1937, com Armando de Salles Oliveira e José Américo de Almeida, que promoveram a

¹³¹ MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na república presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002. p. 111.

¹³² REALE, Miguel. Semiparlamentarismo e semipresidencialismo. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 32, p. 131-136, 1991.

implementação do Estado Novo. Igual cenário se observou em 1956, com a sucessão do Presidente João Café Filho. Também assim transcorreu na intervenção capitaneada pelo Marechal Henrique Teixeira Lott e, ainda, quando da renúncia de Jânio Quadros – que resultou em uma experiência parlamentarista malsucedida, seguida pela instituição do regime militar.

Considerando essas advertências históricas, Miguel Reale sustentava que o Brasil deveria trilhar novos rumos, assumindo, entretanto, a necessária prudência institucional. Defendeu, ainda, que o Presidente da República deveria contar com a assistência de um Ministro-Coordenador, cargo que até o momento era desempenhado pelo Ministro Chefe da Casa Civil. Esse atuaria como o intermediário entre os interesses do Presidente e do Congresso Nacional. Além disso, todos os ministros que integrassem o governo, incluindo o Ministro-Coordenador, teriam responsabilidades perante o Legislativo, o que reforçaria a corresponsabilidade governativa.

Como mencionado anteriormente, sem a existência de um mecanismo padrão de responsabilização do governo perante o parlamento, as crises governamentais no país tendem a evoluir rapidamente para crises de Estado.

De fato, a experiência tem mostrado que, quando a relação entre o governo e o Congresso Nacional não é adequada, o Estado entra em paralisia. As propostas de lei e emendas à Constituição apresentadas pelo Poder Executivo não são bem-sucedidas no Parlamento.

Da mesma forma, quando submetidos ao Executivo, os projetos oriundos do Legislativo são vetados. Portanto, o cenário impossibilita reformas e a própria implementação do governo.

Por outro lado, a população não demora a notar a estagnação do país e se inquieta. Com um Presidente desaprovado e sem respaldo do Congresso, sem alternativa para resolver a ingovernabilidade, o parlamento tem recorrido ao *impeachment* como uma forma inadequada de lidar com as crises governamentais. Por outro lado, isso intensifica a instabilidade, devido às frustrações e às consequências adversas que surgem invariavelmente do processo de *impeachment*, como mencionado anteriormente.

Em outras palavras, significa afirmar que a resolução de crises governamentais no regime presidencialista é consideravelmente mais complexa, pela ausência de mecanismos habituais tendentes à apuração de responsabilidade política do governo perante o parlamento

Nesse contexto, considera-se que a adoção de um sistema semipresidencial, com mecanismos que permitam a troca de governos de maneira mais simples e sem traumas, contribuiria para a superação de crises.

Para Carlos Blanco de Moraes,¹³³ um dos desafios enfrentados pelo Brasil no âmbito do presidencialismo de coalizão é que, caso ocorra um problema que envolva o Presidente ou integrantes do Executivo, não existe a opção de responsabilização política. Quando ocorre algo sério, é necessário recorrer a métodos extremos, como o *impeachment*. Assim, apesar de se verificar uma perspectiva um pouco mais presidencialista nos países americanos, é razoável concluir que, no Brasil, poderia haver algum benefício em ter um mecanismo de responsabilização de um governo, independente do Presidente, em relação ao Parlamento. Portanto, o sistema semipresidencialista francês, com ênfase e reforço no Presidente da República, seria um bom modelo a ser lançado como objeto de debate. Teríamos um Presidente atuando como mediador, mesmo tendo influência no Executivo, mas um Primeiro-Ministro independente, que teria alguma responsabilidade perante o Parlamento. Em outras palavras, caso exsurja uma crise política acentuadamente séria, ela poderia ser solucionada na interação entre governo e parlamento – talvez com a substituição do governo, por meio de uma moção de censura construtiva –, sem a necessidade de se recorrer a métodos extremos e traumáticos, como o *impeachment*.

Em assim sendo, ao debater sobre a compatibilidade do semipresidencialismo com a Constituição brasileira, o que se busca entender é a compatibilidade concreta entre esse modelo de governo e a nossa ordem constitucional.

Para realizar essa avaliação, é necessário voltar ao conceito de semipresidencialismo e examinar as consequências da sua implementação no Brasil.

O semipresidencialismo aqui proposto engloba duas dimensões: a Constituição do país deve estipular um Presidente escolhido pelo povo para um mandato de duração definida, além de um Primeiro-Ministro e um Governo responsáveis perante o parlamento. Em essência, apenas esses dois critérios seriam indispensáveis.

¹³³ BLANCO DE MORAIS, Carlos. **Estado de direito**: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-videoId=4a20b2f929244802ad2d3f1a738ed7c9&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em: 06 dez. 2024.

Essas disposições estão associadas, fundamentalmente, a dois aspectos cruciais que são estabelecidos como cláusulas pétreas: (i) a divisão entre os poderes; e (ii) o sufrágio direto.

Em relação ao primeiro item, não parece haver indicativos que nos assegurem que a divisão sistêmica entre os poderes estabelecida na Constituição seja um modelo imutável, ou seja, que não pode ser alterado de maneira alguma.

A leitura que nos parece compatível com essa premissa pode ser extraída da perspectiva de que eventual violação à cláusula pétrea de separação de Poderes ocorrerá apenas se o núcleo do sentido tiver sido sensivelmente comprometido. Isto é, caso a alteração resulte em uma centralização de funções em um único poder ou consagre uma instância hegemônica de autoridade ou, ainda, diminua a autonomia orgânica dos Poderes e suas competências específicas.¹³⁴

A adoção do semipresidencialismo não aparenta resultar na concentração de poderes, seja no Legislativo ou no Executivo, de forma a estabelecer uma instância hegemônica de poder.

Além disso, não se observa que a alteração constitucional do Chefe do Executivo, trasladando-se parte dos poderes do Presidente para o Primeiro-Ministro, nem a responsabilidade do Governo em relação à Legislatura configurem disposições que violariam tal cláusula pétrea. Isso se deve à circunstância de que a divisão dos poderes permite diversas configurações dentro de sua interpretação.

É nesse cenário que trilhamos no sentido de aferir o funcionamento do semipresidencialismo no direito comparado, em especial os modelos francês e português, cujas práticas podem nos conceder inspirações virtuosas para confirmação do diagnóstico.

3.1 Dinâmicas funcionais do semipresidencialismo no direito comparado

Além de ser um simples híbrido entre presidencialismo e parlamentarismo, o regime semipresidencialista configura-se como um sistema de governo que procura alternativas específicas e exclusivas para a repartição do poder Executivo em uma república. O semipresidencialismo, que se caracteriza por uma autoridade executiva

¹³⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva: 2018. p. 213.

mista, é um sistema dual que confere poderes políticos ao Presidente da República, que atua como chefe de Estado, e ao Primeiro-Ministro, que exerce a função de chefe de governo, conforme anteriormente assentado. Aplicado de formas bastante distintas nos dois casos específicos analisados neste estudo, esse modelo de governo revela-se como um sistema inovador, apto a gerar relações políticas singulares e a respeitá-las, além de se diferenciar, por meio das diversas dinâmicas políticas e constitucionais nas quais opera.

Após a apresentação do semipresidencialismo como modelo de governo e da análise de suas dinâmicas, interações e variáveis que influenciam tais relações, como a composição da maioria parlamentar, torna-se viável explorar detalhadamente os casos específicos que serão abordados nesta pesquisa.

Destacamos que não será objeto de aferição nos sistemas francês e português a relação político-funcional construída entre Parlamento e Executivo, já que tal viés possui alta carga de subjetividade cultural típica da tradição política e social de cada país, a exemplo do que se percebe no Brasil.

3.1.1 Sistema Francês

O semipresidencialismo que emergiu na França em 1958 como uma resposta à ineficiência do sistema parlamentarista, assume características fortemente ligadas aos motivos que o originaram. O modelo parlamentar da Quarta República Francesa provocava um grande desequilíbrio entre o poder Executivo, que não possuía os mecanismos e instrumentos necessários para se autoprotger contra turbulências, e o poder Legislativo, que era pouco propositivo e incapaz de construir maiorias sólidas e consistentes para governar.

A Constituição de 1958, ao solucionar essas questões do antigo parlamentarismo, estabeleceu a Quinta República Francesa e, pela primeira vez, um sistema semipresidencial.

Definido por possuir um poder Executivo dual, formado por um Presidente da República encarregado da liderança do Estado – eleito por sufrágio universal a partir de 1962 e com funções constitucionais de grande relevância – e por um Primeiro-Ministro, encarregado de liderar o Governo perante a Assembleia Nacional. No cerne deste sistema concebido para solucionar os desafios da Quarta República, encontram-se três fatores cruciais e determinantes que orientam o funcionamento do semipresidencialismo francês:

i) a falta de responsabilidade política do presidente perante o parlamento; ii) a responsabilidade compartilhada do governo perante o parlamento; e iii) a possibilidade de dissolução do parlamento pelo presidente.¹³⁵ Os arts. 12, 19 e 20 da Constituição francesa estabelecem todas essas três características significativas.¹³⁶

Para Marcelo Leonardo Tavares,¹³⁷ essas normas constitucionais foram criadas com o objetivo de tornar o novo sistema semipresidencial mais racional e equilibrado que o parlamentarismo da Quarta República.

Com relação ao primeiro fator acima sistematizado, merece destaque que a ausência de responsabilidade política do chefe de Estado em relação ao parlamento é assegurada pela impossibilidade de remoção do Presidente da República por motivos políticos ou ausência de respaldo na Assembleia Nacional. Segundo o disposto no art. 68¹³⁸ da Constituição Francesa, o presidente pode ser destituído de sua posição unicamente em situações de não cumprimento de deveres que sejam manifestamente incompatíveis com a continuidade de seu mandato.

¹³⁵ CUCHIARO, Marco Vinicius. O regime semipresidencialista: as bases teóricas e sua aplicação em França e Portugal. **ÍANDÉ: Ciências e Humanidades**, São Bernardo do Campo (SP), v. 6, n. 1, p. 29-45, 2022.

¹³⁶ ARTIGO 12º

O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional.

As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução.

A Assembleia Nacional é realizada de pleno direito na segunda quinta-feira após a sua eleição. Se esta reunião ocorrer fora do prazo previsto para a sessão ordinária, uma sessão é aberta por direito por um período de quinze dias.

Não pode haver o procedimento de uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições.

ARTIGO 19º

Os atos do Presidente da República que não os referidos nos artigos 8 (1º parágrafo), 11, 12, 16, 18, 54, 56 e 61 devem ser assinados pelo Primeiro-Ministro e, quando apropriado, pelos ministros responsáveis.

ARTIGO 20º

O Governo determina e conduz a política da Nação. Dispõe da administração e das Forças Armadas. É responsável perante o Parlamento, nas condições e de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 49 e 50.

¹³⁷ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018.

¹³⁸ ARTIGO 68º

O Presidente da República pode ser destituído apenas no caso de não cumprimento de seus deveres, o que é manifestamente incompatível com o exercício do seu mandato. A destituição é pronunciada pelo Parlamento constituído na Corte Suprema.

A proposta de reunião da Corte Suprema aprovada por uma das assembleias do Parlamento imediatamente é transmitida à outra, que se pronuncia no prazo de quinze dias.

A Corte Suprema é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional. Delibera em um prazo de um mês, por voto secreto sobre a destituição. A sua decisão entra em vigor imediatamente.

As decisões tomadas nos termos do presente artigo são por maioria de dois terços dos membros que compõem a Assembleia interessada ou a Corte Suprema. Qualquer delegação de voto é proibida. Apenas são contados os votos a favor da proposta de uma reunião da Corte Suprema ou da destituição.

Uma lei orgânica estabelece as condições de aplicação do presente artigo.

Ainda de acordo com Marcelo Leonardo Tavares, tal disposição concede garantias constitucionais de que o presidente permaneça inimputável na seara política perante o parlamento, contudo assegura a possibilidade de que seja processado e destituído em situações tidas como gravosas, mecanismo que se assemelha ao *impeachment* experimentado nos países presidencialistas.

O segundo fator, consistente na responsabilidade compartilhada do governo perante o parlamento, trata-se de uma característica assegurada da mesma forma que nos sistemas parlamentaristas. Isso significa dizer que o governo só pode existir enquanto tiver o apoio da maioria da Assembleia Nacional. Os arts. 49 e 50 da Constituição¹³⁹ estipulam que, se uma moção de censura for ratificada pelo parlamento, o Primeiro-Ministro deve apresentar sua renúncia.

Em dezembro de 2024 tal dispositivo constitucional foi utilizado na França, quando da renúncia subscrita pelo Primeiro-Ministro Michel Barnier,¹⁴⁰ cuja motivação – para além da perda de sustentação do governo e da utilização de expediente que aprovava o orçamento do país à revelia do Parlamento – se deu após aprovação de moção de desconfiança por um placar de 331 votos, de um total de 577 parlamentares – destacando-se que a medida seria válida se atingida a votação mínima de 288 votos.

Barnier, que ocupava o cargo de Primeiro-Ministro desde setembro de 2024, teve o mandato mais curto da história da quinta república no país – que se iniciou em 1958. A

¹³⁹ ARTIGO 49º.

O Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, compromete perante a Assembleia Nacional a responsabilidade do Governo sobre o seu programa, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral.

A Assembleia Nacional contesta a responsabilidade do Governo através de votação de uma moção de censura. Tal moção é admissível apenas se for assinada no mínimo por um décimo dos membros da Assembleia Nacional. A votação somente pode ocorrer até 48 horas após sua apresentação. Apenas são contados os votos favoráveis à moção de censura, que somente pode ser adotada pela maioria dos membros que compõem a Assembleia. Exceto no caso previsto no parágrafo abaixo, um deputado não pode ser signatário de mais de três moções de censura durante uma mesma sessão ordinária, e mais de uma durante uma mesma sessão extraordinária.

O Primeiro-Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Nesse caso, esse projeto é considerado como adotado, exceto se uma moção de censura, apresentada nas vinte e quatro horas que se seguem, for votada nas condições previstas no parágrafo precedente. O Primeiro-Ministro pode, além disso, recorrer a este procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei por sessão.

O Primeiro-Ministro tem o direito de solicitar ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral. ARTIGO 50º.

Quando a Assembleia Nacional adota uma moção de censura, ou quando rejeita o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro-Ministro deve apresentar ao Presidente da República a sua demissão do Governo.

¹⁴⁰ Cujá carta de demissão foi confirmada pelo Presidente. Disponível em: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/12/05/le-premier-ministre-a-remis-ce-jour-la-demission-de-son-gouvernement-au-president-de-la-republique-qui-en-a-pris-acte>. Acesso em: 06 dez. 2024.

última deposição de governo através de moção de desconfiança foi a do Primeiro-Ministro Georges Pompidou, em 1962.

Finalmente, o terceiro fator, a possibilidade de dissolução do parlamento pelo Presidente da República, também é assegurada da mesma forma que nos regimes parlamentaristas tradicionais. O art. 12¹⁴¹ da Constituição confere ao Presidente da República a prerrogativa de dissolver a Assembleia Nacional, cabendo a ele próprio marcar eleições gerais para no máximo 40 dias após a tomada de decisão.

Em conjunto, todas essas definições constituíram a fundamentação de um regime que ficou reconhecido, na época, como “parlamentarismo racionalizado”, conferindo ao chefe de Estado uma função mais significativa do que aquela que exercia no denominado “parlamentarismo assembleísta” da Quarta República, período em que o chefe de Estado estava totalmente subordinado ao parlamento e não dispunha de qualquer recurso para se resguardar perante as crises políticas.¹⁴²

No intervalo entre 1958, ano da constituição da Quinta República, e 1962, na ocasião da primeira revisão constitucional, o Presidente da República – que exerce a função de chefe de Estado – não era escolhido por sufrágio universal, mas por um extenso colégio eleitoral, constituído por representantes de comunidades territoriais. Com a reforma constitucional de 1962, a eleição do Chefe do Executivo nacional passou a se dar através de sufrágio universal, o que ampliou e legitimou significativamente seus poderes perante o Primeiro-Ministro e o Parlamento. A partir dessa situação, o Presidente passou a contar com uma legitimidade ampliada e renovada que o concedia larga escala de movimentação política, especialmente se considerarmos que a implementação do sufrágio universal para a eleição presidencial resultou na inclinação do sistema em pressupor que, acaso eleito, deteria a maioria no parlamento.

¹⁴¹ ARTIGO 12º

O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional.

As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução.

A Assembleia Nacional é realizada de pleno direito na segunda quinta-feira após a sua eleição. Se esta reunião ocorrer fora do prazo previsto para a sessão ordinária, uma sessão é aberta por direito por um período de quinze dias.

Não pode haver o procedimento de uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições.

¹⁴² CUCHIARO, Marco Vinicius. O regime semipresidencialista: as bases teóricas e sua aplicação em França e Portugal. *ÂNDÉ: Ciências e Humanidades*, São Bernardo do Campo (SP), v. 6, n. 1, p. 29-45, 2022.

3.1.2 Sistema Português

De início, necessário destacar que Portugal conta com formatação unitária de Estado – com regiões administrativas autônomas – onde, através de um governo central, se concentra o poder político. Tal arrumação não exclui a possibilidade de adjudicação de competências a autarquias que integram o Estado. Além disso, a República é eleita como forma de governo, já que o Chefe de Estado é elevado a esta condição através de eleição, regular e periódica. Isso porque a democracia é o regime adotado, marcado pela soberania do povo.

Conforme antecipado, Portugal assumiu constitucionalmente o semipresidencialismo como sistema de governo, caracterizado por uma diarquia pendular, tendo de um lado um Presidente que exerce a chefia de Estado, detém considerável poder de arbitragem política e é devidamente eleito pelo povo, sendo que, de outra face, se institui a figura do Primeiro-Ministro, que exerce a chefia de governo, é eleito pelo Parlamento e, portanto, sua manutenção no cargo depende da confiança do Parlamento.

A tríade de relação política – Parlamento, Presidente e Primeiro-Ministro – é algo que, no semipresidencialismo, se classifica como mútuo processo de controle. Isso porque observamos que o Presidente não se desvincula do governo, tampouco o Primeiro-Ministro de sua maioria parlamentar, que, por sua vez, se vincula concomitantemente ao Presidente e ao Primeiro-Ministro.

Nesse contexto, considerado um modelo apropriado para assegurar uma transição democrática estável e perene desde 1974, ano em que Duverger¹⁴³ formulou as fundações desse sistema, foi que o semipresidencialismo surgiu em Portugal. A implantação do sistema semipresidencialista em Portugal pode ser creditada, em grande medida, aos acontecimentos históricos da Revolução dos Cravos – em 1974 – e do fim da ditadura salazarista.¹⁴⁴

Ao contrário do sistema estabelecido na Quinta República Francesa, o implemento do semipresidencialismo em Portugal não visava corrigir um parlamentarismo ineficiente e conferir autoridade ao Presidente da República. O objetivo do semipresidencialismo

¹⁴³ DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006.

¹⁴⁴ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: experiências constitucionais comparadas e conformação**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 95.

português era reduzir a possibilidade de emergência de outra personalidade autoritária que tivesse ideias ou intenções de concentrar a maior parte dos poderes políticos em si mesma. Por essa razão, a estrutura portuguesa do semipresidencialismo tenta de diversas maneiras balancear a divisão do poder Executivo entre o Presidente da República, eleito através de sufrágio universal, e o Primeiro-Ministro, que é o responsável perante o parlamento.¹⁴⁵

Para Carlos Manuel Gaspar Lopes Lindo, depois do 25 de abril de 1974, Portugal precisava estabelecer um novo sistema de governo que fosse hábil em superar o Estado Novo da ditadura de Salazar. Embora se reconheça um atenuado esforço para isso, mesmo com um extenso trabalho de preparação, a consciência política desenvolvida pelos partidos políticos era lançada de forma difusa e marcada por acentuadas diferenças. No entanto, os parlamentares presentes na Assembleia Constituinte foram capazes de, em certa medida, construir um acordo sobre o modelo de governo que seria estabelecido após aquela revolução. Já em 02 de abril de 1976, a Assembleia aprovou um sistema de governo que lhes parecia assegurar a democracia: a harmonia entre as responsabilidades do Presidente da República, do Parlamento e do Primeiro-Ministro, assim como a forma de escolha dessas autoridades. Neste instante, o semipresidencialismo foi estabelecido como um padrão ideal de sistema governamental.¹⁴⁶

É de se destacar que, ao nosso sentir, a principal característica assegurada por este sistema, que distingue a matriz portuguesa do semipresidencialismo como um construto marcadamente singular, se concentra na presença do Presidente da República como um ator político que acumula a função de moderador, exercendo um papel de regulação de forma suprapartidária. Em outras palavras, o sistema concebeu a figura de um Presidente da República que se coloca como garante da independência nacional, da coesão do Estado e, fundamentalmente, do andamento democrático das instituições.

Em assim sendo, lançadas as diretrizes gerais que evidenciam os pressupostos funcionais do semipresidencialismo, o próximo capítulo promoverá o diagnóstico das principais causas que, à luz do presente trabalho, promoveram a deterioração das bases do presidencialismo brasileiro.

¹⁴⁵ LINDO, Carlos Manuel Gaspar Lopes. **O semipresidencialismo no Portugal democrático**: um estudo longitudinal. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. p. 10.

¹⁴⁶ LINDO, Carlos Manuel Gaspar Lopes. **O semipresidencialismo no Portugal democrático**: um estudo longitudinal. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. p. 10.

4 PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO VS SEMIPRESIDENCIALISMO: CONTRAPOSIÇÃO DE PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Com o transcorrer da experiência constitucional inaugurada pela Constituição de 1988, o funcionamento do presidencialismo de coalizão nos evidenciou diversos dilemas institucionais que o torna, na atualidade, uma usina de problemas, em especial, conforme tratado em tópico específico, pela completa ausência de regulação funcional no texto constitucional, o que o afasta da esperada previsibilidade institucional.

Parece seguir lógica própria e adaptada o modelo brasileiro, que mais se apresenta como uma espécie de corruptela do modelo presidencialista norte-americano, o que o retira, de igual modo, do patamar de sistema de governo em seu aspecto formal.

