

OS SISTEMAS DE GOVERNO  
E A CONTROVÉRSIA  
“PARLAMENTARISMO *VERSUS*  
PRESIDENCIALISMO”



**Jaime Barreiros Neto**

Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Mestre em Direito (UFBA). Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFBA. Professor da Faculdade Baiana de Direito e da Escola dos Magistrados da Bahia. Vice-Presidente do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Membro associado da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol da Bahia.

# OS SISTEMAS DE GOVERNO E A CONTROVÉRSIA “PARLAMENTARISMO *VERSUS* PRESIDENCIALISMO”

SÉRIE DEMOCRACIA E  
REFORMA POLÍTICA

2018

 FACULDADE  
BAIANA DE  
DIREITO

---

**Diagramação:** SO Editoração Eletrônica (soeditoracaoeletronica@gmail.com).  
Capa: Felisberto Bulcão (fbulcao@gmail.com).

---

**Conselho Editorial:**

Profª Drª. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas	Prof. Dr. Gabriel Marques da Cruz
Profª Drª. Ana Thereza Meirelles	Prof. Dr. Gamil Föppel el Hireche
Prof. Dr. Antonio Adonias Aguiar Bastos	Profª Drª. Maria Auxiliadora Minahim
Profª Drª. Cláudia Albagli Nogueira	Prof. Dr. Maurício Requião
Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr	Prof. Dr. Valton Dória Pessoa
Prof. Dr. Fredie Didier Jr	

---

Todos os direitos desta edição reservados à Faculdade Baiana de Direito.

**Copyright:** Faculdade Baiana de Direito.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Faculdade Baiana de Direito. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.



Rua Visconde de Itaborahy 989,  
Amaralina, Salvador – Bahia  
(71) 3205-7700 / Fax: (71) 3240-3552  
contato@faculdadebaianadedireito.com.br  
www.faculdadebaianadedireito.com.br

# Sumário

INTRODUÇÃO..... 7

## CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES: A RELAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E OS SISTEMAS DE GOVERNO ..... 9

## CAPÍTULO II

AS ESPÉCIES CONTEMPORÂNEAS DE SISTEMAS DE GOVERNO: PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO, SEMIPRESIDENCIALISMO E SISTEMA DE GOVERNO DIRETORIAL ..... 17

## CAPÍTULO III

OS SISTEMAS DE GOVERNO EM UMA ÓTICA COMPARATIVA: O DEBATE DA REFORMA POLITICA NO BRASIL E AS VANTAGENS E DESVANTAGENS INERENTES A CADA UM DOS SISTEMAS EM ANÁLISE.....37

## CAPÍTULO IV

NOTAS CONCLUSIVAS ACERCA DO DEBATE EM TORNO DOS SISTEMAS DE GOVERNO NA REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRA ..... 63

REFERÊNCIAS..... 77



# INTRODUÇÃO

Seguindo uma tradição firmada em quase toda a América Latina, a partir da influência dos Estados Unidos, o Brasil, desde 1889, com um curto hiato entre 1961 e 1963, adota o sistema de governo presidencialista, em que o Presidente da República acumula as funções executivas de Chefe de Estado e de Chefe de Governo.

Sempre polêmico, o sistema de governo presidencialista, em vigor no Brasil há tantas décadas, já foi alvo de diversas contestações, suscitando debates acalorados, como o firmado entre os deputados federais Raul Pilla e Afonso Arinos de Melo Franco, no final da década de 1940, ou, de forma mais recente, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e a campanha do plebiscito de 1993, quando, por ampla maioria, o povo brasileiro reafirmou sua preferência pelo presidencialismo, como já o fizera no referendo nacional de 1963. Em toda a nossa história republicana, o sistema presidencialista de governo sobreviveu, mesmo quando substituído forçosamente, por um ano e meio, no início da década de 1960, durante o governo do presidente João Goulart.