Alguns pontos parecem nos conceder pistas acerca do fracasso em que se convola o modelo brasileiro, a exemplo, sem exclusão de outros, i) do alto custo da coalizão, pressupondo alto investimento e destinação de orçamento, o que empresta características de parlamentarização do presidencialismo; ii) da existência de um parlamento empoderado que exerce uma forma de co-governo sem a consequente corresponsabilidade governativa à luz do controle social e democrático.

A abordagem a seguir será dedicada, a princípio, à caracterização e à pormenorização das principais disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro, em especial aquelas que envolvem problemas estruturais, a exemplo da inexistência de mecanismos de corresponsabilidade governativa, do alto custo de coalizão e do acentuado risco de ruptura institucional através de processos de *impeachment*, tudo isso sendo operado num ambiente multipartidário, ilustrado com a problemática das emendas, do esvaziamento conceitual do instituto das medidas provisórias e como esse estado de coisas dialoga com a necessidade de substituição do sistema por manifesta impropriedade constitucional.

Conforme as características acima destacadas, diversos outros problemas parecem exsurgir da literatura, contudo, para os fins do presente trabalho, são essas as premissas que mais se destacam no debate sobre a implementação do semipresidencialismo no Brasil.

4.1 Características funcionais do presidencialismo de coalizão que o levaram ao colapso

Inicialmente, vale destacar que o presidencialismo de coalizão é, em boa medida, uma doutrina descritiva, não normativa.¹⁴⁷ Isso nos revela boa parte da dinâmica sistêmico-institucional desenvolvida no Brasil.

Partindo dessa premissa, apesar de esta pesquisa não reconhecer tecnicamente o presidencialismo de coalizão como um sistema de governo – dada a inexistência de conceito formal em nível constitucional e institucional –, seu funcionamento lhe concede feições híbridas, na medida em que é Presidencialista na norma e Parlamentarista na forma.

Segundo Derly Barreto e Silva Filho,¹⁴⁸ considerando objeto, propósito e extensão constitucionais, fica evidente que os regimentos parlamentares brasileiros não se limitam a organizar as relações internas das Casas Legislativas com seus membros, nem se limitam a estabelecer órgãos e processos internos da instituição. As normas regimentais, ao regulamentarem a maneira como os órgãos legislativos exercem suas competências constitucionais típicas e atípicas, ultrapassam os limites internos das Casas Legislativas, alcançando a sociedade e outros órgãos constitucionais. Atualmente, os estatutos regimentais servem para impulsionar, integrar e aprimorar o funcionamento do sistema político, especialmente ao estabelecerem as relações orgânicas entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A singularidade desta nova estrutura constitucional, semelhante ao estabelecido na Constituição de 1946, reside no fato de ser o único sistema que, além da proporcionalidade, do multipartidarismo e do presidencialismo tradicional ou imperial, organiza essencialmente o Executivo através de coalizões. Nesta perspectiva, o conceito de "presidencialismo de coalizão" se apresenta como crucial para a ciência política no Brasil e será abordado a seguir.

De acordo com a doutrina exposta, a experiência presidencialista mais antiga conhecida provém do modelo estadunidense, que data de 1787, com a promulgação da

¹⁴⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez. 2017. p. 363.

¹⁴⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017. p. 164.

Constituição.¹⁴⁹ Este modelo também recebeu o nome de presidencialismo imperial¹⁵⁰ devido à sua rigidez e à divisão de poderes.

Durante os preparativos para a Constituinte brasileira de 1987-1988, no transcorrer dos trabalhos e após a promulgação da Constituição, o assunto "presidencialismo brasileiro" foi debatido nas esferas política e jurídica do país. O debate se prolongou para além da promulgação da Constituição de 1988, uma vez que seu texto estipulava a realização de um plebiscito em 1993, com o intuito de que os cidadãos pudessem escolher diretamente o sistema de governo ao qual estariam submetidos a partir daquele período.¹⁵¹

Foi conferida aos cidadãos a escolha entre os sistemas de República Parlamentarista, República Presidencialista ou Monarquia no exercício de seus direitos.

Não se trata de uma mera coincidência que, após a Segunda Guerra Mundial, o panorama global sugeria a implementação do sistema parlamentarista nas democracias que já estavam consolidadas e eram mais robustas.¹⁵² Essa situação aparenta ter exercido influência sobre os debates políticos com o intuito de incorporar esse sistema como uma alternativa no plebiscito de 1993.

Embora existisse uma ampla corrente política que apoiava a opção parlamentarista-republicana, a tradição presidencialista provou ser suficientemente robusta para guiar os cidadãos a essa decisão específica, considerando que possui mais de um século de história.¹⁵³

Portanto, o plebiscito de 1993 estabeleceu que o Brasil seria administrado através do sistema presidencialista, resultando, pelo menos no aspecto jurídico, no abrandamento e na alteração do foco dos debates.

A implementação de um sistema de governo com as características mencionadas anteriormente – especialmente no que diz respeito à divisão de poderes – implica que a ação dessas esferas de poder seja anulada, conforme previsto por Montesquieu, através

¹⁴⁹ O Artigo II, Seção I, Cláusula III, da Constituição Americana estabelecia as normas para as eleições presidenciais nos Estados Unidos. O primeiro pleito presidencial ocorreu em 7 de janeiro de 1789.

¹⁵⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 19.

¹⁵¹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 17.

¹⁵² ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 11-19. Abranches realiza uma avaliação das democracias ocidentais mais representativas sob a perspectiva do sistema de governo, com o objetivo de analisar a influência do sistema parlamentarista no modelo brasileiro.

¹⁵³ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 17.

da partilha de funções entre elas.¹⁵⁴ Isso resulta no fechamento do poder, característico do sistema presidencialista, como um fenômeno esperado.¹⁵⁵ Portanto, conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo, antes de serem uma característica incomum ao presidencialismo, já estavam previstos desde a sua criação.¹⁵⁶

Antes mesmo da vigência da Constituição de 1988 e dos debates do plebiscito de 1993, Sérgio Abranches enfatizou e sistematizou críticas significativas às engrenagens do sistema presidencialista que se pretendia implantar no Brasil.¹⁵⁷ O seu trabalho se destacou como pioneiro e serviu de inspiração para várias obras acerca do novo arranjo institucional adotado pelo Brasil.¹⁵⁸ Assim, com base nas premissas ali estabelecidas é que, neste momento, orientaremos nosso estudo.

Abranches direcionou sua análise em favor de uma específica engrenagem política e jurídica que mescla federalismo, presidencialismo tradicional, multipartidarismo e voto proporcional em lista aberta. Nesse contexto, o presidente disporia de consideráveis atribuições legislativas em virtude de uma disposição constitucional específica.¹⁵⁹

¹⁵⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 177.

¹⁵⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 183.

¹⁵⁶ No modelo tradicional americano, não existe uma obrigação de subordinação, colaboração e responsabilidade entre os poderes, o que tende a suavizar as relações institucionais. Essa circunstância seria típica dos sistemas de governo parlamentar. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 9.)

¹⁵⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

¹⁵⁸ Dentre outros: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001; AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006; INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

¹⁵⁹ Vide art. 84 da CF/88.

Sérgio Abranches incorpora essas qualidades e adiciona o seguinte:

Muitas análises do caso brasileiro e, sobretudo, a imagem que se tem passado para a opinião pública do País é que nossas mazelas derivam todas de nosso sistema de representação e das fragilidades de nosso quadro partidário. O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social. A unidade linguística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes sócio-culturais e regionais. As regras de representação e o sistema partidário expressam essa pluralidade; não a podem regular, simplificando-a ou homogeneizando aquilo que é estruturalmente heterogêneo. Basta ver que as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política.¹⁶⁰

Como se depreende do trecho acima, Abranches chamava a atenção para as particularidades sociológicas, econômicas, políticas e jurídicas do Brasil que poderiam influenciar negativamente a escolha do modelo presidencialista.

Na perspectiva sociológica, a grande fragmentação tenderia a ampliar as necessidades setoriais da sociedade, o que demandaria a identificação de novos participantes na disputa por espaço econômico e político. Isso intensificaria a possibilidade de conflitos graças ao fenômeno do trabalho rural assalariado e ao declínio das profissões liberais urbanas.¹⁶¹

No âmbito econômico, Abranches notou as desigualdades em termos de progresso técnico e distribuição de renda entre cidadãos, empresas e diferentes regiões do país. Parte da população continuava vivendo em condições socioeconômicas típicas de nações avançadas, enquanto outra vivia em condições de destituição precárias, mais parecidas com as realidades de nações mais carentes.¹⁶²

No âmbito político, a presença de atores com diferentes perfis, provenientes de várias regiões do Brasil, cada uma com seu próprio grau de desenvolvimento, geraria uma variedade de valores que impediria a construção de uma institucionalidade estável devido ao natural desacordo entre esses atores políticos. A presença de múltiplos níveis setoriais na sociedade levaria as expectativas individuais de cada um para o âmbito político, uma

¹⁶⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 21.

¹⁶¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 5-6.

¹⁶² ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 5-6.

vez que cada grupo tende a se estruturar e a incorporar suas demandas na política partidária. De acordo com Abranches, essa visão resultaria em um acirrado conflito dentro do próprio Estado, que se tornaria alvo das mais diversas formas de demandas – em virtude do desarticulamento social e econômico que provocaria consequências inescapáveis no âmbito político.¹⁶³

Abranches conclui que a organização política falhou em lidar institucionalmente com essa desigualdade socioeconômica, e a burocracia do estado só se expandiu.

A combinação de todos esses elementos poderia dificultar a adaptação e operação completa do presidencialismo em um contexto marcado, principalmente, por um sistema eleitoral proporcional de listas abertas para a seleção de deputados federais.

José Afonso da Silva, ao examinar o modelo brasileiro, afirmou que o sistema de governo presidencialista se revela institucionalmente inadequado para lidar com situações de crise profunda, para construir consensos a partir de conflitos sociais ou políticos significativos, para regular o exercício do poder sem impedimentos e para garantir eficiência na tomada de decisões. Dessa forma, tal sistema não é capaz de assegurar a estabilidade, a continuidade e a eficácia de uma plural democracia, conforme estabelecido na Constituição.¹⁶⁴

A análise de Sérgio Abranches se baseava na representação proporcional, pois o forte pluralismo político e as discrepâncias regionais inerentes à geografia política do Brasil prenunciavam um intrincado cenário de fragmentação partidária e um Presidente supostamente eleito por um partido minoritário. Abranches já previra que a escolha pelo presidencialismo, aliada às alternativas do sistema político que elenca, levaria à formação de alianças partidárias com o objetivo de garantir a governabilidade. Portanto, ele nomeou o novo modelo de governo, confirmado pela ordem constitucional brasileira, como "presidencialismo de coalizão".¹⁶⁵

Carlos Blanco de Moraes,¹⁶⁶ em concordância com Abranches, afirma que essa configuração brasileira se reduz a um "presidencialismo compromissado com equilíbrios

¹⁶³ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 5-6.

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 13, n. 51, p. 9-17, out./dez., 2015. p. 10.

¹⁶⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 20.

¹⁶⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 407.

variáveis entre o Presidente e o Congresso, bem como entre os aliados da coalizão que no Congresso apoiam o Executivo".

Este aspecto é crucial, pois essa alteração negativa nas relações institucionais abordadas por Blanco de Moraes e já planejadas por Sérgio Abranches poderia intensificar cenários de ruptura institucional através do *impeachment*.

Normalmente, a avaliação do desempenho do presidencialismo brasileiro se baseia em uma análise das normas eleitorais, dividindo-se em duas vertentes críticas.

A primeira argumenta a total inviabilidade do modelo institucional que mescla presidencialismo e representação proporcional.¹⁶⁷ Isso se deve ao fato de que as eleições para o Executivo e o Legislativo seguem processos diferentes, tornando a dinâmica do processo político extremamente instável. Além disso, não há garantia de que o partido que elegeu o presidente obtenha a maioria dos assentos no parlamento.

Segundo Fabiano Santos,¹⁶⁸ essa linha de pensamento conclui que as repercussões esperadas da combinação do presidencialismo com a representação proporcional se manifestam na dificuldade de estabelecer e sustentar maiorias estáveis no parlamento. Este cenário favoreceria a realização de negociações contínuas entre integrantes do Legislativo e do Executivo, resultando em desafios para o Estado atender aos interesses do eleitorado em relação às políticas públicas. Isso, por sua vez, colocaria o próprio sistema democrático em perigo, devido à inescapável instabilidade, ineficiência e patronagem.

De acordo com a segunda corrente,¹⁶⁹ essa questão não se manifesta no modelo presidencial tradicional, de composição bipartidária e de eleição majoritária.

¹⁶⁷ Dentre vários: MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartidarism systems, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993; LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia – Revista Do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991; TAVARES, José Antonio G. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

¹⁶⁸ SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 36; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

¹⁶⁹ Essa corrente traça um paralelo entre os modelos brasileiro e tradicional – norte-americano.

Nessa linha, Sérgio Victor indica que:

O presidencialismo combinado com representação majoritária tende a evitar a presença dos principais problemas relacionados ao sistema presidencialista com representação proporcional, especialmente os que concernem à construção de maiorias estáveis e aos mecanismos utilizados para tanto.¹⁷⁰

Segundo Otávio Piva,¹⁷¹ essa segunda corrente critica o sistema de eleição proporcional por permitir a criação de coligações pré-eleitorais e o incentivo ao paróquialismo, fatores que também contribuem para a instabilidade institucional. Quanto menor a vinculação eleitoral dos candidatos aos seus partidos, menor será a disciplina e a unidade desses partidos na atuação parlamentar.

Ambas as perspectivas nos oferecem pistas que nos ajudam a compreender e possivelmente responder à questão proposta: o modelo presidencial brasileiro apresenta maior risco de *impeachment* devido a disfunções institucionais e carece de mecanismos de incentivo à corresponsabilidade governativa?

Até agora, observamos que o sistema presidencialista brasileiro apresenta disfuncionalidades estruturais que podem conduzir a processos de *impeachment* pela simples falta de diálogos institucionais – especialmente na interação entre partidos políticos e o governo – além de ser marcado por um parlamento empoderado que atua à margem sombria da ausência de mecanismos constitucionais que lhes atribuam corresponsabilidade governativa – mesmo desenvolvendo funções indiretas de gestão governamental, destinação de investimentos capitais, fixação de políticas públicas, além da aprovação do seu e do orçamento do Executivo.

À luz dos ensinamentos de José Levi Mello do Amaral Júnior e de João Marcos Amaral,¹⁷² a conclusão esperada da análise do presidencialismo de coalizão consiste no fato de que não é o objetivo enfatizar que a mecânica apresentada seja a mais apropriada para a resolução da problemática da governabilidade; é pertinente, por outro lado, ressaltar a relevância da própria questão da estabilidade do mandato presidencial. O conteúdo parece ter a intenção principal de identificar os mecanismos institucionais que

¹⁷⁰ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

¹⁷¹ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 33.

¹⁷² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez. 2017. p. 363.

proporcionaram aos governos mais recentes um nível satisfatório de sucesso em suas agendas político-parlamentares, especialmente durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Com base nesse pressuposto, percebemos a importância de analisar a estruturação e a distribuição sistemática de competências estabelecidas pela Constituição para os Poderes Legislativo e Executivo, como forma de aprimorar a investigação.

Apesar de reconhecer a vasta gama de responsabilidades atribuídas a cada um dos Poderes que compõem a estrutura do sistema brasileiro, para este propósito acadêmico, enfatizaremos as sutilezas normativas ligadas à interação entre as forças políticas.

Essa razão nos remete aos aspectos que demandam maior motilidade institucional, em especial por serem fenômenos que, ao mesmo tempo, afetam diretamente a repartição de poderes e se convertem em verdadeiras restrições à própria lógica funcional do sistema de coalizões. É o que se passa a investigar adiante.

4.1.1 A problemática das emendas parlamentares: apropriação do orçamento e da pauta legislativa, desempenho de função executiva e ausência de corresponsabilidade governativa

No presente tópico será destacada a problemática que circunda as emendas parlamentares, sua impositividade, a ausência de prestação de contas e em que medida tudo isso dialoga com o nítido desequilíbrio institucional, já que as retira do Poder Executivo como principal mecanismo de articulação política.¹⁷³

Ao considerar a sistemática das coalizões, a impositividade de percentual, destinado à execução de emendas individuais e coletivas, pode ter erodido, talvez, o principal “poder de barganha” que o Executivo detinha para promover sua agenda no Congresso, conforme já advertia Sérgio Victor.¹⁷⁴

¹⁷³ Basicamente são quatro os caminhos pressupostos para que o parlamento forme coalizão ao redor da agenda do Executivo: a cogência do voto, a integração das lideranças políticas, a distribuição de cargos e o orçamento público – sendo este último o mais hábil ao atingimento da meta.

¹⁷⁴ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 103-105

É digno de nota que o sistema de coalizões partidárias se revelou ineficaz quando a temática a ser discutida possui uma elevada carga ideológica,¹⁷⁵ reforçando a premissa de que as emendas, em larga medida, seriam o principal mecanismo de fomento e fluidez das coalizões.

No modelo Presidencialista clássico, despidendo frisar que o governo é centrado na figura do Presidente tal como, na órbita brasileira, se pretendeu com o que consta do art. 76 de nossa Constituição de 1988.¹⁷⁶ A pretensão parece parcialmente vigente, já que mantida a configuração institucional, mas agora com diversas corrosões estruturais que retiraram a amplitude constitucionalmente assegurada ao Executivo.

O presidencialismo, enquanto sistema de governo, é aquele que estabelece de maneira mais contundente a divisão dos poderes, através da autonomia e da harmonia entre as três esferas do poder político. Assim, as unidades federativas que implementam os sistemas presidencialistas adotam precauções para que um dos Poderes se abstenha de realizar atos que se inscrevam na esfera de competência de outro.¹⁷⁷

A parlamentarização do presidencialismo brasileiro trouxe consigo alguns fenômenos igualmente atípicos, a exemplo do extrapolamento, pelo Parlamento, das funções constitucionalmente previstas no sentido da aprovação do orçamento do Executivo,¹⁷⁸ mas com a vinculação finalística de parte deste montante de cunho ordenatório – emendas impositivas – típico de execução orçamentária.¹⁷⁹

A concepção constitucional inicialmente posta parecia ser razoável: permitir ao órgão Legislativo – bicameral, de representações proporcional e majoritária – participação no planejamento orçamentário, fazendo refletir nos instrumentos de planejamento as mais diversas finalidades e demandas que um país de dimensão continental, como o Brasil, exige.

O orçamento público no Brasil possui um caráter democrático, já que aberto à participação popular e, conforme constatado, aprovado por ritualística que permite dupla aplicação daquele importante pressuposto de Estado.

¹⁷⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 272-273.

¹⁷⁶ Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

¹⁷⁷ GOULART, Clovis de Souto. **Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1995. p. 223.

¹⁷⁸ Previsão contida no inciso II do art. 48 da Constituição Federal.

¹⁷⁹ Conforme previsão contida no art. 166-A, § 4º, I, CF.

O orçamento público é um instrumento essencial para a administração financeira de uma nação, sendo sua elaboração e implementação fonte de significativas questões jurídicas e políticas, como dito. No cenário brasileiro, dois conceitos comumente abordados são os dos orçamentos “autorizativo” e “impositivo”.

O orçamento autorizativo representa uma abordagem clássica em que o Poder Executivo detém maior liberdade para administrar os recursos designados na peça orçamentária pelo Legislativo. O Congresso Nacional, por meio de um sistema específico, confere ao governo federal a autorização para realizar despesas até um limite estipulado. Contudo, os pormenores relativos à alocação e à execução dessas despesas são predominantemente definidos pelo Poder Executivo, que tem a prerrogativa de desconsiderar as dotações orçamentárias e de não cumprir integralmente as programações estabelecidas, considerando que se trata de uma autorização, e não de uma imposição. Isso possibilita ao governo adaptar os gastos conforme despontam as demandas.¹⁸⁰

Por seu turno, o orçamento impositivo se convola em um modelo no qual o Parlamento define as programações orçamentárias e os montantes que devem ser implementados pelo Poder Executivo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015¹⁸¹ proporcionou a reavaliação conceitual do orçamento. Isso porque, o art. 52¹⁸² da referida LDO estabeleceu que a execução das emendas parlamentares individuais deveria ser realizada em caráter obrigatório pelo Poder Executivo, premissa devidamente incorporada, no mesmo ano, à Constituição Federal de 1988 por intermédio da Emenda Constitucional 86.¹⁸³ Por esse intermédio, estabeleceu-se a condição de que cinquenta por cento das emendas individuais deveriam ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde.¹⁸⁴ Invariavelmente, como de se esperar, tal cenário implementou sensível

¹⁸⁰ ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais**: orçamento público impositivo – da elaboração à execução. Almedina, 2021. p. 50.

¹⁸¹ Lei Federal 13.080/2015.

¹⁸² Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2015 na forma das alíneas “b”, “c” e “d” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, excluídas as:

I - atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015;

¹⁸³ Em especial nos §§ 9º, 10º e 11º do art. 166 da CF/88.

¹⁸⁴ PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas. 2023. p. 70.

diminuição na vantagem de negociação do Poder Executivo diante de uma pauta de governabilidade impulsionada pelo fomento à coalizão.

Não apenas sob a lógica do direito orçamentário, é importante também destacar a afetação direta do implemento deste co-governo na órbita do direito financeiro, igualmente idealizado para condições de execução direta do orçamento pelo Executivo – que nesse cenário de reforço financeiro do Legislativo acaba por somente direcionar o quanto indicado pelos parlamentares.

Os princípios mais significativos relacionados à atividade financeira do Estado são: legalidade, economicidade, responsabilidade fiscal e transparência. O princípio da transparência, no contexto desta tese, será essencial, principalmente adiante, quando será abordada a execução das transferências voluntárias – emendas parlamentares – e em que tudo se soma para efetivação das disposições da Constituição Federal de 1988.

O propósito do princípio da legalidade consiste em garantir que as despesas públicas sejam realizadas apenas após a obtenção de autorização legislativa, considerando a observância do processo democrático e representativo da nação. Nesse sentido, é importante ressaltar que uma das justificativas formais para o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff em 2016 se concentra nesse exato princípio, já que a imputação indicava ausência de autorização legal específica para a edição de decretos referentes a créditos suplementares ao orçamento.¹⁸⁵

O princípio da economicidade, por sua vez, visa assegurar que as demandas públicas sejam atendidas com o menor custo viável, e encontra-se previsto no *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988.¹⁸⁶ A meta consiste em implementar as políticas públicas de maneira eficaz. Esse princípio se aplica tanto à formulação da Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto à execução das despesas.

Adiante, o fundamento da responsabilidade na administração fiscal orienta a gestão pública, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸⁷ sua principal manifestação. O

¹⁸⁵ SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 135.

¹⁸⁶ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁸⁷ A Lei Complementar n. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui um significativo marco nas finanças públicas do Brasil. De maneira geral, estabelece métodos de prevenção e reparação de circunstâncias que afetam o equilíbrio das finanças públicas.

propósito é garantir que os gastos públicos estejam alinhados com as receitas disponíveis, evitando-se, assim, um endividamento descontrolado por parte do Estado.¹⁸⁸

Por fim, ainda acerca dos princípios que regem a ordem financeira estatal, encontra-se a transparência – cuja existência é pressuposta num ambiente de democracia constitucional –, que se convola em mecanismo legitimador dos gastos públicos através da catarse promovida pela luminosidade do controle social e dos órgãos de controle constitucionalmente instituídos.¹⁸⁹

O ponto de maior relevância, nesse cenário, está, à primeira vista, na ideia de que todo o construto normativo se direciona no sentido de que a execução orçamentária e financeira do Brasil é concentrada nas funções típicas e antevistas do Executivo, não havendo qualquer espaço concatenado que nos permita concluir ser válido o desenvolvimento dessa função pelo parlamento num ambiente presidencialista.

Em outras palavras, o Legislativo, conforme desenho vigente, promove um verdadeiro co-governo através da execução e do financiamento de políticas públicas mediante delegações vinculativas postas no orçamento, método que se convencionou ser democrático por exsurgir do parlamento – tal convenção, como acima dito, não se sustenta.

A abrangência da influência do Congresso Nacional sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) foi intensificada ao longo dos anos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Inicialmente, a intervenção restringia-se a atender a solicitações específicas dos municípios através das emendas individuais. Em uma etapa subsequente, foram elaboradas as emendas coletivas, que consistem em duas categorias: as emendas de bancada estadual, cuja administração é executada pelos deputados e senadores de cada unidade federativa; e as emendas de comissão, cuja supervisão é efetuada pelos parlamentares que compõem as respectivas comissões temáticas.¹⁹⁰

O aspecto fundamental que parece sustentar toda a argumentação apresentada até este momento teve seu ápice a partir da edição das Leis Federais 13.898/2019 e 13.978/2020 – que, respectivamente, dispuseram sobre a instituição das regras e diretrizes

¹⁸⁸ PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas. 2023.

¹⁸⁹ Reforçando essa premissa, o art. 74, § 2º, da CF/88, cumulado com os arts. 48, 48-a e 49 da LRF estabelecem, respectivamente, mecanismos de controle social a partir das publicações obrigatoriamente simplificadas dos instrumentos de planejamento e gastos públicos de que trata a ordem infraconstitucional.

¹⁹⁰ ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas pix” no orçamento constitucional brasileiro**. 2024. 154 f. Tese (Doutorado) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. p. 30.

orçamentárias para o exercício de 2020 e o estabelecimento do orçamento anual da União para o mesmo exercício.

A movimentação do Poder Legislativo nunca foi tão evidente no sentido de assumir a direção da política de investimentos nacional e, desse modo, exercer um papel mais destacado em um contexto no qual o Presidente optou claramente por não estabelecer termos de coalizão.

No Orçamento de 2020 – tido como marco histórico do movimento de protagonismo parlamentar –, ao Congresso foi assegurada a cifra de R\$ 22,1 bilhões destinados à rubrica de investimentos, além do montante correspondente às emendas obrigatórias, cujo total atingiu R\$ 46 bilhões. O Poder Executivo, sob a liderança do então Presidente Jair Bolsonaro, disporia de R\$ 17,4 bilhões para investimentos.¹⁹¹ Esta foi a primeira vez que o Legislativo assumiu a responsabilidade por um volume maior de investimentos do que o Executivo, atestando o completo desvirtuamento do sistema presidencialista.

Não existe precedente na história do Brasil que se equipare a tal alteração de paradigma, exceto pela pressão reacionária do parlamento em relação à escolha pela não adoção de um sistema de coalizões e pelo evidente engendrar de esforços para seu fortalecimento e protagonismo institucionais.

É importante ressaltar que a legislação anterior foi edificada a partir do viés de que a rubrica relacionada ao pagamento de emendas parlamentares teria caráter autorizativo, e não obrigatório.¹⁹²

Como se não fosse suficiente, o parlamento, nos anos de 2020, 2021 e 2022, instituiu outra espécie de emenda, desta vez devida ao relator, cuja classificação se insere na órbita do identificador de resultado primário RP-9 – à luz do Manual Técnico de Orçamento (MTO),¹⁹³ popularmente alcunhada como “orçamento secreto”.

Uma outra modificação consistiu na inserção do art. 166-A na Constituição Federal de 1988, que instituiu, de forma obrigatória, as transferências especiais,

¹⁹¹ FERRO, Maurício; PINTO, Paulo Silva. Congresso e governo fazem acordo para derrubar veto ao Orçamento impositivo. **Poder 360**, Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/congresso-e-governo-fazem-acordo-para-derrubar-veto-ao-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 10 maio 2025.

¹⁹² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 105.

¹⁹³ Conforme o Manual Técnico de Orçamento da União, o caracterizador de resultado primário classifica as despesas em duas categorias: financeiras, que abrangem juros e amortização da dívida, e primárias, que incluem as demais despesas. Essa divisão tem como objetivo simplificar o cálculo das metas fiscais contidas na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

conhecidas como “emendas PIX” – cuja classificação, com base no MTO, se insere na órbita do identificador de resultado primário RP-6 –, permitindo aos parlamentares, através deste expediente orçamentário, alocarem 50% de suas emendas individuais a estados e municípios. Por meio dessas transferências, estados e municípios têm a capacidade de utilizar os recursos de forma autônoma e sem qualquer planejamento prévio – trata-se do mero envio de valores a fim de que sejam utilizados de forma acéfala. As únicas exceções estatuídas se concentram na vedação dos recursos para gastos que envolvam pessoal e para o pagamento da dívida. Ainda, acresça-se, nos termos da norma, que ao menos 70% devem ser aplicados em despesas de capital.¹⁹⁴

As próprias alcunhas já nos concedem pistas da grave ofensa aos princípios orçamentários, em especial ao da transparência e da responsabilidade fiscais, já que a instituição e execução destas emendas corriam à revelia de qualquer espécie de prestação de contas. Ainda no ano de 2022, sob a Relatoria da então Ministra Rosa Weber, tal situação foi objeto de controle pelo Supremo Tribunal Federal que, por intermédio das ADPFs 850, 851, 854, 1014 e das ADIs 7688, 7695 e 7697, pronunciou a inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, ao argumento de seu caráter anônimo, da ausência de identificação do proponente e da clareza sobre o destinatário.¹⁹⁵

Ao que tudo indica, tomando por base questões cronológicas e dispositivas, em 2024, através da Lei Complementar 210, o Parlamento se comportou no sentido de regulamentar a situação já tratada pelo STF, fazendo crer que a questão assumiu contornos de embate institucional, em especial se observado o teor do referido ato normativo.

Essa conclusão é crível a partir da aparente regulamentação da matéria, estabelecendo, por exemplo, as áreas prioritárias para indicação de emendas de bancada – art. 2º da LC 210/2024 –, vinculação de parte das emendas de comissão a ações relacionadas à saúde – art. 4, §4º, da LC 210/2024 – e a vagueza para execução das emendas individuais de que trata o inciso I, *caput*, do art. 166-A da Constituição Federal – arts. 6º ao 9º da LC 210/2024. Parece nítido o intuito de, a pretexto de regulamentar a

¹⁹⁴ Conforme estipulado no Manual Técnico de Orçamento da União, as despesas de capital são aquelas que contribuem, de forma direta, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Isto é, trata-se de gastos relacionados à aquisição de equipamentos, obras, máquinas, entre outros.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF julga orçamento secreto inconstitucional**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 02 jun. 2025.

matéria, atingir a eficácia subjetiva da decisão proferida pela Suprema Corte em sede de controle de constitucionalidade, em evidente episódio de reação legislativa.¹⁹⁶

Tal movimento não surtiu os efeitos estimados. O caso se mostrou mais complexo do que antevisto na decisão proferida pela então Ministra Rosa Weber – à unanimidade referendada pelo plenário do STF em 2022 –, ocasião em que se determinou a adequação de condutas de pagamento das emendas a partir das seguintes diretrizes:¹⁹⁷

- a) **5 [do Dispositivo]**, em relação à exigência de prévia de Plano de Trabalho, em deferência ao artigo 8º da LC n. 210, de 2024; assim como requer que se esclareça que a competência para aprovação do Plano de Trabalho no caso de transferências especiais não é do "Poder Executivo Federal (Ministério setorial);
- b) **10 e 11 [do Dispositivo]**, no ponto em que exigem a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s), em deferência aos artigos 3º e 5º da LC n. 210, de 2024;
- c) **14 [do Dispositivo]**, em deferência ao artigo 11 da LC n. 210, de 2024, que bem contempla regra que, além de já conter redução nominal do volume total de emendas para o próximo exercício em relação ao atual, traduz crescimento sempre abaixo do arcabouço fiscal (LC 200/2023). (e-doc. 1.018 da ADPF 854; e-doc. 97 da ADI 7688; e-doc. 51 da ADI 7695; e-doc. 57 da ADI 7697.

O desnorтеio quanto à destinação das emendas se mostrou tão acentuado que sequer planos de trabalho eram exigidos para empenho, liquidação e pagamento.¹⁹⁸ Havia, conforme se extrai do trecho acima, completa omissão quanto aos requisitos que norteiam a rastreabilidade dos recursos públicos.

A título de recorte fático, sem olvidar outros fatores, importante destacar que o Brasil é o único país em que campanhas parlamentares federais podem ser subsidiadas por três fontes, sendo duas delas de forma direta e uma de forma indireta: Fundos Partidário e Eleitoral e emendas parlamentares, respectivamente. A inclusão das emendas como forma indireta de financiamento de campanha se justifica no cenário acima exposto, ao passo que a destinação de valores às bases eleitorais, sem qualquer vinculação com o Executivo – dada a impositividade das emendas –, amplia e, por consequência, barateia as campanhas dos parlamentares.¹⁹⁹ Tal mecanismo de construção de reputação pessoal

¹⁹⁶ Mecanismo pelo qual o Congresso Nacional visa superar eventual interpretação legislativa dada pela Corte a determinado tema em sede de controle de constitucionalidade.

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 9 dezembro de 2024. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/09184854/ADPF854_09-12.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

¹⁹⁸ Fases indispensáveis estabelecidas nos arts. 58, 62, 63 e 64 da Lei Federal 4320/1964 – que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

¹⁹⁹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 103-105.

se equivaleria a políticas de *pork barrel*,²⁰⁰ em que: i) os benefícios são destinados a um eleitorado geograficamente delimitado, suficientemente reduzido para que um único parlamentar possa ser identificado como seu benfeitor; ii) os benefícios são distribuídos de maneira a fazer o eleitorado acreditar que o legislador teve responsabilidade a respeito; iii) os custos decorrentes do projeto são amplamente dispersos ou não são percebidos pelo contribuinte.²⁰¹

Nesse contexto, regressando à dissertada atuação do STF, em 2024, o Relator Ministro Flávio Dino²⁰² destacou que a problemática da ausência de planejamento e transparência circundava praticamente todas as espécies de emendas,²⁰³ conduzindo entendimento, acompanhado à unanimidade, no sentido de sobrestar a execução completa de emendas até que a decisão anteriormente proferida fosse integralmente satisfeita.

A exigência relativa à apresentação antecipada de planos de trabalho, como medida de rastreabilidade material do recurso, constitui uma consequência lógica do art. 165, §11, II, em conexão com o art. 166, §13, todos da Constituição, além do art. 10 da Lei Complementar n. 210/2024. A decisão não introduziu nem adicionou exigências que já não fossem decorrentes da Constituição e da própria Lei Complementar n. 210/2024 – aprovada pelo próprio Legislativo.

Ainda na mesma decisão, o Ministro Flávio Dino, renunciando a quebra da lógica sistêmica do presidencialismo, adverte que, sendo a origem dos recursos o orçamento federal, a responsabilidade para avaliar os planos de trabalho deve ser exclusiva da União, a ser exercida pelo ministério competente. A União tem interesse em que a implementação de recursos federais decorrentes de emendas individuais ocorra de acordo com planos de trabalho que satisfaçam os critérios constitucionais e legais relativos aos gastos públicos. A LC n. 210/2024 estabelece que o interesse da União permanece mesmo após a transferência dos recursos, motivo pelo qual a competência para fiscalizar e avaliar as contas relacionadas à execução de emendas individuais pertence ao TCU, de acordo com o previsto no art. 7º, Parágrafo único.

²⁰⁰ O termo “Política de *Pork Barrel*” refere-se a um conceito originário do período da escravidão, anterior à Guerra Civil nos Estados Unidos, quando um barril de “salt pork” era concedido aos escravos, induzindo uma competição entre eles.

²⁰¹ ELLWOOD, John W.; PATASHNIK, Eric M. In praise of pork. **The Public Interest**, n. 110, p. 19-33, Winter 1993.

²⁰² Na condição de Relator das ADPFs 850, 851, 854, 1014 e das ADIs 7688, 7695 e 7697.

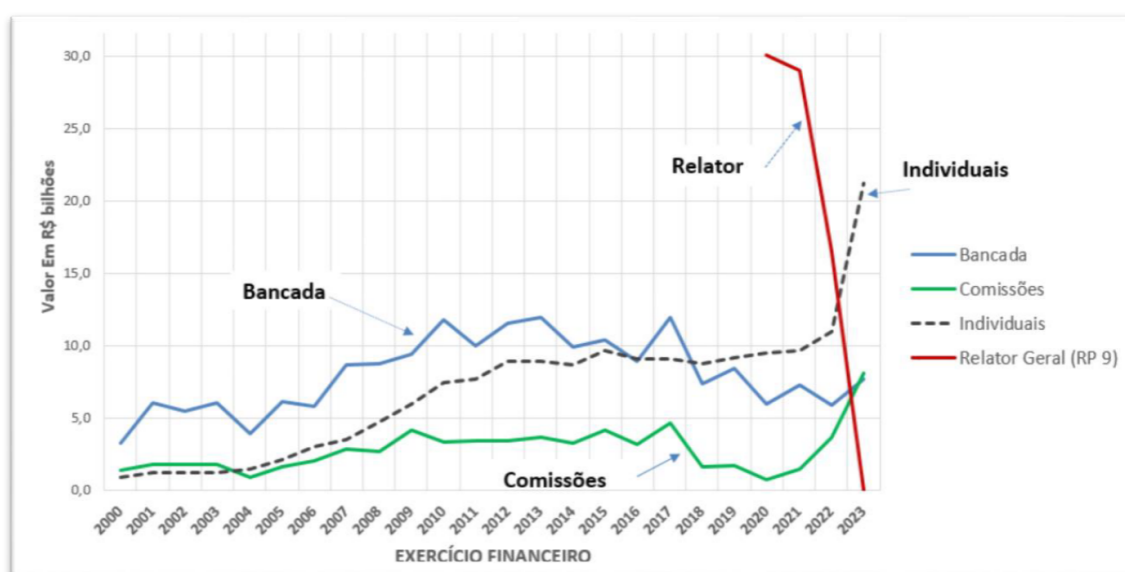
²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 9 dezembro de 2024. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/09184854/ADPF854_09-12.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

Mais uma vez, a lógica de funcionamento do sistema segue na contramão do próprio acervo normativo.

Outra preocupação externada pelo eminente Ministro, na mesma decisão, consiste no pressuposto de obstaculização do exponente aumento, no orçamento anual da União, da rubrica destinada ao financiamento das mais diversas emendas.

Nesse sentido, o Quadro 1 a seguir²⁰⁴ ilustra de forma clara a evolução dos montantes destinados ao subsídio das emendas desde que se tornaram impositivas:

Quadro 1 – Evolução dos montantes destinados ao subsídio de emendas



Fonte: Estudo técnico n. 6/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados.

Do Quadro 1 acima se pode observar um incremento aumentativo das emendas individuais após a sua transformação em impositivas, passando de aproximadamente R\$ 10 bilhões, no ano de 2015, para mais de R\$ 20 bilhões, no de 2023. As emendas de bancada estadual permaneceram constantes após se tornarem impositivas em 2019, estendendo-se até 2023, com um valor total inferior a R\$ 10 bilhões.

Essa problemática sustenta a preocupação objeto desta investigação, no sentido de que o alto volume de investimentos através de emendas parlamentares sem qualquer possibilidade de rastreabilidade, acaba por constituir uma espécie de

²⁰⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. Emendas orçamentárias e políticas públicas. **Estudo Técnico n. 06/2023**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-no-06-2023_-emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas. Acesso em: 15 maio 2025. p. 6.

“semipresidencialismo orçamentário”, que segue sem fundamento legal e sem qualquer corresponsabilidade governativa.

Essa problemática é algo que gera certa preocupação, uma vez que são precisamente as emendas individuais e de bancada estadual que apresentam um caráter estruturante em relação aos investimentos públicos.

Nos últimos anos, houve um aumento significativo nas transferências discricionárias realizadas por emendas para os demais entes, fazendo com que o Legislativo se tornasse o principal agente na alocação de repasses voluntários às entidades da federação. Sua ação está intensamente direcionada ao atendimento das necessidades políticas em nível municipal/local, viabilizado diretamente por emendas individuais ou, indiretamente, por outras emendas. Com base nos valores comprometidos em 2022, a quantidade de municípios favorecidos pelas emendas de bancada estadual RP 7 (2.607 municípios) e de relator (2.237 municípios) indica que essas emendas contêm programações compartilhadas durante a execução.

Ademais, a título de acréscimo aos dados e de confirmação da tese, observa-se que, de acordo com análise de dados do Tesouro Gerencial, a desproporção e a ausência de planejamento na destinação de emendas podem ser facilmente detectadas a partir da desproporção aumentativa entre o montante corresponde a elas e os recursos recebidos por conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme Quadro 2 a seguir:²⁰⁵

²⁰⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. Emendas orçamentárias e políticas públicas. **Estudo Técnico n. 06/2023**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-no-06-2023_-emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas. Acesso em: 15 maio 2025. p. 40.

Quadro 2 – Desproporção aumentativa entre o montante corresponde a emendas e os recursos recebidos por conta do Fundo de Participação dos Municípios

Município	UF	População	FPM 2022 (R\$ milhões)	Emendas (R\$ milhões)	% do FPM
Normandia	RR	11.772	6,4	39,1	609%
Iracema	RR	12.637	6,4	35,7	556%
São Luiz	RR	8.232	4,8	20,7	430%
São João da Baliza	RR	8.492	4,8	18,6	386%
Alto Alegre	RR	15.249	8,0	26,7	333%
Caroebe	RR	10.595	6,4	20,9	326%
Bonfim	RR	12.701	6,4	20,3	316%
Canta	RR	19.257	9,6	28,0	290%
Uiramutã	RR	11.014	6,4	18,1	282%
Rorainópolis	RR	31.387	12,8	33,9	264%
Pracuuba	AP	5.370	6,1	16,1	263%
Mucajá	RR	18.482	9,6	24,1	250%
Itaubal	AP	5.730	6,1	11,9	194%
Caracará	RR	22.635	9,6	18,1	188%
Tarauacá	AC	43.730	23,9	42,8	179%
Tartarugalzinho	AP	18.217	12,3	21,9	178%
Epitaciolândia	AC	18.979	16,0	24,3	152%
Olho D'água do Casado	AL	9.507	13,4	19,6	147%
Sao Goncalo	RJ	1.098.357	91,6	128,8	141%
Amajari	RR	13.561	6,4	8,8	137%
Vitória do Jari	AP	16.572	10,2	13,9	136%
Amapá	AP	9.265	6,1	8,2	133%
Barra de São Miguel	AL	8.434	13,4	16,8	126%
Serra do Navio	AP	5.577	6,1	7,5	122%
Bituruna	PR	16.411	22,0	26,5	121%
Manoel Urbano	AC	9.701	8,0	9,4	118%
Careiro	AM	38.820	29,3	34,5	118%
São Paulo	SP	12.396.372	442,1	510,9	116%
Oiapoque	AP	28.534	14,3	16,4	114%
Santana	AP	124.808	34,8	39,7	114%
Duque de Caxias	RJ	929.449	91,6	103,9	113%
Brasília	DF	3.094.325	252,6	279,6	111%
Ouro Preto do Oeste	RO	35.445	27,0	29,2	108%
Calcoene	AP	11.493	8,2	8,8	108%
Acrelândia	AC	15.721	13,3	14,3	107%
Silves	AM	9.289	9,8	10,4	107%
Barretos	SP	123.546	67,1	71,1	106%
Autazes	AM	41.005	29,3	30,6	104%
Cuiabá	MT	623.614	227,4	237,2	104%
Itamarati	AM	7.777	12,8	13,2	103%
Novo Oriente	CE	28.737	30,2	30,5	101%
São João De Meriti	RJ	473.385	91,6	92,4	101%

Fonte: Estudo técnico n. 6/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados. p. 40.

O Quadro 2 acima ainda evidencia um tratamento distinto – por ausência de critério distributivo – dado a municípios que se encontram em situações análogas, em especial se analisarmos à luz da modalidade de emenda “transferência especial”. Como foi observado, nessas situações, além da completa indeterminação da programação

financeira, não há, conforme detectado pelo STF, um plano de trabalho. Não é possível, portanto, verificar os custos unitários, assim como o interesse público e as justificativas para o tratamento desigual, já que a impositividade e o descumprimento de preceitos básicos atribuem caráter eminentemente discricionário às destinações.

Esse estado inconstitucional de funcionamento do Parlamento traz consigo evidente ofensa à separação dos Poderes, cláusula elevada à condição pétrea pela Constituição de 1988. Na dinâmica própria do sistema de freios e contrapesos, quando o Poder Legislativo atua em questões que extrapolam suas funções habituais e invadem áreas que não pertencem ao seu domínio, caberia, em tese, aos Poderes Executivo e Judiciário implementarem ações de fiscalização e controle, de modo a evitar que a situação excepcionista transgrida a delicada demarcação que, simultaneamente, distingue e conecta as funções estabelecedoras dos Poderes constituídos.

A figura das emendas parlamentares impositivas, cuja execução é obrigatória pelo Poder Executivo, embora tenha sido autorizada pela Constituição Federal após as Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, constitui uma exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, retirando uma significativa parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive no que diz respeito ao planejamento e à gestão pública; também constitui exceção à regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa temática, conforme estabelecido no *caput* do art. 165 da Constituição Federal. Em síntese, o orçamento impositivo é uma instituição que afeta diretamente o princípio constitucional da separação dos Poderes.²⁰⁶

De forma mais específica, o Ministro Flávio Dino, Relator da ADI 7697/DF, quando da expedição de medida cautelar – ratificada à unanimidade pelo plenário do STF –, consignou como séria anomalia a coexistência de um sistema presidencialista, proveniente do voto popular, com a presença de parlamentares que autorizam despesas discricionárias como se fossem autoridades administrativas. Em outras palavras, a inadequada concepção prática das emendas impositivas resultou na “parlamentarização” das despesas públicas, na ausência de um sistema de responsabilidade política e administrativa inerente ao parlamentarismo.²⁰⁷

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 6308/RR**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 6 jun. 2022, publicado em 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI+6308&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 15 jun. 2022.

²⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.697-MC/DF**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, 14 ago. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1066868-lira-diz-que-cancelamentos-de-planos-de-saude-por-doencas-serao-suspenso/>. Acesso em: 31 dez. 2024.

Do mesmo aresto, extrai-se a premissa de que “orçamento impositivo” não deve ser confundido com “orçamento arbitrário”, destacando-se que o espaço permitido à discricionariedade não pode dar lugar à comportamento arbitrário que ignore a disciplina constitucional estabelecida. Há, portanto, a interpretação em construção no sentido de que a impositividade das emendas, à luz do sistema presidencialista e do manto da separação dos Poderes, deve se submeter aos condicionamentos legais da motivação e do cumprimento de requisitos técnicos e principiológicos intrínsecos ao orçamento público.

É razoável concluir que, à luz da aferição da Suprema Corte, a elevada e indiscriminada utilização de emendas parlamentares como fontes acéfalas de implementação de interesses sociais, além de configurar grave equívoco no sistema federativo, se traduz em verdadeiro fortalecimento individual dos parlamentares através de submissão dos entes subnacionais, já que a séria e planejada execução de políticas públicas fica à mercê da conveniência e da oportunidade políticas dos indicadores de recursos. O resultado tende a não ser virtuoso.

Em clara afronta ao STF e reinvenção do já problemático quadro das emendas, o Congresso Nacional, em conjunto, aprovou um projeto de resolução²⁰⁸ que inaugura a possibilidade de utilização daquela fonte de recurso, em especial as de comissão e bancada, para custeio de despesas com pessoal – despesas correntes, na acepção orçamentária.

A afronta não se direciona somente ao STF, mas à própria Constituição Federal, já que o §10º do art. 166 dispõe de forma taxativa a impossibilidade de destinação e/ou utilização de valores oriundos de emendas para financiamento de despesas com pessoal ou encargos sociais. Fácil concluir que a autorização regulada por Resolução – em sentido diametralmente inverso ao da Constituição – ganha contornos de inconstitucionalidade, que certamente será aferida nos processos de controle em trâmite no STF.

As decisões proferidas pelo STF até aqui indicam de forma cabal que as emendas parlamentares corroem as bases históricas, funcionais e constitucionais do federalismo e da separação dos Poderes – em seu aspecto de impositividade – e do sistema presidencialista – que desenvolve uma verdadeira diarquia com um ente despersonalizado e sem corresponsabilidade governativa. Este mecanismo, conforme anunciado, promove

²⁰⁸ Resolução n. 2 de 2025-CN, que alterou a Resolução n. 1 de 2006-CN – que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-2-23-junho-2025-797630-publicacaooriginal-175694-pl.html>. Acesso em: 25 jun. 2025.

verdadeira usurpação de competências típicas do Poder Executivo na execução, no planejamento e no financiamento de políticas públicas.

Sem pretensão de esgotar os exemplos, essa premissa do protagonismo do Legislativo, mediante usurpação de competências de execução orçamentária, em outro viés, pode ainda ser confirmada no ano de 2024, quando o então Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), liderou movimento atípico consistente na convocação de operadoras de planos de saúde, além de conduzir acordo no sentido de solucionar problemática relacionada à ruptura unilateral de contratos por elas geridos até que se ultimasse o trâmite do marco regulatório dos planos de saúde.²⁰⁹

O referido movimento, apesar de ser aparentemente revestido de justa causa, parece estar inserido na órbita das ações de controle promovidas por entidades vinculadas ao Poder Executivo – a exemplo da Agência Nacional de Saúde Suplementar e da Secretaria Nacional do Consumidor, especialmente criadas para essa finalidade – sendo o fato representativo do sustentado protagonismo enviesado que, em larga medida, esfacelou o presidencialismo brasileiro.

Do ponto de vista teórico, tal movimento deve ser comparado às diretrizes constitucionais idealizadas para o presidencialismo, já que, conforme destacado acima, não há qualquer possibilidade de desenvolvimento de investimentos, assunção de compromissos ou execução de políticas públicas pelo Legislativo, pelo simples fato de que tais interações pressupõem financiamento público tipicamente inserido nas funções institucionais do Executivo.

Nesse recorte, necessário dissociar elaboração, implemento e financiamento de políticas públicas para melhor compreensão da problemática.

Como dito, no presidencialismo, a elaboração, o implemento e o financiamento das políticas públicas são medidas cuja origem, através de lei, se credita ao Poder Executivo. Tal premissa pode ser confirmada, na órbita brasileira, a partir de uma simples análise sistêmica, sem exclusão de outros, do art. 165 da Constituição,²¹⁰ fundamento de onde se extrai a competência do referido Poder para a finalidade indicada.

²⁰⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lira diz que cancelamentos de planos de saúde por doenças serão suspensos.** Agência Câmara de Notícias, 28/05/2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1066868-lira-diz-que-cancelamentos-de-planos-de-saude-por-doencas-serao-suspensos/>. Acesso em: 31 dez. 2024.

²¹⁰ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

A partir de uma ótica federalista, tal premissa é igualmente corroborada quando da análise da distribuição de competências legislativas de que tratam os arts. 22 e 23 da Constituição Federal.²¹¹ A repartição de que trata o texto constitucional em questão caminha no sentido das órbitas dos Poderes executivos da União, dos Estados e Municípios.

Por óbvio que a participação do Legislativo é fase essencial para a criação de políticas públicas e melhor indicativo de investimentos – que pressupõem lei em sentido estrito –, quanto a isso não paira qualquer dúvida, em especial após leitura das competências do Congresso Nacional de que tratam, sem exclusão de outros, os arts. 48 e 49 da Constituição Federal.²¹²

Na ótica importante à presente investigação, se destaca que o processo legislativo orçamentário é constituído por quatro etapas essenciais: a elaboração, a aprovação, a execução e o controle. Em resumo, a etapa inicial de elaboração é realizada pelo Poder Executivo, fundamentando-se nos critérios ratificados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada exercício anual. A responsabilidade pela aprovação é do Congresso Nacional, sendo esta a fase em que são incorporadas as emendas parlamentares, sejam elas individuais, de bancada estadual ou de comissão. A execução torna-se, novamente, uma incumbência do Poder Executivo. E, por fim, realiza-se o controle, cujo protagonismo é compartilhado com o Tribunal de Contas da União, uma entidade de apoio ao Poder Legislativo.

Sem adentrar o mérito da qualidade das destinações das emendas, como visto, dois pontos se mostram como a tônica da discussão: a impositividade das emendas retira do Poder Executivo seu principal poder de negociação e, do mesmo modo, a cogência e liberalidade quanto à execução trazem consigo um duplo desequilíbrio, sendo um de ofensa à ordem orçamentária e financeira, e outro quanto ao desbalanceamento do modelo presidencialista.

²¹¹ Os referidos artigos, que por suas extensões não serão colacionados, estabelecem as competências de iniciativa legislativa de cada um dos entes da federação – União, Estados e Municípios –, com destaque para o fato de que a maioria das atribuições constituem medidas originárias e vocacionadas ao estabelecimento e/ou financiamento de políticas públicas nas mais diversas áreas, não havendo qualquer mecanismo que concentre no Legislativo competência para a essa finalidade.

²¹² Que estabelecem as competências do Congresso Nacional, com destaque para o início do processo legislativo que, em grande medida, é vocacionado ao implemento de políticas públicas e suas respectivas fontes de financiamento.

O ponto fulcral parece se concentrar, como dito, na simplificação do discurso do real sentido das emendas ao seu aspecto democrático, ignorando que, através delas, se estabelece um verdadeiro co-governo de gestão indireta de recursos do Executivo.

A premissa não é só de usurpação de competências do implemento, da execução e do financiamento de políticas públicas pelo Legislativo, mas igualmente à luz da premissa de que a gestão de recursos públicos – de forma direta ou indireta – pressupõe a necessária prestação de contas e o prévio planejamento.

4.1.2 O esvaziamento constitucional e jurisprudencial do instituto das medidas provisórias no presidencialismo brasileiro

Outro fator que parece funcionar como combustível para o desmoronamento do presidencialismo brasileiro – dando nova centralidade ao Poder Legislativo – consiste na desidratação funcional das medidas provisórias. Isso porque, do ponto de vista constitucional, elas foram idealizadas para que o Executivo, de forma imediata – quanto à eficácia –, pontual – por haver limitativos constitucionais – e devidamente regulada –, já que incumbe ao Parlamento o respectivo controle –, inicie o processo legislativo.

Nesse sentido, necessário destacar – por óbvio – que a abordagem do presente tópico será construída à luz do funcionamento do sistema presidencialista e sua centralidade no Poder Executivo. Tal ponto merece destaque se levarmos em conta que a temática que envolve as medidas provisórias pode, pelo menos, se direcionar de forma ambivalente: no sentido de negar sua eficácia à luz das prerrogativas típicas do Legislativo, e no sentido de que a permissão legislativa constitucionalmente assegurada ao chefe do Poder Executivo de editar medidas provisória com eficácia imediata se transforma em importante mecanismo de facilitação do complexo arquétipo das coalizões.

É sobre esse último aspecto que se dará o desenvolvimento.

No direito brasileiro, a lógica que permeia a edição de medidas provisórias com eficácia imediata parece ser a materialização do pressuposto dos freios e contrapesos, em especial pelo fato de que o texto constitucional, originariamente considerado, estabeleceu ritualística que imporia celeridade ao Legislativo na análise do ato emanado pelo Executivo a título provisório, inclusive com previsão de trancamento da pauta legislativa até que se ultime a análise.

Contudo, nova realidade foi estabelecida a partir de algumas interpretações sedimentadas pelo Supremo Tribunal Federal, trazendo consigo drástico efeito à lógica existencial das medidas provisórias – em seu aspecto político.

A edição de medidas provisórias, de forma significativa, afastaria do Congresso – pelo menos em teoria – a capacidade de negociação com o Executivo, o que justifica a nossa intenção de ressaltar esse instrumento como parte do ambiente supostamente nocivo do sistema de coalizões, em favor do Executivo:

Como se sabe, o art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência. Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferências seja verdadeira: $SQ > SQmp > MPrej$, onde o símbolo $>$ significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar.²¹³

Outro aspecto que merece ser enfatizado é que quanto menor for a formação de coalizões – sob a perspectiva do parlamento – maior será a probabilidade de expansão da utilização das medidas provisórias pelo Chefe do Executivo.

É possível ressaltar que o Presidente pode, inclusive, optar por não utilizar o sistema de coalizões nesse ambiente. Isso, igualmente, obrigaria o Congresso a uma forma de coalizão imposta em decorrência da promulgação de Medidas Provisórias que, na perspectiva do governo, contariam com apoio da população. O pressuposto seria o de implantar fundamentos ideológicos nas iniciativas de interesse governamental através de um possível desgaste do Parlamento a partir da aferição popular de seu comportamento:

(...) quanto maior for a dificuldade para os legisladores construírem e manterem coalizões, maior será a utilização da via alternativa de implemento de políticas por atribuição de poder de decreto ao executivo e sua utilização. Disciplina partidária, número de câmaras, disponibilidade de informações estratégicas e lentidão de tomada de decisões, pelo parlamento, são questões aqui consideradas.²¹⁴

²¹³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 26.

²¹⁴ SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 189.

A implementação imediata das Medidas Provisórias beneficiaria taticamente o Poder Executivo, uma vez que aumentaria os custos políticos e de oportunidade para reverter os efeitos da Medida Provisória, em situações de rejeição. Assim, a reprovação de uma medida provisória acarretaria ônus ao Legislativo para que, conforme estipulado pela Constituição, regulamente os efeitos legais ocasionados durante sua duração. Os agentes políticos concluem por considerar como irrefutáveis as medidas provisórias que produzem efeitos substanciais significativos, sancionando-as mesmo sem compartilhar de seu conteúdo.²¹⁵

É possível sustentar que essa dinâmica de resistência do Congresso em relação ao instituto das medidas provisórias – com importante participação do STF, conforme veremos adiante – pode ser creditada à conta de sua semelhança com os notórios decretos-lei dos governantes militares,²¹⁶ pela usurpação da função legislativa do parlamento e pela violação da divisão sistemática dos Poderes.²¹⁷

Todavia, duas avaliações constitucionais se revelariam significativas como um contraponto à conclusão anteriormente mencionada.

A inicial estaria fundamentada na concepção de que a afirmação de usurpação de competências legislativas não se revelaria pertinente, uma vez que a Constituição em vigor determina limites formais e materiais para a criação das medidas provisórias, além de que a atribuição legislativa conferida ao Presidente é, indubitavelmente, restrita, conforme se pode constatar no art. 62, § 1º, da Constituição.

A segunda, e dessa forma finalizando este aparte, decorreria da concepção de Blanco de Moraes²¹⁸ acerca da inexistência de espaço adicional Constitucional para uma formulação rígida da separação de Poderes. A dinâmica política e constitucional implica transformações de paradigmas e progresso institucional.

O incremento de interpretações que esvaziaram o sentido político das medidas provisórias trouxera consigo, conforme antecipado, um novo fortalecimento institucional

²¹⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 100.

²¹⁶ Instrumentos normativos dotados de força de lei a serem utilizados pelo Poder Executivo em emergências justificadas passaram a fazer parte das Cartas Constitucionais de nações europeias a partir do século XVIII, inicialmente com as ordenanças francesas de 1799, seguidas pelo decreto-lei da Alemanha de 1859. O decreto-lei é introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Polonesa de 1937, sendo uma prerrogativa da ditadura varguista que possibilita ao Executivo legislar sem a intervenção participativa dos outros Poderes.

²¹⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 75.

²¹⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 41-42.

aos interesses do Parlamento e a consequente perda de um instrumento de especial poder de fuga ao complexo sistema de coalizão.

A primeira ideia que reforça essa premissa consiste na aferição dos efeitos da interpretação dada, em 2017, pelo STF, quando do julgamento do Mandado de Segurança 27.931/DF, de Relatoria do Ministro Celso de Mello.

O referido feito judicial versou sobre a delimitação do conteúdo e alcance da expressão “todas as demais deliberações legislativas da casa” de que trata o § 6º do art. 62 da Constituição Federal²¹⁹ e sua consequente afetação no travamento de toda a pauta legislativa até que se ultime a análise das medidas provisórias, escoado o prazo constitucional para sua apreciação.

Na oportunidade, por maioria e seguindo a interpretação sugerida pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, o Supremo entendeu que:

O regime de urgência previsto no art. 62, § 6º, da Constituição da República – que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – incide, tão-somente, sobre aquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio procedimental imposto por mencionado preceito constitucional as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV).²²⁰

²¹⁹ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **MS 27.931/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. julgado em 29 jun. 2017, publicado em 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=MS%2027931&b=ACOR&p=tru> e. Acesso em: 20 fev. 2025.

Para o Relator, Ministro Celso de Mello:

Essa fórmula interpretativa constitui reação legítima ao inadmissível controle hegemônico, pelo Presidente da República, do poder de agenda do Congresso Nacional, pois tem a virtude de devolver às Casas legislativas esse mesmo poder de agenda, que traduz prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir à instituição parlamentar – livre da indevida ingerência de práticas de cesarismo governamental pelo Chefe do Executivo (representadas pelo exercício compulsivo da edição de medidas provisórias) – o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não na vontade unilateral do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pelo Parlamento, de uma pauta temática própria.²²¹

Conforme acima antecipado, a visão que, naquele momento, guiou a tomada de decisão da Suprema Corte parece não se sustentar, já que o próprio instituto das medidas provisórias, em nível constitucional, como visto, se estrutura sobre pilares de contenções limitativas de ordens material e formal, além dos pressupostos de sustação, revisão e extinção reservados ao Parlamento.

Além do mais, razoável concluir que a experiência posterior regida pelo julgado demonstrou a, já antevista, improcedência da premissa de liberalidade temática de que se valeu o STF, uma vez que, como dito, as medidas provisórias obedecem às respectivas pertinências temáticas assentadas pelo próprio texto constitucional, de modo que não parece dentro do espectro semântico interpretável a ideia de que o Presidente pode delas dispor a depender de suas diretrizes subjetivas ou de momento.

A medida provisória não se configurará como o mecanismo preferido pelo Presidente para promover sua agenda legislativa, caso conte com uma coalizão majoritária. Parecem ter maior preferência por este instrumento Presidentes minoritários ou que contem com maiores dificuldades de formação de coalizões, visto que seria hábil a dar mínima vazão – dados os limites materiais – à sua agenda, concepção denominada teoria da ação unilateral.²²²

Uma razoável interpretação alternativa caminha no sentido de que a previsão constitucional que permite a edição de medidas provisórias pelo Executivo, juntamente

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **MS 27.931/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. julgado em 29 jun. 2017, publicado em 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=MS%2027931&b=ACOR&p=tru> e. Acesso em: 20 fev. 2025.

²²² COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

com a escassa resistência do Congresso em relação a tais atos, conduziu especialistas à formação da denominada “teoria da delegação”, na qual se argumenta que existe uma delegação do parlamento ao Presidente por intermédio do texto constitucional.

Essa delegação é estabelecida para transpor as dificuldades próprias de contextos políticos fragmentados, viabilizando a implementação de ações rápidas em resposta às exigências políticas.²²³ De acordo com essa teoria alternativa, inverter-se-ia a lógica: quanto mais suporte o Presidente receber, maior seria a quantidade de edições de Medidas Provisórias, uma vez que existe uma delegação consentida do Congresso nesse contexto. A Medida Provisória não constitui, necessariamente, uma usurpação de poderes, mas sim um instrumento estratégico destinado a aprimorar a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.²²⁴

As medidas provisórias, enquanto ferramentas políticas, apresentaram características radicalmente distintas durante, por exemplo, a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em que a reedição ilimitada era permitida, em contraposição ao governo de Dilma Rousseff, no qual não havia mais essa possibilidade – além de se destacar a recente criação das comissões mistas, em março de 2012.

A Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, impediu as reedições, definiu a tramitação sequencial em cada uma das Casas Legislativas e enumerou os assuntos que não podiam ser abordados por Medidas Provisórias. O período de validade aumentou de 30 para 120 dias e foi implementado um procedimento de trancamento de pauta: a suspensão das outras deliberações legislativas após o 45º dia de vigência da Medida Provisória, visando compelir a deliberação no Congresso e prevenir a inércia dos parlamentares.

A Emenda Constitucional n. 32 estabelecia que a Medida Provisória deveria ser examinada individualmente por cada uma das Casas do Congresso, após a emissão de parecer por uma comissão mista. Esse parecer foi completamente desconsiderado pela dinâmica do Congresso. As Medidas Provisórias eram enviadas para comissões *ad hoc*, formadas para cada medida provisória, no entanto, após quatorze dias, eram encaminhadas diretamente ao plenário da Câmara, mesmo sem que o parecer tivesse sido aprovado pelo colegiado misto. Essa metodologia de desconsiderar as comissões mistas

²²³ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

²²⁴ BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**, Brasília, p. 32-42, fev. 2021. p. 33.

prevaleceu desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 32, em setembro de 2001, até março de 2012. Ao longo de mais de uma década, nenhuma comissão mista aprovou o parecer antes de enviar a matéria para apreciação da Câmara Federal.

Em março de 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dessa metodologia no contexto da ADI 4029, ao estabelecer que, a partir daquela data, todas as Medidas Provisórias deveriam, obrigatoriamente, ter um relatório aprovado pela comissão a que se referiu a EC 32, antes de a matéria ser enviada ao plenário das Casas. Essa alteração não apenas representou um aumento na formalidade dos trâmites processuais, mas também modificou a dinâmica de tomada de decisões ao estabelecer uma nova perspectiva política para discussões, com uma lógica completamente distinta da dos plenários.

A operação das comissões mistas resultou na extinção dos relatores em plenário, uma vez que a responsabilidade pela elaboração e negociação do texto passou a ser atribuída aos relatores designados nas comissões. Essa medida retirou a arbitragem dos Presidentes da Câmara e do Senado e desmantelou o mecanismo anteriormente em vigor que gerenciava a coalizão, empregando a relatoria das MPs como um ativo negociável. A perda dessa habilidade de resolver conflitos horizontais no interior da coalizão acarretou uma redução da autoridade do Presidente, cerceando-lhe a capacidade de negociação, sobretudo em relação aos deputados, que constituíam os principais protagonistas do sistema anterior.

Ademais, a aprovação das medidas provisórias tornou-se significativamente mais onerosa. No regime anterior, o governo precisava atuar em dois espaços, os plenários da Câmara e do Senado, onde tinha a possibilidade de apresentar propostas de acordos com os líderes e assegurar a aprovação do texto de sua escolha, por meio da articulação com os relatores do plenário. A incorporação das comissões mistas criou uma linha de ação para o governo, as comissões se apresentam como arenas que favoreciam a atuação e a influência individual dos parlamentares, em contraste com os plenários.²²⁵

A situação foi ainda mais prejudicada pela ausência de norma que regule as comissões mistas das Medidas Provisórias. As compreensões de regimentos e as questões de ordem concederam diversos privilégios aos dirigentes de partidos, que, em teoria, seriam capazes de obstruir o andamento de qualquer reunião de medidas provisórias. A encadeamento de acordos entre partidos resultou na distribuição das relatorias a todos os

²²⁵ ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. **Texto para discussão, n. 1933**, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

agrupamentos políticos, promovendo maior autonomia para os relatores e uma participação mais significativa da oposição. As consequências dessa alteração foram, por um lado, o aumento na transparência, na participação e na particularização dos diálogos; por outro lado, o governo perdeu a capacidade de controlar as relatorias e o texto a ser deliberado, necessitando, assim, negociar de maneira individual com diversos parlamentares.²²⁶

Embora promova as negociações individuais, a implementação das comissões mistas resultou em uma desvantagem para a Câmara dos Deputados, uma vez que agora ela precisa compartilhar as relatorias com o Senado e enfrenta a mesma restrição de tempo para analisar as Medidas Provisórias, que anteriormente era exclusiva do Senado. Isso resultou em um incremento nas articulações para uma nova alteração constitucional no instituto das Medidas Provisórias.

O exponencial incremento dos custos para a aprovação das Medidas Provisórias nas comissões mistas debilitou esse mecanismo, exigindo do Executivo agora uma destreza política para atuar em três esferas distintas, administrar processos dispersos nas comissões e negociar com atores que não estão necessariamente alinhados ao governo. A alteração provocou uma modificação na estratégia do governo Dilma, privilegiando o procedimento ordinário em lugar das Medidas Provisórias, além de um incremento significativo na quantidade de vetos presidenciais em resposta às modificações realizadas pelos parlamentares, o que gerou novos pontos de tensão na interação entre o Executivo e o Legislativo, comprometendo a governabilidade entre os anos de 2011 a 2016, que correspondem aos dois mandatos de Dilma.²²⁷

Contudo, no biênio seguinte, que corresponde ao governo Temer, mesmo diante da adequada administração da coalizão, medidas provisórias significativas para o governo expiraram devido a obstáculos nas comissões mistas, tais como o novo marco do saneamento básico²²⁸ e o novo Código de Mineração,²²⁹ evidenciando que as dificuldades do novo rito perduraram, apesar da gestão governamental. Finalmente, o governo precisou recorrer a novas estratégias jurídicas para contornar as dificuldades na aprovação das Medidas Provisórias. Uma delas consistiu no comportamento de Temer em anular

²²⁶ BEDRITCHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment**: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma. Brasília: Senado Federal, 2017.

²²⁷ BEDRITCHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment**: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma. Brasília: Senado Federal, 2017.

²²⁸ Medida provisória 744.

²²⁹ Medida provisória 790.

uma Medida provisória que se encontrava prestes a expirar para, em seguida, publicar outra, com um texto reestruturado, mas preservando o mesmo significado da anterior, o que, na prática, configurou a constitucionalmente vedada reedição de medidas provisórias.²³⁰

Para Figueiredo e Limongi,²³¹ a reação do Congresso ao uso ampliado da prerrogativa de edição de medidas provisórias tende a ocorrer em função da detecção de conflitos de natureza político-partidária.

Temporalmente, a etapa final das medidas provisórias, para os presentes fins, refere-se a um conjunto de inovações legislativas e interpretações judiciais que restringiram ainda mais as atribuições presidenciais relacionadas à publicação de Medidas provisórias, verificada no contexto da administração de Bolsonaro.

Como Presidente minoritário e desprovido de uma coalizão razoável no congresso, Bolsonaro se valeu das medidas provisórias de uma forma peculiar. Elas passaram a ser, frequentemente, meras respostas políticas ao público eleitor, constituindo uma prestação de contas legislativa que atende a compromissos de campanha, sem, entretanto, a genuína intenção ou o empenho efetivo para convertê-las em legislação. Possuíam um valor simbólico muito superior em comparação à sua capacidade de gerar políticas públicas eficazes.

Conforme constamos na presente pesquisa, a impressão de alta carga ideológica e/ou política em projetos de lei ou medidas provisórias não se presta, até certa medida, à garantia de reunião da coalizão em seu entorno em nível suficiente para sua aprovação.

A morosidade na designação da liderança governamental no Congresso e a falta de ação na articulação das comissões indicaram essa alteração na percepção do *modus operandi* do governo em relação às MPs. Principalmente, a elevada quantidade de Medidas Provisórias não aprovadas indica nesta direção.

Nesse contexto, em dados, das 44 MPs não orçamentárias expedidas em 2019, 18 foram rejeitadas de forma expressa ou tácita, ao passo que 6 ainda não haviam finalizado sua tramitação até maio de 2020, resultando em uma taxa de aprovação de pouco mais de 50%. O quantitativo, consideravelmente reduzido, demonstra como a

²³⁰ As Medidas Provisórias 755 e 768, que se aproximavam do término de suas validades, foram revogadas, respectivamente, pelas Medidas Provisórias 781 e 782. Essas MPs revogadoras reestruturaram o significado originalmente dado às MPs revogadas, ainda que com redação distinta. Esse comportamento, a rigor, foi tido por inconstitucional pelo STF, no contexto da ADI 5709.

²³¹ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

administração pública começou a priorizar a elaboração e as implicações políticas de uma Medida Provisória em detrimento das negociações necessárias para sua conversão em legislação.²³²

Outros indicativos desse comportamento por parte do então Presidente em relação às medidas provisórias manifestaram-se na Medida Provisória 892 – que isentava a obrigação de publicação de balanços de empresas em periódicos de ampla circulação. A medida impactava significativamente as receitas de diversos jornais e enfrentou considerável oposição por parte dos parlamentares. Apesar de todos os indícios de que o relatório governamental seria reprovado na comissão, a administração optou por prosseguir com a votação, optando por demonstrar ao eleitorado o cumprimento de suas promessas em vez de buscar um entendimento político – até mesmo no sentido de evitar uma derrota pública. O relatório foi, de fato, reprovado na comissão, constituindo a primeira ocorrência desse tipo de comportamento desde a relacionada Emenda Constitucional n. 32, de 2001.²³³

Aproveitando-se da ausência de coordenação, outros agentes passaram a restringir a prerrogativa do Chefe do Executivo e a modificar as características do instituto. A título de exemplo, o então presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, começou a sugerir, através de ofício, a indicação de deputados para os cargos de presidência e relatorias das comissões de Medidas Provisórias, assumindo uma atribuição que, costumeiramente, pertencia à liderança do governo.

Uma outra restrição significativa, creditada ao comportamento do então presidente do Congresso Nacional, Senador Davi Alcolumbre, consistente na inopinada suspensão de Medidas Provisórias individualmente entendidas como controversas. Desde 1988, se anotam apenas três tentativas de devolução de uma Medida Provisória ao Executivo pelo Presidente do Congresso, todas elas tendo enfrentado indagações sob a perspectiva jurídica. O referido Presidente do Congresso se absteve de abordar os questionamentos de ordem legal e, de forma simplista, promoveu verdadeiro

²³² BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas, Brasília, p. 32-42, fev. 2021.

²³³ BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas, Brasília, p. 32-42, fev. 2021.

engavetamento das Medidas Provisórias 895²³⁴ e 896,²³⁵ sem que tivesse sido expedido qualquer ato formal de restituição. Impossibilitou a progressão dessas duas medidas provisórias, sem encaminhá-las às comissões mistas pertinentes.

Daqui extraímos outro fator de enfrentamento institucional – com reflexos constitucionais –, na medida em que tal comportamento inaugurou a postura do voluntarismo ou de repulsa a matérias tidas como de prioridade para o Governo, tudo isso à revelia, como visto, de qualquer ato formal que indicasse, ao menos, diálogos institucionais.

Sem qualquer juízo de valor acerca das razões motivadoras – dado o princípio da inércia do Judiciário e a necessária garantia de constitucionalidade das normas –, é razoável acrescentar ao fator anterior a considerável atuação do STF na promoção de interpretações que, ao fim e ao cabo, concederam mutações importantes no instituto da medida provisória, conforme já exemplificado acima.

Como acima destacado, este intervalo temporal caracterizado por uma coordenação política insatisfatória, marcado por um elevado número de perda de eficácia de Medidas Provisórias e por restrições institucionais à prerrogativa de sua edição, pode ser interpretado como um estágio de transição rumo a mais uma transformação desse instituto. De fato, após mais de oito anos de tramitação na Câmara, a Proposta de Emenda à Constituição 70/2011,²³⁶ que modifica o art. 62 da Constituição, foi finalmente aprovada em duas votações, restringindo consideravelmente a autoridade do Poder Executivo, uma vez que estabelecia prazos determinados para a comissão, para a Câmara e, ainda, para o Senado. O ponto relevante é que, uma vez ultrapassado o intervalo da comissão sem a apresentação do parecer, a Medida Provisória perdia a sua eficácia, mesmo nesse contexto.

O fato é que, após o retorno ao Senado no ano de 2019, este órgão legislativo aprovou a Proposta de Emenda à Constituição em duas votações, com a inserção, porém, de emenda redacional que trouxe consigo alteração significativa no texto, fato este que desencadeou dúvidas internas acerca da exigência do parecer da comissão mista antes da

²³⁴ Que tratava da emissão da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) digital e gratuita, visando alterar a Lei n. 12.933/2013, que trata da meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes.

²³⁵ Que alterava a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, para dispor sobre a forma de publicação dos atos da administração pública.

²³⁶ De autoria do Senador Jose Sarney, a PEC pretendeu a alteração do procedimento de apreciação e votação das MPs pelo Congresso Nacional, regulando prazos maiores e ritos específicos.

deliberação em plenário. Em virtude do conflito, a Emenda Constitucional ainda não foi promulgada até a presente data, apesar de já, como dito, ter recebido aprovação em dois turnos pela Câmara e Senado. De qualquer maneira, trata-se de uma estratégia do Congresso para restringir ainda mais a autoridade presidencial em relação às medidas provisórias.

Em resumo, com razoável margem de assertividade, é possível concluir que o delineamento formal do instituto das medidas provisórias sofreu drásticos movimentos que, no contexto desta pesquisa, indicam ser mais um fator que se soma na cadeia de atitudes institucionais que afetam diretamente o funcionamento do sistema presidencialista brasileiro, o que nos concede bases para investigar outra problemática.

4.1.3 A banalização do impeachment no cenário da parlamentarização do presidencialismo brasileiro

Conforme constamos, o sistema brasileiro é presidencialista na norma, mas parlamentarista da forma. A problemática parece se instalar na medida em que os mecanismos de aferição de responsabilidade nesses dois sistemas são completamente diferentes.

Poucos questionarão a veracidade de que a Constituição de 1988 outorga ao presidente prerrogativas que frequentemente são observadas em sistemas parlamentaristas, além de lhe proporcionar uma atuação que se assemelha à de um Primeiro-Ministro. Os legisladores, por sua vez, lidam com uma estrutura de estímulos que não os diferencia significativamente de seus pares em um sistema parlamentarista convencional. O desfecho é uma configuração política relativamente surpreendente, cuja atuação diverge das expectativas, ao menos daquelas projetadas nos anos iniciais de vigência do texto promulgado em 1988.²³⁷

Uma imagem significativa da Assembleia Constituinte brasileira de 1987-1988 retrata um conjunto de defensores do presidencialismo celebrando sua vitória imprevista após uma votação nominal extremamente polêmica acerca da questão sobre presidencialismo ou parlamentarismo. Certamente, naquele momento, os delegados exaustos já se encontravam em reunião há mais de um ano; após mais de cinco meses, a

²³⁷ CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 55-75. p. 58.

Assembleia finalizaria o que se tornaria uma das Constituições mais abrangentes da história. A circunstância de essa deliberação, aparentemente fundamental, ter sido solucionada apenas nas etapas finais do processo decisório constitui um dos elementos mais notáveis do processo constitucional brasileiro. É ainda mais impressionante que, até o instante decisivo, numerosos delegados acreditavam que a forma de governo adotada no novo sistema seria o parlamentarismo, em vez do presidencialismo. Desse modo, ao elaborar a maior parte da estrutura constitucional, os delegados não possuíam apenas uma percepção imprecisa da relação elementar entre os Poderes, mas também, muito possivelmente, uma perspectiva essencialmente distorcida. Seria razoável prever que a Constituição resultante configurasse um híbrido surpreendente, mesclando características tipicamente "presidencialistas" com elementos "parlamentaristas".²³⁸

Além do contexto político prevalente no período da Assembleia Constituinte e da precisão do conteúdo constitucional que dela emergiu, a avaliação dos componentes que definem o atual estilo de operação do sistema de governo nacional também indica uma confluência entre presidencialismo e parlamentarismo.

Um dos indicativos dessa convergência é o papel de destaque que o Legislativo vem conquistando, de forma gradual, no que se refere à dominação da pauta legislativa. O fenômeno evidencia a progressiva relevância dos parlamentares na gestão da pauta reformadora do governo, função que, em épocas anteriores, concentrava-se no Chefe do Executivo, conforme visto acima.

Soma-se a isso, em igual relevância, a indispensabilidade da formação de coalizões no parlamento a fim de que o governo goze de estabilidade e fluidez da agenda nacional, conforme revelado no presente trabalho.

Os Presidentes brasileiros que lograram estabelecer uma coalizão eficaz com o Congresso Nacional conseguiram dirigir seus mandatos com serenidade, mesmo na ausência de ampla popularidade, como, por exemplo, Michel Temer. Em contrapartida, na ausência de uma aliança robusta na esfera legislativa, Presidentes sem popularidade ou inábeis na condução do governo foram removidos pelo parlamento, em um contexto de raciocínio que aparenta alinhar o sistema de governo brasileiro ao formato parlamentarista.

²³⁸ CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 55-75. p. 55.

Na lógica constitucional vigente – teoricamente presidencialista –, o *impeachment* se revela como único mecanismo formal que possibilita a derrubada de um Presidente.

Em contraste com o que se verifica no sistema parlamentarista ou no semipresidencialista – nos quais a ausência de apoio parlamentar é bastante para resultar na troca do governo, que se opera de forma natural mediante a aprovação de uma moção de desconfiança pelo congresso –, a destituição de um governo no sistema presidencialista, através do *impeachment*, é sempre um processo doloroso e deve ocorrer apenas em situações específicas que se relacionem à prática de crime de responsabilidade por parte do Presidente, e não apenas à conta do decréscimo de popularidade ou à falta de base parlamentar.

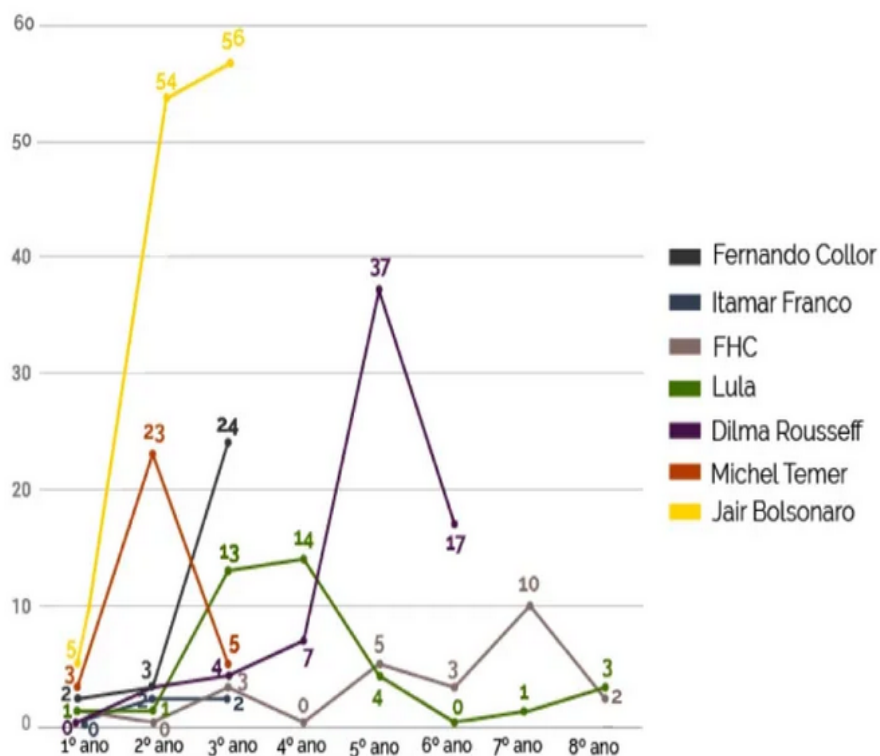
Dada a complexidade propositalmente atrelada ao processo de *impeachment*, não parece tramitar com normalidade sua alta incidência na história democrática do Brasil desde 1988.

Não só do ponto de vista efetivo – que levou à destituição de dois presidentes desde 1988 –, todos os presidentes eleitos após a promulgação da Constituição de 1988 tiveram contra si uma alta taxa de pedidos de *impeachment* apresentados, demonstrando que o ponto de vista da mentalidade política parece estar modulado para a premissa que aqui se sustenta como problemática – de que o Brasil conta com bases informais do parlamentarismo.

Corroborando a conclusão acima alcançada, o Gráfico 1 a seguir²³⁹ indica que, tendo como ponto de partida o ano de 1988, os pedidos de *impeachment* se “popularizaram”, indicando crescimento acentuado:

²³⁹ AGÊNCIA PÚBLICA. Os pedidos de *impeachment* de Bolsonaro. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 07 jan. 2025.

Gráfico 1 – Crescimento dos pedidos de *impeachment* desde 1988



Fonte: Pública – Agência de Jornalismo Investigativo.

Por falta de dados públicos recentes, a presente pesquisa se resumiu à análise dos feitos formulados até o ano de 2022, período em que o então presidente Jair Bolsonaro, inaugurando um novo dado alarmante, contou com mais de 126 pedidos de *impeachment*.²⁴⁰ Destaca-se que Fernando Collor de Mello – 1992 – e Dilma Rousseff – 2016 – foram destituídos de seus mandatos sob a acusação de crimes de responsabilidade.

Essa quantidade de pedidos de impedimento traz consigo, conforme antecipado, a compreensão de que o instituto é interpretado, sob a ótica dos que manejam, como mecanismo para resolução de conflitos de ordem política ou governamentais, afastando-se da premissa excepcional que o precede e aproximando-se cada vez mais da lógica parlamentarista.

²⁴⁰ Incluindo os pedidos duplicados e eventuais aditamentos. AGÊNCIA PÚBLICA. **Os pedidos de *impeachment* de Bolsonaro.** Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 07 jan. 2025.

Acerca dos fatores que são comuns aos dois casos de *impeachment* efetivados desde 1988, Sergio Abranches²⁴¹ indica o seguinte:

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 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.

De todo o contexto, algumas conclusões parecem razoáveis. Presidentes populares tendem a gozar do apoio parlamentar, assim como aqueles que, mesmo impopulares, evidenciem habilidade na estruturação e manutenção de uma sólida coalizão. De todo modo, o apoio parlamentar é pressuposto para a governabilidade, sem o qual a tendência é o elevado risco de impedimento.

Confirmando essa premissa, Sergio Abranches,²⁴² mais uma vez, indica que:

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.

²⁴¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 351-352.

²⁴² ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 351.

Na ordem constitucional brasileira,²⁴³ mais uma vez, a abertura semântica notada no processo de *impeachment* permite interpretações que o classificam, conceitualmente, como um processo jurídico, mas de bases eminentemente políticas. A problemática está, pelo menos à primeira vista, no fato de que a interpretação jurídica necessária à abertura do processo é entregue ao parlamento que, como visto, a depender dos ânimos, pode incorrer em enviesamentos graves à estabilidade democrática.

Essa combinação de elementos políticos com fundamentos jurídicos aplicada ao *impeachment* leva o sistema a conflitos intensamente desgastantes, em razão da dificuldade em determinar até que ponto e em que grau a atuação da jurisdição constitucional seria permitida.²⁴⁴

No sempre válido o escólio de Paulo Bonavides:²⁴⁵

O *impeachment*, o remédio por excelência do presidencialismo para remover do poder os presidentes incursos em crimes de responsabilidade, não teve em nosso Direito Constitucional, nem tampouco na vida política doutros países que seguiram o modelo institucional dos Estados Unidos, a aplicação que dele esperavam os seus defensores teóricos, sendo primeiro um ativador de crises e colapsos da legalidade do que, em verdade, um instrumento de restauração da verdade constitucional lesada pelos abusos pessoais do primeiro magistrado da Nação.

Na medida em que o *impeachment* conta com força motriz oriunda, majoritariamente, da política, devemos, de forma natural, ponderar sobre a possibilidade de sua aplicação distorcida, eliminando qualquer chance de supervisão judicial. Essa utilização pode ser um agente gerador de crises institucionais e políticas, além de potencialmente favorecer a ocorrência de "golpes brancos".²⁴⁶

Nesse quadrante, o comportamento prévio dos parlamentares é fator que deve predominar nas investigações motivadoras, já que, a exemplo do Brasil, a abertura

²⁴³ Em especial na análise da vagueza dos requisitos previstos no art. 85 e da delegação conceitual de que trata seu Parágrafo único. Essa delegação regulatória se concentra na Lei Federal 1079, de 1950, portanto, anterior à própria CF. Não obstante o STF ter entendido pela recepção da referida norma pela ordem constitucional vigente (MS 21.689/DF e ADPF 378/2015), no mínimo, tal resultado pode ser questionado, entre várias possibilidades, à luz da temporalidade, já que a lei do *impeachment* é 38 anos anterior à CF, o que pode refletir invariáveis desconexões social, política, institucional e democrática – marcas visíveis na CF de 1988.

²⁴⁴ SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 107.

²⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 67.

²⁴⁶ Golpe Branco é verificado quando há destituição do Presidente, que não conta com maioria no parlamento, a partir de razões sem qualquer conexão com a base jurídica exigida. Em outras palavras, por motivos de mero dessabor político. Nesse sentido: SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 108.

semântica dada ao instituto, como dito, pode favorecer um campo fértil para enquadramentos e destituições antidemocráticas.

É imprescindível avaliar o povo de maneira institucionalizada, representada por um Parlamento que recebe legitimidade por meio da confiança depositada nas urnas. É neste último que se concentra a responsabilidade democrática e institucional de supervisão do procedimento de *impeachment*, examinado sob uma ótica de validação popular.

O Parlamento, primeiramente, deve atuar como mediador das aspirações da população. Desse funcionamento deve, preferencialmente, surgir cenários de conciliação e regularidade institucional.

O *impeachment*, assim sendo, não pode ser considerado como instrumento de manutenção dos sentimentos e confrontos eleitorais, nem deve ser utilizado como alternativa da análise avaliativa do Parlamento em relação aos atos do Poder Executivo. Dessa forma, crises econômicas, elevação do desemprego, diminuição da popularidade ou desfazimento de eventual coalizão, por amostra, não constituem razões normativamente estabelecidas para o impedimento do Presidente.

Um presidente não deve exercer suas funções institucionais à sombra da ameaça de *impeachment*. Não se pode presumir, mesmo que de forma matizada, pela existência/configuração de crime de reponsabilidade a cada movimento de gestão que faça. O ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do que ocorre no mundo, trata o fato criminoso, *a priori*, à luz do princípio da legalidade estrita, não do domínio do fator político.

O controle de confiança do Chefe do Executivo, especialmente sob o viés de sua perda, deve ser exercido pelo eleitorado, na eleição imediatamente subsequente à em execução.²⁴⁷

É neste contexto que se anuncia a pertinência da alteração do sistema de governo brasileiro. A conversão do sistema presidencialista brasileiro em um modelo semipresidencialista, que integre aspectos do sistema atual presidencialista com características do parlamentarismo – incluindo a estipulação explícita de métodos ordinários de apuração da responsabilidade política do governo perante o parlamento –, seria capaz de otimizar a resolução de crises e incrementar a governabilidade no Brasil. É o que se passa a evidenciar, no próximo tópico.

²⁴⁷ SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

4.2 Semipresidencialismo como medida à superação dos dilemas atuais do Presidencialismo Brasileiro

A título de contraposição metodológica, a problemática acima destacada parece encontrar solução nas bases funcionais do semipresidencialismo, conforme acima já exposto.

É crível concluir que o critério distintivo presente em toda e qualquer concretização do modelo semipresidencial²⁴⁸ é de natureza estrutural: a configuração política característica do sistema semipresidencial é uma estrutura tripartite. Isso implica dizer que o sistema semipresidencial, tanto do ponto de vista jurídico, político ou fático, é o sistema que se submete à vocação estrutural do equilíbrio – mínimo e flexível – dos três órgãos políticos. Isso difere de outros sistemas clássicos, como o presidencial ou o parlamentar, nos quais o equilíbrio e a dinâmica política ocorrem de forma constitucional e efetiva, primordialmente, entre duas entidades politicamente ativas.

Dado o quadro de protagonismo institucional que marca a atuação do Legislativo e a necessária gestão por um órgão executivo, o semipresidencialismo se mostra como o sistema de melhor indicação para a realidade brasileira, conforme já sustentado. Nele os interesses do Chefe do Executivo são mantidos, agora com o elevado grau de proteção institucional de seu mandato, já que, através de uma diarquia, se creditaria ao Primeiro-Ministro o (in)sucesso da gestão perante o parlamento que, nessa roupagem, além de se manter forte, seria submetido ao escrutínio popular quanto ao aspecto de gestão de recursos, se revelando adequado à necessária conformação de mecanismos de corresponsabilidade governativa.

Tal premissa, à primeira vista, nos indica que o baixo nível de mudanças funcionais demonstraria mais um atrativo para a adoção do semipresidencialismo.

Basicamente, destacamos três grandes fenômenos políticos-institucionais que, sem exclusão de outros, parecem ser os responsáveis pela deterioração das bases do presidencialismo no Brasil: as emendas parlamentares, o esvaziamento funcional das medidas provisórias e o elevado risco de rupturas institucionais.

Necessário estabelecer que esse quadro de disfuncionalidades que hoje se apresenta parece não ser compatível com a lógica funcional do presidencialismo, tal como

²⁴⁸ Denota-se uma variedade de matrizes no sistema semipresidencial que se deve, principalmente, ao fato de não existir um modelo único de distribuição de poderes entre os órgãos que compartilham a administração do sistema de governo, ao contrário do que ocorre nos sistemas parlamentar e presidencial.

posto. Essa situação, contudo, não constitui impossibilidade de convivência no cenário de outro sistema de governo, a exemplo do modelo que aqui se defende.

Evidentemente, eventual mudança que diminua o protagonismo institucional angariado pelo Parlamento brasileiro, por óbvio, se revestiria de desestímulo político que fulminaria qualquer movimento evolucionista.

Nesse sentido, conforme já anunciado, o semipresidencialismo se apresenta com uma clara vocação aos diálogos institucionais, além de contar, a partir de sua hibridez parlamentarista, com mecanismos claros de destituição de governo e de impressão de mecanismos de corresponsabilidade governativa.

O apascentamento das garantias funcionais de cada um dos poderes envolvidos – autonomia do Executivo e protagonismo do Legislativo – já indica bases relativamente sólidas que estabelecem a pertinência do novo modelo.

4.2.1 A feição parlamentarista do semipresidencialismo como contraposição resolutiva das problemáticas das emendas parlamentares e do desvirtuamento da lógica funcional das medidas provisórias

Neste tópico, a partir de tudo quanto posto, parece crível concluir que a feição parlamentarista do semipresidencialismo se apresenta, sem exclusão de outras, como a medida mais adequada para o atingimento do que, no presente trabalho, se convencionou chamar de corresponsabilidade governativa.

O alcance dessa meta sintetizaria a resolução para a adequação funcional das emendas parlamentares e da independência funcional do Executivo na edição de medidas provisórias, em especial quando inserida a figura do Primeiro-Ministro nesta complexa equação.

Como sedimentado, o semipresidencialismo é marcado estruturalmente pela presença de um sistema híbrido ou misto no qual o Governo é dirigido por um Primeiro-Ministro, com dupla responsabilidade perante o parlamento – nos âmbitos político e/ou institucional – além de contar com um Presidente eleito através de sufrágio universal. É importante notar que este Presidente, que representa o aspecto presidencialista do modelo,

possui poderes significativos em termos de controle e direção institucional, com destaque para a capacidade independente de dissolver o Parlamento.²⁴⁹

Nesse cenário, parece adequado concluir que os dois vértices mais problemáticos do presidencialismo brasileiro, acima destacados, se dissolvem em características típicas e funcionais do semipresidencialismo.

Longe de serem características estranhas, a participação ativa do Parlamento – aferível do ponto de vista social e político – é incorporada de maneira pressuposta no semipresidencialismo, graças à característica parlamentarista que o garante.

A principal crítica construída nesta investigação acerca das emendas parlamentares é no sentido de que sua operacionalização em um ambiente presidencialista – na proporção que hoje se evidencia – o enviesa e dificulta o cumprimento pleno do papel constitucional reservado ao Poder Executivo.

Já foi sedimentada a premissa de que as emendas parlamentares se apresentam como o principal mecanismo de fomento das coalizões. Sua impositividade, em percentuais manifestamente desproporcionais e sem qualquer lógica de destinação, retira do Executivo qualquer possibilidade de direcionamento do parlamento para cotejo de sua agenda de maior relevância.

É aqui que se apresenta a figura essencial do Primeiro-Ministro.

Como interlocutor eleito entre o Presidente e o Parlamento – que o credita a atuar –, o Primeiro-Ministro tende a se apresentar como um facilitador dos diálogos institucionais. Nesse cenário, a fluidez da agenda nacional – fomentada ou não por emendas parlamentares – parece ser de maior plausibilidade, já que o *accountability* social é direcionado ao próprio parlamento, que conta, agora, com mais um fator de pressão: a social.

As emendas parlamentares continuariam a cumprir seu papel funcional de união, formação e estabilização das coalizões, só que agora com indicativos de maior responsabilidade e relevância destinativa, já que o (in)sucesso do governo estaria dissolvido, ao menos de metade, no Parlamento.

Esse cenário de crédito valorativo confiado ao Primeiro-Ministro, além de o credenciar, convida o Parlamento para uma nova atuação funcional diante do controle social e da implementação da almejada corresponsabilidade governativa.

²⁴⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 231.

Partindo da mesma lógica das emendas no novo sistema, tal fórmula indicaria que a edição de medidas provisórias se daria em uma conjuntura de maior probabilidade de agilidade e êxito material. Isso porque, conforme estabelecido, o Primeiro-Ministro governa à luz da confiança do parlamento, que passa a ser responsável pela fluidez governamental, tendendo a atender a outros estímulos que não mais os de ordens financeira e de fortalecimento institucional.

Essa premissa parece ser de fácil comprovação.

A lógica tem indicado, tal como nos exemplos Português e Francês, que o Primeiro-Ministro tende a ser fruto de uma coalizão que se forma em torno de um projeto de Estado, sucumbindo, com esse simples gesto, com os interesses provincianos. Aqui, a forma de desenvolvimento da própria política é alterada, sustentando a premissa defendida de que o implemento da figura do Primeiro-Ministro traz consigo indicativos de maiores chances de fluidez dos interesses da Nação, além de conceder maior estabilidade às relações entre Executivo e Legislativo.

Esse vetor, duplo-variável, se aplicaria, de igual modo, ao Executivo. Isso porque – necessário destacar – a fluidez de agenda deve dialogar com a capacidade que o Presidente deve ostentar de conformar seus interesses com o da coalizão que melhor se estruturar. A eleição do Primeiro-Ministro passa por isso, já que a indicação de um candidato, pelo Executivo, deve ter em conta seu potencial de aprovação pelo Parlamento.

Nesse cenário, portanto, necessário considerar que os interesses da coalizão devem minimamente convergir com aqueles do Presidente, sob pena de este último se convolar em mero “passageiro” à deriva da coalizão que se reunir em torno de um projeto que conte com maioria suficiente à aprovação do Primeiro-Ministro e, portanto, da formação do governo.

A melhor solução para este quadro, tal como apresentado no modelo Português,²⁵⁰ é a equalização de forças trazida pela possibilidade de dissolução do Parlamento, ferramenta típica à disposição do Presidente para, em casos específicos e com relativa carga de subjetividade, reequilibrar os interesses que porventura se desvirtuem durante o exercício do ano legislativo ou em detrimento dos interesses nacionais.

²⁵⁰ Artigos 171 a 173 da Constituição portuguesa.

Assim, ao contrário do entendimento defendido por Sartori,²⁵¹ Karl Loewenstein²⁵² afirma que essa equação evidencia um equilíbrio total entre as funções Executiva e Legislativa, uma vez que ambas possuem poderes de dissolução. Isso significa estabelecer que o Parlamento pode dissolver o Governo por intermédio do voto de desconfiança, assim como o Governo pode dissolver o Parlamento e proceder com a convocação de novas eleições.

Esse pressuposto potencial conflitivo, ao contrário de ser inovador, integra as estruturas ecléticas das versões do semipresidencialismo experimentadas pelo mundo, sendo consideravelmente sustentável do ponto de vista de resolução de crises políticas, conforme destacamos a seguir.

4.2.2 A moção/voto de desconfiança em contraposição resolutive ao acentuado risco de impeachment no modelo presidencial brasileiro

Tal como para o Executivo se estabelece a possibilidade de dissolução do parlamento, para o Legislativo remanescem a moção/voto de desconfiança e o próprio *impeachment*.

Necessário destacar que, por várias razões, a moção de desconfiança se apresenta num viés menos traumático que o *impeachment*. Primeiramente, a moção de desconfiança é um mecanismo parlamentar que permite a substituição do governo sem a necessidade de um processo prolongado e complexo. Isso significa que a transição de poder pode ocorrer de maneira mais rápida e menos conflituosa, minimizando as instabilidades política e econômica.

Além disso, a moção de desconfiança é frequentemente associada a uma expressão direta da vontade do parlamento, refletindo a perda de apoio político do governo em exercício. Esse processo, para essa corrente, é mais alinhado com os princípios democráticos, já que permite aos representantes eleitos a tomada de decisões baseadas na confiança e no desempenho do governo, sem envolver acusações criminais ou morais que contem com potencial de polarização da sociedade.

Por outro lado, o *impeachment* é um processo mais formal e judicioso, que geralmente envolve acusações graves de má conduta ou crimes cometidos pelo Chefe de

²⁵¹ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 116-135.

²⁵² LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 107.

Estado. Esse processo tem característica altamente divisiva, gerando conflitos intensos tanto no âmbito político quanto na sociedade em geral. A natureza pública e prolongada do *impeachment* pode exacerbar tensões e criar um clima de incerteza, afetando negativamente a governabilidade e a confiança nas instituições.

Conforme cenário teórico que indica para a deterioração do presidencialismo brasileiro, as relações típicas entre Executivo e Legislativo trazem acentuado risco de rupturas institucionais que desaguem na destituição do Presidente da República e, com isso, a quebra da, talvez, maior característica da democracia: a vontade popular.

No Brasil, o Presidente governa à luz da negativa sombra da desconfiança. A parlamentarização do sistema presidencial trouxe contornos de responsabilização política do Presidente perante o Parlamento através do *impeachment*, hipótese não concebida pela Constituição de 1988.

Para Carlos Blanco de Moraes,²⁵³ um dos desafios enfrentados pelo Brasil no âmbito do presidencialismo de coalizão é que, caso ocorra um problema que envolva o Presidente ou integrantes do Executivo, não existe a opção de responsabilização política. Quando ocorre algo sério, é necessário recorrer a métodos extremos, como o *impeachment*.

Assim, apesar de se verificar uma perspectiva um pouco mais presidencialista nos países americanos, é razoável concluir que, no Brasil, poderia haver algum benefício em ter um mecanismo de responsabilização de um governo, independente do Presidente, em relação ao Parlamento. Portanto, o sistema semipresidencialista francês, com ênfase e reforço no Presidente da República, seria um bom modelo a ser lançado como objeto de debate. Teríamos um Presidente atuando como mediador, mesmo tendo influência no Executivo, mas um Primeiro-Ministro independente, que teria alguma responsabilidade perante o Parlamento. Em outras palavras, caso exsurja uma crise política acentuadamente séria, ela poderia ser solucionada na interação entre governo e parlamento – talvez com a substituição do governo, por meio de uma moção de censura construtiva –, sem a necessidade de se recorrer a métodos extremos e traumáticos, como o *impeachment*.

²⁵³ BLANCO DE MORAIS, Carlos. **Estado de direito**: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-videoId=4a20b2f929244802ad2d3f1a738ed7c9&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em: 06 dez. 2024.

Essa possibilidade variável de responsabilização – com previsão de mecanismos equivalentes à disposição do Executivo e do Legislativo – conta com relevante confirmação doutrinária, em especial pelo fato de indicar um equilíbrio nas relações de poder, conforme elucida Jorge Reis Novais:

em sistema parlamentar, o Parlamento pode demitir o Governo, mas, em contrapartida, também o Governo pode dissolver o Parlamento. O equilíbrio entre os dois órgãos fica garantido. Pelo menos, e voltaremos a esse ponto, fica garantido no domínio da previsão constitucional, no momento em que se faz o desenho do relacionamento entre os diferentes órgãos (a chamada ‘engenharia constitucional’). A relação Parlamento/Governo seria, portanto, em sistema parlamentar e ao contrário do que muitas vezes se pensa, uma relação equilibrada, apesar de o Executivo depender da confiança política do Parlamento; é que a possibilidade de condicionamento da atuação do Executivo que, assim, está colocado à disposição do Parlamento, é fortemente atenuada ou contrabalançada através da recíproca possibilidade/ameaça de dissolução que o Executivo pode fazer impender sobre o Parlamento.²⁵⁴

Tal constatação, neste recorte, se faz necessária para evidenciar que o modelo de responsabilização vigente no Brasil, além de operacionalmente inadequado, evidencia que o Presidente governa ameaçado por acentuado risco de destituição por critérios meramente políticos – hipótese não concebida para o quadrante semântico do *impeachment* –, além de não contar com qualquer outro mecanismo que o possa defender do ponto de vista do equilíbrio institucional.

No modelo semipresidencial, o Parlamento tem a capacidade contínua de demandar a responsabilidade política do Governo e de todos os seus integrantes. Essa responsabilidade pode ser expressa por meio de uma moção de desconfiança, geralmente proposta pela oposição. Por outro lado, quando o Governo apresenta uma moção de confiança vinculada à aprovação de um projeto de lei ou de uma medida que é rejeitada pelo Parlamento, também ocorre essa situação.

Ademais, nos parece razoável a conclusão de que eventuais dissensos políticos, perspectivas de baixa popularidade ou paralisia institucional, neste novo sistema, são dirimidos de forma institucional através dos mecanismos pressupostos e com asseguração da paridade de armas.

²⁵⁴ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. I. p. 68.

Nesse contexto, a moção de desconfiança parece se apresentar como uma alternativa mais ágil e menos conflituosa para a mudança de governo no contexto do enviesamento institucional brasileiro, preservando a estabilidade institucional e permitindo que o país continue a funcionar de maneira mais harmoniosa.

5 APTIDÃO MATERIAL E FUNCIONAL DO SEMIPRESIDENCIALISMO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Conforme direcionamento acima antecipado, o sistema semipresidencial se apresenta como o mais adequado – do ponto de vista constitucional e funcional – à conformação das forças político-institucionais que operam no Brasil – mesmo que em elevado grau de abstração constitucional.

A compatibilidade do semipresidencialismo no Brasil pode ser analisada a partir de diversos ângulos. Primeiramente, o Brasil já possui uma tradição de presidencialismo, o que significa que a figura do presidente é central na política nacional. No entanto, a introdução de um primeiro-ministro traria consigo uma melhor distribuição das responsabilidades executivas, além de promover uma maior colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo. Isso poderia resultar em uma governabilidade mais estável e eficiente, especialmente em um cenário de fragmentação partidária como o brasileiro.

Sob essa ótica, duas vertentes podem, com certo grau de assertividade e sem exclusão de outras, ser motivadoras da mudança de sistema no Brasil: a necessidade de institucionalização de mecanismos de corresponsabilidade governativa e a facilitação de substituição de governos sem sustentação no Parlamento, com o mínimo de traumas na superação de crises.

A necessidade do implemento de mecanismos de corresponsabilidade governativa se justifica, conforme visto, na perspectiva de que o Parlamento, tal como hoje em operação no Brasil, executa boa parte do orçamento da União sem qualquer possibilidade de controle social e orçamentário – na sua acepção pessoal, ligado ao agente que gere recursos públicos –, além de dominar a pauta legislativa voltada à execução de ações de Estado, tudo isso com baixo poder de reação do Executivo que, repita-se, é marcado por deterioração acentuada e rápida.

Além disso, conforme visto, os casos de *impeachment* consumados no Brasil se desenharam, inicialmente, a partir de crises de governo e, de forma escalada, atingiram o nível de crise de Estado.

O semipresidencialismo, como visto, oferece soluções mais adequadas para crises políticas recorrentes, permitindo que o parlamento substitua o primeiro-ministro sem a necessidade de um processo de *impeachment*, que é mais traumático e demorado. Essa

flexibilidade pode ser benéfica para a estabilidade política e a continuidade administrativa.

Uma outra vantagem que, potencialmente, resultaria da alteração do sistema de governo se concentraria na constituição de coalizões mais robustas entre o Executivo e o Legislativo, o que, além de proporcionar maior eficiência à governabilidade, poderia contribuir para a diminuição da corrupção.

Conforme observado, o sistema semipresidencialista requer que a coalizão entre o governo e o parlamento se organize previamente, uma vez que a formação do governo depende do parlamento. No contexto do presidencialismo brasileiro, a coalizão se constituiu de maneira subsequente, ou seja, somente após a assunção do cargo é que o Presidente organiza seu grupo de apoiadores, sem que exista, entretanto, qualquer estrutura habitual de responsabilização política entre eles.

Sobre a disparidade na qualidade das coalizões em diversos sistemas de governo, José Levi do Amaral Júnior²⁵⁵ salienta que a constituição da aliança *a posteriori*, observada no nosso sistema presidencialista, tem ocasionado distorções:

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.

Seguramente, a coalizão constituída no semipresidencialismo, por anteceder à própria constituição do governo, revela-se mais sólida do que a que se estabelece no presidencialismo. Nesse sentido, Michel Temer²⁵⁶ concluiu:

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

²⁵⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 125-137. p. 134.

²⁵⁶ TEMER, Michel Miguel Elias. **Estado de direito**: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: 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: 01 dez. 2024.

coalizão no Semipresidencialismo, ela é muito mais sólida que a coalizão que se dá no Presidencialismo puro.

Em determinadas nações semipresidencialistas, como a Polônia, o governo e os grupos políticos estabelecem acordos de coalizão, por meio dos quais se obrigam a atender às pautas fundamentais delineadas, relacionadas ao projeto de governo que almejam implementar. Motivada na marcante vivência de nações com sistemas parlamentaristas – como a Alemanha e a Espanha –, a formalização de consensos ou contratos de coalizão nos sistemas semipresidencialistas confere ainda maior robustez à parceria entre o governo e o parlamento.²⁵⁷

Outro benefício estimável com a implementação do semipresidencialismo no Brasil, conforme antecipado, se construiria no sentido da promoção de uma maior corresponsabilidade governativa no cenário recente de fortalecimento do protagonismo do Congresso Nacional na determinação das agendas governamental e orçamentária.

Conforme mencionado anteriormente, a função que o Poder Legislativo tem exercido na orientação dos próprios progressos governamentais da nação é cada vez mais significativa, salientando-se, nesse contexto, o fortalecimento da influência do parlamento na determinação da agenda reformista, já que superior à aprovação de projetos de leis propostos por ele mesmo em detrimento daqueles oriundos do Poder Executivo.²⁵⁸

A ampliação das competências do Congresso Nacional abrange, especialmente, a agenda orçamentária, com a estipulação de diretivas orçamentárias e a imposição ao Executivo da responsabilidade de implementar políticas públicas que, de forma habitual, estavam sob sua direção.

Destaca-se que esse protagonismo quase que hegemônico, como visto, se estabelece desacompanhado da correspondente responsabilidade, trazendo acentuado risco à hígidez do erário da União.

A implementação do sistema semipresidencialista possibilitaria ao país a constituição de uma estrutura de consonância entre o parlamento e o governo, com o intuito de monitorar, de maneira confiável, a inclinação já observada na prática de ampliação das atribuições do Legislativo.

Nesse cenário, parece crível concluir, ao menos no plano teórico, que a aptidão do semipresidencialismo aos diálogos institucionais concederia mecanismos de segurança

²⁵⁷ CARDOSO, Matheus Pimenta de Freitas. **Semipresidencialismo no Brasil: uma evolução necessária**. 2022. 150 f.. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. p. 122.

²⁵⁸ CARDOSO, Matheus Pimenta de Freitas. **Semipresidencialismo no Brasil: uma evolução necessária**. 2022. 150 f.. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. p. 123.

jurídica e proteção a eventuais arroubos políticos que caminhem em sentido contrário à Constituição.

Ainda é razoável considerar que a implementação de um sistema semipresidencialista, que consolidasse a relação entre o atual sistema presidencialista e o modelo parlamentarista, promoveria a fluidez na agenda governativa. Isso se deve ao fato de que, com tal conformação, facilitada seria a formação de burocracias mais qualificadas e menos individualizadas.²⁵⁹

Em face das positivas previsões que, devido a múltiplos elementos, sinalizam que a implementação de um sistema de governo semipresidencialista seria vantajosa para o Brasil, emergem certas iniciativas significativas nessa diretriz.

Como exemplo, no ano de 2017, o então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, enviou um ofício ao Senado Federal contendo ideias preliminares para a melhoria do sistema de governo.²⁶⁰

Já no ano de 2022, após diversos debates, eventos e congressos que tiveram como enredo o mesmo assunto, a Câmara dos Deputados instituiu um grupo de trabalho, composto por parlamentares e juristas, cujo objetivo consiste em analisar a viabilidade e a adequação do sistema semipresidencialista na ordem constitucional brasileira. Importante destacar que a conclusão, materializada no relatório do Deputado Samuel Moreira, sugeriu a implementação do semipresidencialismo a partir de 2030.

Credita-se a isso o afastamento de alguns pressupostos que, em tese, seriam obstáculos para implemento do novo sistema, com destaque para: i) o fato de que em 1993, através de plebiscito, a população brasileira se contrapôs à mudança do presidencialismo; ii) as premissas da cláusula pétrea e da utilização de emenda à Constituição como caminho a ser adotado; iii) a problemática do multipartidarismo e da fragmentação partidária; iv) a figura do Primeiro-Ministro à luz do preceito democrático; e v) eventual funcionamento do semipresidencialismo na órbita de um Legislativo bicameral simétrico.

²⁵⁹ Nesse sentido: GANDRA MARTINS, Ives. **Estado de direito: 30 anos**. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. 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: 01 dez. 2024.

²⁶⁰ Um fato curioso marcou o episódio, já que o referido ofício – posteriormente apelidado de “PEC Gilmar Mendes” – foi protocolado, por equívoco, como projeto de emenda à Constituição. Como cediço, o Ministro, individualmente ou em representação do TSE, não detinha legitimidade para a referida proposição. (RIZÉRIO, Lara. PEC do semipresidencialismo de Gilmar Mendes é protocolada por engano pelo Senado. **Infomoney**25, 20/12/2017. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/pec-do-semipresidencialismo-de-gilmar-mendes-e-protocolada-por-engano-pelo-senado/>. Acesso em: 30 maio. 2024.

As respostas se mostram mais simples do que se imagina para a complexa engenharia empregada no sistema em vigência. Isso porque boa parte das premissas acima resumidas possuem alto grau de equívoco quando aplicadas ao caso, conforme analisaremos abaixo.

Em primeiro lugar, no que tange ao resultado alcançado com o plebiscito realizado em 1993 – que delegou à população a escolha sobre sistema Presidencialista ou Parlamentarista, dado o ambiente conturbado que se estabeleceu quando dos debates da Constituição de 1988 –, o equívoco parece se centrar na defesa de que, uma vez eleito o modelo atual pelo povo, o implemento do sistema somente se operaria à luz de uma nova Constituição, elevando o presidencialismo ao patamar de cláusula pétrea.

Não há qualquer ruptura institucional com potencial a justificar a instalação do poder constituinte originário. Isso porque, por ser inicial, o poder constituinte pressupõe o implemento de uma nova ordem jurídica, além de instituir o Estado.²⁶¹

Nesse sentido, Michel Temer²⁶² destaca:

(...) 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.

Muito embora as investigações apontem no sentido de crise no presidencialismo brasileiro, ela se resume à seara política, ainda não alcançando patamares de Estado – esse sim se prestaria ao pressuposto de fundação de uma nova ordem jurídica.

Ademais, conforme constatamos, o ambiente de execução do sistema brasileiro, sob o viés funcional do Legislativo, corre à revelia de qualquer regulação constitucional, já indicando um verdadeiro enviesamento que nos aproxima do parlamentarismo.

²⁶¹ 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.

²⁶² TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 35.

5.1 A possibilidade de implemento do sistema semipresidencial por emenda à Constituição

O implemento do semipresidencialismo no Brasil, conforme posto, pode se dar, com alto grau de segurança, através de emenda à Constituição, já que o sistema de governo não se insere na órbita das cláusulas pétreas.

No Brasil, as cláusulas pétreas são disposições constitucionais que não podem ser abolidas ou alteradas por meio de emendas constitucionais. Elas estão previstas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

É amplamente reconhecido, nesse aspecto, o debate acerca da legitimação entre gerações, o qual aborda a viabilidade de uma geração institucionalizar as normas a serem seguidas por outras. Quanto mais inalterável for a Constituição, diminuta será a aptidão das normas constitucionais para refletir e acompanhar a evolução da sociedade, o que, por conseguinte, eleva o perigo de descontinuidade.²⁶³

Neste aspecto, compreende-se que a interpretação dos confinamentos materiais ao poder reformador não tem que comprometer “o direito de cada geração de se autogovernar”, que emerge do genuíno princípio democrático.²⁶⁴

Caso a compreensão atribuída às cláusulas pétreas explícitas – cuja extinção por meio de emenda é expressamente vedada pela Constituição Federal – possa ser suavizada com o intuito de prevenir um ambiente de rompimento, com maior razão o modelo de governo presidencialista não pode ser considerado como permanente, uma vez que não faz parte do elenco definido no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Ademais, o fato de a população ter sido consultada em 1993 sobre o sistema a vigor não parece, como dito, razão para a sua permanente estaqueidade diante da corruptela que o presidencialismo tem se tornado.

Outro fator que enfraquece a dinâmica consiste no fato de que, no plebiscito, as alternativas submetidas à votação eram o presidencialismo e o parlamentarismo, somente. Com isso, pode-se afirmar que a consolidação do sistema presidencialista ocorreu em um cenário no qual a singular opção disponível era o sistema parlamentarista puro, no qual o Presidente eleito de forma direta não disporia de funções significativas, contrariando a

²⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 140-141.

²⁶⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. 3 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 301-303.

história evolutiva do Brasil naquele momento, espelhada no texto constitucional – que é fruto de um social anseio por normalidade institucional e divisão sistêmica de poderes.

Nesse contexto, ressalta-se a influência do movimento Diretas Já na determinação do sistema presidencialista. De fato, os defensores do modelo presidencialista sustentavam que o sistema parlamentarista – por não atribuir ao Presidente, escolhido por voto direto, competências relevantes – ia de encontro aos princípios das Diretas Já e, por extensão, à redemocratização em si.²⁶⁵

Ilustra todo esse cenário a constatação da diminuta transparência quanto aos modelos postos a plebiscito. Naturalmente, tal condição parece ser – dado o ambiente complexo que envolve o debate sobre sistemas de governo – suficiente para um possível enviesamento do resultado. Como visto, os debates contemporâneos tangenciavam uma redemocratização que tinha inspirações na existência de um Presidente com poderes gerenciais e legislativos, fato que afastava de plano a opção parlamentarista.²⁶⁶

Válido o comentário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Acho que nós não podemos nos apegar a uma decisão tomada há 30 anos para manter um quadro político. Há 30 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.²⁶⁷

²⁶⁵ CARDOSO, Matheus Pimenta de Freitas. **Semipresidencialismo no Brasil**: uma evolução necessária. 2022. 150 f.. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. p. 130.

²⁶⁶ A título de curiosidade, à época, o sistema de votação e as cédulas elaboradas pelo Tribunal Superior Eleitoral para a condução do plebiscito possibilitavam quatro resultados diversos, a saber, os Parlamentarismos Republicano e Monárquico, de igual modo, os Presidencialismos Republicano e Monárquico. Tal fato se soma para a conclusão de que os sistemas não foram bem apresentados ao eleitorado.

²⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Crise do Presidencialismo e Reforma da Governança**. Ciclo de Debates “Conferências Paulo Brossard” – Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro. [Vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=akcZmXmoU2E&t=3373s>. Acesso em: 01 mar. 2025.

Todo esse contexto parece nos recomendar bases razoáveis no sentido de que, desde a origem, os debates na Assembleia Constituinte sobre o presidencialismo não detinham condão/pretensão de elevá-lo ao nível de cláusula pétrea. Sobretudo pelo fato de que, à época, sequer o modelo semipresidencialista foi colocado à disposição de votação, o que reforça a premissa de possibilidade do seu implemento através de emenda à Constituição, por se afigurar uma nova possibilidade que parece sedimentar as principais disfuncionalidades do atual sistema.

5.2 O multipartidarismo e a fragmentação partidária no cenário do semipresidencialismo

Avançando, outro aspecto mencionado como obstáculo à implementação do sistema semipresidencialista no Brasil refere-se ao elevado número de partidos políticos presentes na arena política. Aos que defendem esse entrave, o elevado grau de fragmentação partidária no Legislativo brasileiro inviabilizaria a constituição de maiorias mais robustas, o que resultaria em incerteza governamental em um cenário semipresidencialista, cujo governo é constituído com base na maioria parlamentar e cuja manutenção está em dependência dessa maioria ampla.

Mais uma vez, essa premissa não parece ser o que pretende.

Em primeiro lugar, muito pelo contrário, com a necessidade de formação de coalizão prévia à eleição típica do semipresidencialismo, como visto, a tendência é exatamente a diminuição de partidos e sua reunião no entorno de um projeto nacional, se afastando de uma forma de eleição marcadamente paroquial.

Não se pode olvidar que o atual sistema fomentou, de forma evidente, a ocorrência de criação desenfreada de partidos políticos, desaguardo em uma dificuldade insustentável para fluidez da agenda nacional e, sobretudo, para a formação de coalizões minimamente sólidas.

Revisitando o passado, é possível destacar que durante o processo de *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff, sua defesa foi enfática em atribuir parte daquele cenário ao multipartidarismo exacerbado, já que afetada a governabilidade, mesmo inserida em um sistema presidencialista.²⁶⁸

²⁶⁸ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 327.

Em defesa do modelo português em entrevista concedida ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes, com acerto destacou Jorge Miranda:²⁶⁹

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 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. 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.

Assim, o elevado nível de fragmentação do cenário partidário nacional configura uma deficiência institucional que, atualmente, compromete o desempenho do vigente modelo presidencialista, incapaz de ser considerado como um componente suficiente para tornar inviável sua troca por um mais apropriado.

Ademais, o cenário partidário encontra-se em um claro processo de consolidação diminutiva. Como prova disso, destaca-se que, no ano de 2017, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 7/2017 que, de forma inovadora, extinguiu a possibilidade de coligações partidárias nas eleições proporcionais, além de ter instituído cláusula de desempenho eleitoral – com desempenho aumentativo gradual, a cada eleição, até 2030 – como condição de acesso dos partidos ao respectivo fundo de financiamento, além do tempo de rádio e televisão.

Tal pretensão, no espectro atual, vem se confirmando, como se observa na representatividade partidária no Congresso Nacional, com tendência a diminuir ainda mais à luz da cláusula de barreira instituída em 2017 que, como dito, incrementa *performance* partidária aumentativa a cada eleição que ocorrer até 2030.

Além disso, a implementação do semipresidencialismo pode exigir uma mudança na cultura política e partidária brasileira, historicamente marcada por um forte

²⁶⁹ JORGE MIRANDA. **Estado de direito**: 30 anos. Entrevista concedida ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: IDP e FGV, 2024. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=3d305b7075c3426abf52b6e250f95bf7&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em: 6 mar. 2024.

personalismo e pela centralização do poder na figura do Presidente. Os partidos devem se conformar de modo a se fortalecerem através de coalizão sólida e suficiente para indicação e composição do governo.

Esse movimento centrípeto exigido dos partidos no ambiente semipresidencial, por consequência lógica, sanearia a problemática da dispersão partidária e tornaria o multipartidarismo um fator de pouca relevância num quadro onde a cultura política seja mais orientada para colaboração, fortalecimento e negociação.

De todo modo, a implantação do semipresidencialismo no Brasil não deveria se dar de forma açodada, ficando vinculada, no mínimo, à maturação popular mediante debates qualificados e abertura de consultas públicas que indiquem participação ativa dos atores afetados por eventual funcionalidade do novo sistema.

De mais a mais, os patamares de *performance* estabelecidos, eleição a eleição, até 2030, seriam um prazo razoável para que o efeito pernicioso do multipartidarismo e do fracionamento partidário se dissipassem, provocando um alinhamento político que facilitasse o pleno funcionamento da nova roupagem.

5.3 A figura do Primeiro-Ministro

De igual modo, nos parece crível concluir que a inauguração da figura do Primeiro-Ministro, como se viu até aqui, não se revestiria de qualquer óbice do ponto de vista constitucional.

Muito pelo contrário, não há semipresidencialismo sem o assentamento constitucional deste importante personagem, em especial como figura central na melhoria dos quesitos da governabilidade e no estabelecimento da corresponsabilidade governativa. É nele que se concentra a feição parlamentarista que nos concede bases de melhoria na resolução de conflitos internos e cuja substituição se dá de forma bastante útil e eficaz.

A divisão de poderes entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro pode levar a uma distribuição mais equilibrada das responsabilidades executivas. O Presidente atuaria, isoladamente, como Chefe de Estado, focado em questões de representação e política externa. De forma paralela, o Presidente dividiria a chefia de Governo com o Primeiro-Ministro na administração do governo e na implementação de políticas internas.

Essa divisão tende a promover uma maior colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Além disso, o semipresidencialismo impulsiona o fortalecimento institucional do parlamento, uma vez que o Primeiro-Ministro precisaria do apoio da maioria dos membros do Congresso para ser nomeado e, portanto, governar. Isso pode incentivar uma maior cooperação entre os partidos políticos e promover uma cultura política mais colaborativa e menos personalista.

Nesse contexto, de forma reflexiva, necessário trazer à discussão que a eleição do Primeiro-Ministro pelo Parlamento – não pelo voto geral –, tal como no modelo português, é fator que demandará eficaz maturação institucional, já que a tradição nacional poderia questionar tal procedimento à luz do viés democrático.

Contudo, a resposta, a título sugestivo, pode ser construída a partir da própria roupagem idealizada para o sistema e se concentraria na premissa das “credenciais democráticas”, lida, a título sugestivo, à luz do pensamento defendido por Ronald Dworkin.

Em debate acadêmico, Ronald Dworkin e Jeremy Waldron²⁷⁰ protagonizaram o desenvolvimento de uma importante teoria acerca da revisão judicial de atos constitucionais aprovados sob o viés democrático. Em resumo, o debate, em certo momento, se concentrou na discussão de que os membros de Supremas Cortes não eram eleitos, carecendo a eles as respectivas credenciais democráticas que, para Waldron, seriam legitimadoras de suas condutas enquanto juízes que tornavam leis, aprovadas pelo Parlamento, sem eficácia.

Nesse quadrante, a perspectiva de Dworkin, criticada por Waldron, se concentrou em defender o modelo do *judicial review* no sentido de que o fato de os juízes da Suprema Corte serem eleitos por pessoas eleitas concedia a eles o suficiente acervo de credenciais democráticas para legitimar suas atuações. A ideia é a de que o sistema constitucional deve estabelecer claramente as prerrogativas, inclusive as de nomeação, dos parlamentares eleitos, ao passo que, uma vez alçados ao cargo, a outorga popular e democrática se mostra intrínseca e, em mesma medida, evidente.

A esse respeito, transportando-nos para a lógica de que trata a presente investigação, parece que o modelo de interpretação ora proposto se mostra suficiente para elucidação de eventual questionamento da formatação de eleição do Primeiro-Ministro.

²⁷⁰ WALDRON, Jeremy. The core of the case Against judicial review. **The Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

Ora, se se admitiu mundialmente que atende aos aspectos democráticos o modelo de nomeação de membros de Supremas Cortes – que, por regra, são vitalícios e integram outro Poder que não o nomeante – através de processo de delegação creditado constitucionalmente ao Parlamentar, nos parece óbvio que o modelo de nomeação – temporária, limitada e mediante confiança do Parlamento – do Primeiro-Ministro, pelo mesmo procedimento, se encontra abarcada de feições igualmente democráticas.

5.4 O sistema bicameral na órbita do semipresidencialismo

Sem pretensão de esgotamento da problemática que envolve a plena operacionalização do semipresidencialismo, outro ponto que merece profundas reflexões consiste na aferição funcional da sua compatibilidade à luz de um legislativo bicameral.

Em um sistema bicameral como o brasileiro – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, a implementação desse regime adiciona uma camada de complexidade, principalmente na relação de confiança parlamentar e na estabilidade do governo.

O Brasil possui um sistema bicameral considerado simétrico – as duas Casas têm semelhante poder legislativo – e incongruente – diferentes formas de representação: a Câmara representa o povo, o Senado representa os estados.

O elemento central do semipresidencialismo é que o Primeiro-Ministro e seu Gabinete devem ter a sustentação política do Congresso Nacional. Isso significa que eles podem ser destituídos por um voto de censura do Parlamento.

A proposta brasileira de semipresidencialismo geralmente prevê que o Primeiro-Ministro seja aprovado pelo Congresso Nacional e que a moção de censura seja apreciada por ambas as Casas – ou pela Casa que confere a confiança. No modelo simétrico brasileiro, é provável que a confiança e a censura teriam que passar pela Câmara dos Deputados – representante popular e, tradicionalmente, mais forte na formação de governo – e, possivelmente, também pelo Senado Federal. A exigência de aprovação nas duas Casas poderia tornar a formação e a manutenção do governo do Primeiro-Ministro mais desafiadora do que em sistemas parlamentaristas com bicameralismo menos simétrico, a exemplo do Francês.

Um mecanismo-chave para equilibrar a relação de poder é o poder do Presidente de dissolver a Câmara dos Deputados – e, em algumas propostas, o Congresso Nacional ou apenas a Câmara em situações específicas. Na França, por exemplo, o Presidente –

Chefe de Estado –, eleito por voto popular, tem poderes relevantes, como a capacidade de dissolver a Assembleia Nacional – a Casa que vota a censura do governo e equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil. Ele não pode, contudo, dissolver o Senado.

Essa é uma ferramenta presidencial para resolução de impasses políticos profundos, forçando novas eleições e permitindo que o eleitor decida quem tem razão no conflito entre o Presidente e a maioria do Parlamento, evidenciando sua disposição ao *accountability* social.

Em um sistema bicameral, o Presidente poderia dissolver a Câmara, mas não o Senado – que representa a Federação e tem mandato fixo. Isso cria uma dinâmica de peso político, onde a Casa mais próxima do povo seria a mais sujeita à pressão presidencial, mantendo o Senado como um órgão de estabilidade federativa e revisão.

O Congresso continuaria usando o sistema de "navette" – vai-e-vem – para a aprovação de leis, mas a iniciativa e a condução legislativa do Primeiro-Ministro dependeriam da coordenação constante com a maioria em ambas as Casas.

A ascensão do Primeiro-Ministro, responsável pelo programa de governo e pela administração, visa aumentar a responsabilização do Legislativo pela governança. O Congresso, que já possui grande poder sobre o Orçamento e as Emendas Parlamentares, precisaria alinhar esses recursos diretamente com o programa do Primeiro-Ministro, em vez de negociar diretamente com um Presidente que pode ter pouco apoio parlamentar – como ocorre informalmente no presidencialismo de coalizão disfuncional.

A título de exemplo, na França, o semipresidencialismo funciona numa dinâmica Bicameral. Diferentemente do Brasil, o bicameralismo francês é assimétrico. A Assembleia Nacional – eleita por voto direto – possui um poder significativamente maior do que o Senado.

O Primeiro-Ministro e seu governo são politicamente responsáveis – podem ser derrubados por moção de censura – apenas perante a Assembleia Nacional. A confiança do Senado não é requerida para a posse nem para a permanência do governo.

Em resumo, o semipresidencialismo no bicameralismo brasileiro, além de promover a necessidade de alinhamento entre o Executivo – Primeiro-Ministro – e o Legislativo – Câmara e Senado –, se mostra plenamente operacional do ponto de vista da lógica constitucional brasileira, já que a necessidade de estabelecimento de competências individuais nessa bipartição se operaria, somente, nas ocasiões de eleição do Primeiro-Ministro, sua demissão e dissolução do Parlamento – a depender do modelo que se implemente.

6 UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE INSTITUA O SEMIPRESIDENCIALISMO

A título ilustrativo, sedimentando os conceitos acima apresentados, o presente trabalho indicará um possível texto que materialize a implementação do semipresidencialismo no Brasil

A proposta se concentra em alterar o Título IV da Constituição Federal, que trata da Organização dos Poderes, estabelecendo o novo sistema de Governo, a partir da seguinte sistematização:

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de Transição para o Semipresidencialismo

Altera o Título IV, Capítulo I, da Constituição Federal, para instituir o Regime Semipresidencialista de Governo, e dá outras providências.

Art. 1º. Da Modificação do Regime de Governo

O art. 76 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelo Primeiro-Ministro, que é o Chefe do Governo, e pelos Ministros de Estado." (NR)

Art. 2º. Do Presidente da República (Chefe de Estado)

O Capítulo II do Título IV, que trata do Poder Executivo, passa a ter a seguinte Seção I:

Seção I - Do Presidente da República

"Art. 77. O Presidente da República é o Chefe de Estado, eleito por sufrágio universal e voto direto, em dois turnos, se necessário, para mandato de quatro anos, permitida uma reeleição.

(...)

Parágrafo único. Compete privativamente ao Presidente da República, entre outras atribuições previstas nesta Constituição:

- I – Representar a República Federativa do Brasil nas relações internacionais e credenciar seus representantes diplomáticos;
- II – Exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear seus Comandantes, e promover os oficiais-generais;
- III – Nomear o Primeiro-Ministro, observada a maioria parlamentar na Câmara dos Deputados, conforme o Art. 84-C;
- IV – Dissolver a Câmara dos Deputados nas condições e limites previstos nesta Constituição;
- V – Promulgar as leis, exercer o poder de veto e expedir decretos autônomos de segurança;
- VI – Presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional."

Art. 3º. Do Primeiro-Ministro e do Governo (Chefe de Governo)

O Capítulo II do Título IV, que trata do Poder Executivo, passa a ter a seguinte Seção II:

Seção II - Do Primeiro-Ministro e do Conselho de Ministros

"Art. 84-A. O Primeiro-Ministro é o Chefe de Governo e da administração federal.

§ 1º O Primeiro-Ministro será escolhido, preferencialmente, entre os membros do Congresso Nacional, podendo ser cidadão brasileiro maior de 35 (trinta e cinco) anos, no exercício dos direitos políticos.

§ 2º Compete ao Primeiro-Ministro, entre outras atribuições:

- I – Dirigir a política interna, a administração federal e, mediante participação do Presidente da República, a formulação do Programa de Governo;
- II – Expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;
- III – Apresentar ao Congresso Nacional o Programa de Governo e, mediante participação do Presidente da República, a proposta orçamentária;
- IV – Indicar os Ministros de Estado ao Presidente da República para nomeação;

V – Coordenar o Conselho de Ministros.

Art. 84-B. Os Ministros de Estado são solidariamente responsáveis pela condução do Programa de Governo perante o Primeiro-Ministro e o Congresso Nacional."

Art. 4º. Da Responsabilidade Política do Governo (Voto de Confiança e Moção de Censura)

Acrescente-se a Seção III ao Capítulo II do Título IV:

Seção III - Da Relação de Confiança entre o Governo e o Congresso Nacional

"Art. 84-C. O Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros dependem da confiança política da Câmara dos Deputados para o exercício de seus mandatos.

§ 1º Da Investidura: Após a nomeação pelo Presidente da República, o Primeiro-Ministro submeterá seu Programa de Governo à Câmara dos Deputados para obter o Voto de Confiança por maioria absoluta.

§ 2º Moção de Censura: O Governo poderá ser destituído mediante Moção de Censura aprovada pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, ou por iniciativa do Presidente da República.

§ 3º Demissão: A aprovação da Moção de Censura implica a imediata demissão do Primeiro-Ministro e do Conselho de Ministros. O Presidente da República deverá, então, nomear novo Primeiro-Ministro, submetendo-o a novo Voto de Confiança.

§ 4º Participação do Senado: O Senado Federal, por maioria simples, pode, a qualquer tempo, propor Recomendação de Censura à Câmara dos Deputados, que deverá apreciá-la no prazo de 10 (dez) dias, sem que a recusa do Senado em apoiar o Governo implique sua demissão automática."

Art. 5º. Do Poder de Dissolução da Câmara dos Deputados

Acrescente-se o Art. 84-D à Seção III:

"Art. 84-D. O Presidente da República poderá dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições nas seguintes hipóteses:

- I – Rejeição, por duas vezes consecutivas, do Voto de Confiança a dois Primeiros-Ministros sucessivamente nomeados;
- II – Aprovação de Moção de Censura proposta por ele, o Presidente, ou aprovada pela Câmara dos Deputados, desde que não tenha decorrido um ano desde a última dissolução;
- III – Grave e comprovada crise institucional que ameace a estabilidade da ordem constitucional."

Art. 6º. Disposições Finais e Transitórias

"Art. 139. Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, aplicando-se integralmente a partir da posse do Presidente da República eleito no primeiro pleito que se realizar após a promulgação desta Emenda.

§ 1º A eleição para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados que anteceder a primeira eleição presidencial sob o novo regime terá como base o quociente eleitoral atual.

§ 2º O Presidente da República eleito sob a vigência desta Emenda exercerá suas competências de Chefe de Estado, e indicará o Primeiro-Ministro em até 10 (dez) dias após sua posse, submetendo-o ao Voto de Confiança da Câmara dos Deputados."

A título de justificação, a Proposta de Emenda à Constituição acima delineada estabelece um modelo de semipresidencialismo que enfatizou:

1. Chefia de Estado Forte: O Presidente – Art. 77 – mantém a legitimidade do voto direto e os poderes de árbitro e moderador, com foco na Defesa Nacional e no poder de dissolução da Câmara – Art. 84-D. O Senado Federal – representação federativa – não pode ser dissolvido, preservando sua estabilidade e funcionando como moderador de algumas relações que podem ser implementadas, a exemplo do modelo francês.

2. Chefia de Governo Responsável: O Primeiro-Ministro – art. 84-A – concentra a gestão da política interna e a administração, mediante participação do Presidente da República, sendo politicamente responsável perante o Congresso pela execução fiel do plano de governo.

3. Bicameralismo e Confiança: A Câmara dos Deputados – Art. 84-C – é a Casa que confere e retira a confiança do Governo – Voto de Confiança e Moção de Censura – por ser a Casa que representa o povo e a maioria política. O Senado Federal mantém seu papel revisor no processo legislativo e é provido do poder de emitir uma Recomendação de Censura – Art. 84-C, § 4º –, reforçando seu papel fiscalizador sem paralisar o Governo.

4. Estabilidade e Flexibilidade: A possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados atua como um mecanismo de equilíbrio, forçando a Assembleia e o Presidente a cooperarem, ou permitindo que a crise política seja resolvida pelo eleitor. Se o Governo perder a confiança, apenas o Primeiro-Ministro cai, e não o Presidente.

Vale destacar que a presente proposta indica conceitos mínimos que podem ser aprimorados com outros, a fim de abranger uma maior gama de regulação constitucional acerca do funcionamento do semipresidencialismo na órbita federal.

Acerca dos Estados e Municípios, por não haver divisões entre chefias de Estado e Governo, o presente trabalho não indica a respectiva reprodução em suas órbitas. Isso porque, nessas esferas federativas, a execução do governo já se concentra nas figuras dos Prefeitos e Governadores

CONCLUSÃO

As incursões acima promovidas nos concedem bases suficientes para indicar o semipresidencialismo como apto, do ponto de vista constitucional e funcional, à superação das disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro.

Isso porque, como visto, o sistema aqui vigente tem se mostrado uma usina de problemas, com indicativos de colapsos e prejuízo acentuado à governabilidade. Soma-se a isso o fato de que suas bases sofreram danos estruturais consideráveis, muito por conta do protagonismo assumido pelo Legislativo que, a pretexto de adoção de medidas de fortalecimento institucional, passou a se apropriar do orçamento da União, ditar a fluência da pauta legislativa e prejudicar, em larga medida, a governabilidade.

Conforme constado, o sistema de governo brasileiro é o único no mundo em que o parlamento, por seus membros, domina um quarto da receita corrente líquida para, de forma a sustentar bases eleitorais, financiar políticas públicas em caráter impositivo, à revelia de qualquer espécie de planejamento prévio. Tal dinâmica, em reforço, é marcada pela completa ausência de corresponsabilidade governativa. O (in)sucesso da política nacional é completamente atribuído ao Chefe do Executivo que, como dito, passa a ser mero destinador de recursos impositivos, dos quais sequer pode participar do planejamento, conciliação e usufruto do capital político. O sentimento que parece guiar os parlamentares é de que o orçamento lhes pertence, sem qualquer contravia de fortalecimento do Presidente, conforme o vasto referencial teórico indicou.

Em um cenário de enfraquecimento do Chefe do Executivo, é cada vez maior a força do Parlamento na condução de pautas reformistas, orçamentárias e estruturais que, pela teoria aplicável ao sistema presidencialista, deveriam emanar do Executivo.

Outro fator que se soma ao intuito de demonstrar que o sistema de governo do Brasil se alinhou a uma perspectiva mais parlamentarista é a necessidade vital de respaldo do parlamento para que um Presidente possa administrar o país. De fato, somente com o respaldo do Congresso Nacional é que a administração governamental se desenvolve de maneira harmoniosa.

Essas características, conforme constado, evidenciam que nosso sistema é presidencialista na norma e parlamentarista na forma, situação que traz consigo diversas preocupações, em especial a completa omissão constitucional acerca de determinados

arranjos que invadem prerrogativas de outros Poderes, em especial aqueles previstos para o Executivo.

Nesse quadrante, observamos que o instituto das medidas provisórias que, em teoria, se prestaria a sustentar uma válvula de escape ao burocrático processo de formação de coalizões, foi completamente esvaziado, inclusive com interpretações judiciais que, clarividente, outorgou maiores poderes e acentuada independência do Poder Legislativo, nos concedendo bases para concluir, por exemplo, que o modelo se inverteu, passando a ter feições de presidencialismo “da” coalizão, dada essa centralidade.

Essa inversão, como dito, desagua no acentuado risco de rupturas institucionais pela simples falta de sustentação parlamentar. A recente história constitucional, inaugurada em 1988, nos demonstrou que presidentes ficam à mercê de critérios meramente políticos, governando sob o manto da desconfiança e da instabilidade das relações. Tal dinâmica foi detectada no *impeachment* de dois Presidentes em pouco mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição de 1988.

Somam-se a isso a vagueza conceitual, a baixa densidade normativa e a regulação por decisões judiciais do instituto do *impeachment* que, à luz do texto constitucional, é instrumento para inter rompimento de mandato para agentes que pratiquem, comprovadamente, crimes de responsabilidade. O fato é que essa premissa pode ser manipulada em níveis que elevem crises de governo a patamares de Estado, lançando, falsamente, fundamentos para afastamento de Presidentes da República.

No presidencialismo, o Presidente da República, como visto, não responde politicamente perante o Parlamento. Contudo, as hipóteses verificadas dão prova do contrário, o que, por óbvio, torna o sistema brasileiro uma verdadeira corruptela, que opera à margem de regulação constitucional, trazendo sérios prejuízos à governabilidade e, por consequência, ao desenvolvimento nacional.

De fato, a interdependência observada na prática entre o Executivo e o Parlamento – desvinculada de qualquer mecanismo regular de responsabilização política que permita a substituição não traumática de administrações por intermédio do Congresso – tem conduzido à simplificação do *impeachment*, que é percebido, a bem da verdade, como um recurso para destituir presidentes não populares e ineficazes, em detrimento de sua função como um instrumento excepcional de enfrentamento a crimes de responsabilidade, na forma da Constituição.

Nesse contexto traumático, a adoção do semipresidencialismo se mostra como uma solução viável e que representa a conciliação do texto constitucional com a prática

informal parlamentarista que se observa na órbita brasileira. Com ele, diversos problemas internos parecem se esvaír, conforme premissa comum sustentada por João Victor Prasser.²⁷¹

Não obstante o referido autor indicar uma possível compatibilização do semipresidencialismo à luz da observação do direito comparado, o presente trabalho inclui fatores internos que, além de comprovarem a autofagia do modelo vigente, dialogam e se ligam com premissas observadas em outros países. Em outras palavras, a experiência brasileira, por questões óbvias, demonstra maturidade e funcionamento próprios que devem ser conformados às luzes do primor à continuidade política e dos diálogos institucionais, já que a mudança de sistema pressupõe acentuada evolução dos atores constitucionalmente estabelecidos, além do cumprimento integral do claro dever informacional do cidadão.

Além disso, a aptidão constitucional parece ser simétrica, na medida em que o próprio texto constitucional estatui um sistema de responsabilidades governativas que vincula todos aqueles que, em alguma medida, gerem recursos públicos. Com o implemento do semipresidencialismo, nos parece evidente que, não só por este prisma, as ações do Legislativo serão controladas do ponto de vista público/eleitoral, medido a partir do (in)sucesso das políticas que ele mesmo se postaria como fiador – se considerarmos que o Primeiro-Ministro, responsável por parte do Governo, operaria à luz de sua confiança.

Como vetor de reforço ao semipresidencialismo no Brasil, o presente trabalho nos conduz à segura conclusão de sua importante vocação de dissipação simplificada de crises governamentais. Caso o sistema de governo brasileiro fosse semipresidencialista, em ambas as ocasiões em que dados os *impeachments*, as crises teriam sido solucionadas de maneira consideravelmente mais simplificada, por intermédio da deliberação de uma simples moção de desconfiança, que permitiria a mudança rápida do governo em questão por outro que gozasse da confiança da maioria no parlamento, sem ocasionar traumas institucionais que afetassem a projeção de crescimento nacional.

Um adicional benefício encontra-se em uma mais alta estabilidade governamental. Organizada previamente à constituição do governo, a coalizão, no semipresidencialismo, é significativamente mais robusta do que a aliança estabelecida no presidencialismo brasileiro – que se estabelece a *posteriori*, isto é, depois de instalação do governo. A

²⁷¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: experiências constitucionais comparadas e conformação. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

situação propicia uma maior convergência entre os Poderes, torna a administração governamental mais bem-sucedida e contribui para a prevenção de atividades corruptas, que, no presente sistema presidencialista, geralmente visam ao reforço da coalizão.

Tal benesse igualmente contribuiria acentuadamente para a necessária mudança do quadro multipartidário hoje detectado, na medida em que a necessidade de reunião no entorno de um projeto nacional, além de ser suficiente à diminuição de partidos e à facilitação da coalizão, é mecanismo que pressupõe a elevação das agremiações, cumulativa ou isoladamente, ao governo, através do Primeiro-Ministro.

Destaca-se, ainda, que a implementação do sistema possibilitaria a inauguração de dispositivos que instituíssem uma lógica de corresponsabilidade entre o Executivo e o Congresso, institucionalizando o protagonismo legislativo na elaboração e na gestão da agenda de reforma. Além disso, tal relação tende a atribuir responsabilidade política ao Parlamento no caso de insucesso da gestão da política nacional, aferível periodicamente nas eleições que se sucederem.

Essas são algumas das premissas nas quais se sustenta a compreensão de que a troca do ultrapassado e vigente sistema brasileiro pelo semipresidencialismo poderia trazer benefícios que nos incluíam em outro patamar mundial de evolução institucional. Contudo, tal providencia deveria iniciar-se de forma planejada, contanto que se inicie o quanto antes, com fundamento na própria Constituição 1988, para que o novo modelo seja instaurado a partir de 2030, conforme indicado pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados.

Vale destacar a imprestabilidade da premissa que indica a promulgação de uma nova Constituição para os fins de implemento do novo sistema. Isso porque, no presente momento, não se verifica qualquer indicativo de colapso da ordem jurídica e institucional que justifique a inauguração de um novo poder constituinte originário. Sem olvidar as crises políticas – típicas e pressupostas em ambiente de relações entre Executivo e Legislativo – que se manifestam no país, é possível afirmar que o Brasil atravessa a fase mais prolongada de estabilidade institucional desde a instalação da República. As entidades operam, os Poderes estabelecidos exercem suas funções pertinentes e a democracia é pressuposto inafastável na arregimentação institucional.

Soma-se a isso o fato de que o sistema presidencialista não pode ser classificado como cláusula pétrea. O primeiro indicativo é o de que tal premissa não integra a lista prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Em segundo plano, não se pode ignorar o contexto histórico que permeou a decisão pelo presidencialismo, já que marcado por

embaraços, tanto na Assembleia Constituinte quanto na validação plebiscitária ocorrida em 1993. Certamente, a escolha pelo sistema presidencialista não parece constituir-se elemento central na constituinte, de sorte que não seria plausível afirmar que a ordem Constitucional inaugurada impediria eventual modificação com vistas ao aprimoramento de um sistema que tem se mostrado obsoleto e responsável pela obstaculização do implemento dos princípios estipulados em seu próprio texto.

Da mesma forma, conforme proposta de emenda acima sistematizada, a existência de um sistema bicameral simétrico não se convola em impeditivo funcional ao semipresidencialismo, já que, tal como no modelo francês, ao Senado podem ser reservadas funções arbitrais e de contenção de crises.

No mesmo sentido, o implemento da figura do Primeiro-Ministro não constitui um impeditivo ofensivo ao princípio democrático de eleição direta, ao contrário possibilita a atuação de um ator político que, de forma centrípeta, atrairá a solução para problemas de dispersão partidária, ajustamento de interesses nacionais em torno de um projeto, alinhamento institucional entre Câmara e Senado, além de figurar como garante da corresponsabilidade governativa do Parlamento, já que atua à luz de sua confiança.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais**: orçamento público impositivo – da elaboração à execução. Almedina, 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AGÊNCIA PÚBLICA. **Os pedidos de impeachment de Bolsonaro**. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 07 jan. 2025.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas pix” no orçamento constitucional brasileiro**. 2024. 154 f. Tese (Doutorado) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. **Texto para discussão, n. 1933**, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? *In*: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 125-137.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e conceito de constituição. **Revista Direito Público**, v. 18, n. 98, p. 692-742, abr./jun. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. *In*: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez. 2017.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BAHRO, Horst. BAYERLEIN, Bernhard H. VESER, Ernst. Conceito de Duverger: o governo semi-presidencial revisitado. **Revista Europeia de Pesquisa Política**, v. 34, n. 2, p. 201-224, 1998.

BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou unicameralismo? **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 93, p. 37-64, jan./mar. 1987.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva: 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BEDRITCHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma**. Brasília: Senado Federal, 2017.

BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**, Brasília, p. 32-42, fev. 2021.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. **Estado de direito: 30 anos**. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-videoid=4a20b2f929244802ad2d3f1a738ed7c9&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em: 06 dez. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. Emendas orçamentárias e políticas públicas. **Estudo Técnico n. 06/2023**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof-cd--no-06-2023--emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lira diz que cancelamentos de planos de saúde por doenças serão suspensos**. Agência Câmara de Notícias, 28/05/2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1066868-lira-diz-que-cancelamentos-de-planos-de-saude-por-doencas-serao-suspensos/>. Acesso em: 31 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater Temas Relacionados ao Sistema de Governo Semipresidencialista – GTSISGOV**. Relatório n. 2/2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2332389>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 2, de 23 de junho de 2025**. Altera a Resolução n. 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-2-23-junho-2025-797630-publicacaooriginal-175694-pl.html>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 6308/RR**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 6 jun. 2022, publicado em 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI+6308&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **MS 27.931/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. julgado em 29 jun. 2017, publicado em 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=MS%2027931&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.697-MC/DF**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, 14 ago. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1066868-lira-diz-que-cancelamentos-de-planos-de-saude-por-doencas-serao-suspensos/>. Acesso em: 31 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 9 dezembro de 2024. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/09184854/ADPF854_09-12.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF julga orçamento secreto inconstitucional**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 02 jun. 2025.

CARDOSO, Matheus Pimenta de Freitas. **Semipresidencialismo no Brasil: uma evolução necessária**. 2022. 150 f.. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 55-75.

CONTI, José Maurício; O “orçamento secreto” e a corrupção. In: **A luta pelo direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2024. p. 239-242.

COSTA JÚNIOR, Luiz Roberto da. **O regime semipresidencialista na França da 5ª República**: de Charles de Gaulle (1958) a Emmanuel Macron (2022). Jundiaí: Paco, 2022.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

CUCHIARO, Marco Vinicius. O regime semipresidencialista: as bases teóricas e sua aplicação em França e Portugal. **ÂNDÉ: Ciências e Humanidades**, São Bernardo do Campo (SP), v. 6, n. 1, p. 29-45, 2022.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006.

ELGIE, Robert. Duverger, semipresidencialismo e o predomínio arquétipo francês. **Política da Europa Ocidental**, v. 32, n. 2, p. 248-267, 2009.

ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. **Political Studies Review**, Dublin, v. 2, n. 3, p. 314-330, 2004.

ELLWOOD, John W.; PATASHNIK, Eric M. In praise of pork. **The Public Interest**, n. 110, p. 19-33, Winter 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Crise do Presidencialismo e Reforma da Governança**. Ciclo de Debates “Conferências Paulo Brossard” – Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro. [Vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=akcZmXmoU2E&t=3373s>. Acesso em: 01 mar. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERRO, Maurício; PINTO, Paulo Silva. Congresso e governo fazem acordo para derrubar veto ao Orçamento impositivo. **Poder 360**, Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/congresso-e-governo-fazem-acordo-para-derrubar-veto-ao-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 18 maio 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/208-rbcs-29>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análise dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade do impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

GANDRA MARTINS, Ives. **Estado de direito**: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. 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: 01 dez. 2024.

GOULART, Clovis de Souto. **Formas e sistemas de governo**: uma alternativa para a democracia brasileira. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1995.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, p. 20-22, 2021.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995.

INÁCIO, Magma; RENNÓ, Lucio. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

JORGE MIRANDA. **Estado de direito: 30 anos**. Entrevista concedida ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: IDP e FGV, 2024. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=3d305b7075c3426abf52b6e250f95bf7&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em: 6 mar. 2024.

LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia – Revista Do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG**, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de agenda e políticas substantivas: legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LINDO, Carlos Manuel Gaspar Lopes. **O semipresidencialismo no Portugal democrático: um estudo longitudinal**. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.

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

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartidarism systems, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993.

MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26. p. 554-548.

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na república presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002.

MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria geral do sistema português. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2021.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: ocaso das razões originárias de sua adoção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, p. 261-279, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: experiências constitucionais comparadas e conformação. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

QUEIROZ, Cristina. **O sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Coimbra, 2007.

REALE, Miguel. Semiparlamentarismo e semipresidencialismo. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 32, p. 131-136, 1991.

REIS, Marisa Amaro dos; SILVA, Laís Sales do Prado e. Multipartidarismo: excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 95-119, set./dez. 2016.

REYES, Pamela Lili Fernández. **Sistemas políticos hacia la unificación del siglo XXI**. 2013. 676f. Tese (Doutorado) – Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2013. cap. 2.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SAMUELS, David. Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism and governance in Brazil. **Comparative Politics**, v. 33, n. 1, p. 1-20, 2000.

SANTANNA, Hector Valverde; FERNANDES FILHO, Carlos Antônio Vieira. O alto custo do presidencialismo de coalizão. **Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 139-161, 2019.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. 3. ed. 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 81, p. 157-217, jan./jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 13, n. 51, p. 9-17, out./dez., 2015.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito constitucional**: introdução à teoria da constituição. Braga: Livraria Cruz, 1979.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **O sistema de governo português**. Lisboa: AAFDL, 1992.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. 3 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TAVARES, José Antonio G. **Reforma política e retrocesso democrático**: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018.

TEMER, Michel Miguel Elias. **Estado de direito**: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. [Vídeo]. Realização: FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituante30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em: 01 dez. 2024.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

VANDRESSEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

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

VOLPIE, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale?. *In*: PEGORARO, L.; RINELLA, A. (ed.). **Semipresidenzialismi**. Padova: Cedam, 1997.

WALDRON, Jeremy. The core of the case Against judicial review. **The Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971.