As últimas crises institucionais, como as que levaram a processos de impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, em um intervalo de menos de 25 anos, ou mesmo ao acirramento dos ânimos gerados pelas últimas eleições presidenciais, entretanto, fizeram com que as críticas ao sistema presidencialista tenham se agravado, voltando o tema da adoção do parlamentarismo, ou mesmo de um sistema de governo híbrido, nos moldes do adotado na França, a figurar entre aqueles que são objeto dos ideais de uma reforma política no Brasil.

Nesta obra, correspondente a um capítulo da tese de Doutorado em Ciências Sociais, defendida pelo autor em 24 de maio de 2017, na Universidade

Federal da Bahia, o panorama geral da controvérsia “parlamentarismo *versus* presidencialismo” é apresentado, a partir de uma análise política, jurídica e histórica desses sistemas de governo, bem como de sistemas alternativos, como o semipresidencialismo.

É o objetivo desta obra, assim, colaborar para a reflexão de um tema pouco conhecido da maior parte da população brasileira, mas que se revela de suma importância para a busca da consolidação democrática no país e para o aprimoramento das nossas instituições políticas.

## CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES: A RELAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E OS SISTEMAS DE GOVERNO

Os sistemas de governo, na definição de Dirley da Cunha Júnior<sup>1</sup> “são fórmulas concebidas para identificar o grau de independência ou dependência no relacionamento entre os poderes executivo e legislativo no exercício das funções governamentais”. Revela-se, assim, a importância dos sistemas de governo como verdadeiros elementos norteadores dos parâmetros de organização das funções estatais, tendo em vista a necessária separação dos poderes do Estado em um regime político democrático.

A ideia de separação de poderes apresentou-se, de forma mais enfática, a partir dos séculos XVII e XVIII, como uma reação ao absolutismo monárquico, associada ao liberalismo e ao iluminismo. É de se destacar, no entanto, que desde a Grécia Antiga já se vislumbram estudos acerca da referida temática, tendo Aristóteles apontado a existência de três “potencialidades de soberania”, em expressão utilizada por Jorge Miranda<sup>2</sup>: a deliberação, o comando e a judicatura. As magistraturas clássicas da Grécia e de Roma, neste sentido, já se revelavam como instrumentos de limitação do poder, uma vez que, a partir da existência delas, nenhum homem estava apto a enfeixar todos os poderes em suas mãos.

Destaca Norberto Bobbio<sup>3</sup> que, já no século V a.C., Heródoto, em sua obra clássica, “Histórias”, um século antes de Platão e Aristóteles, já revelava um imaginário episódio de um diálogo travado entre três personagens persas, Otanes, Megabizo e Dario, acerca da melhor forma de governo, em que Otanes

1 Dirley da Cunha Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, 1. ed. p. 915, Salvador: JusPodivm, 2008.

2 Jorge Miranda, *Formas e sistemas de governo*. 1. ed. p. 53, Rio de Janeiro: Forense, 2007.

3 Norberto Bobbio, *A teoria das formas de governo*. 1. ed. p. 17-20, São Paulo: EDIPRO, 2017.

propõe que a melhor forma de governo seria o governo popular, de muitos (democracia), o qual traria consigo o “mais belo dos nomes”, a isonomia, regime de igualdade em que por sorteio se exercem os cargos públicos, há obrigação de prestação de contas por parte dos magistrados e toda decisão é submetida ao voto popular. Refutava, assim, Otanes a forma de governo monárquica, a qual, no seu entender, legitimava a prepotência, a subversão e a inveja.

Megabizo, por sua vez, contestando Otanes, defendeu, durante o debate descrito por Heródoto, a instituição de um governo oligárquico, e não de um governo democrático, em lugar da monarquia, regime ao qual também se opunha, pelos mesmos argumentos suscitados por Otanes. Contudo, acreditava Megabizo que o regime democrático favoreceria a formação de uma massa obtusa, prepotente e inepta, que não tem sequer consciência do que faz. Para Megabizo, o governo dos melhores seria o mais adequado aos persas, ao evitar a tirania dos monarcas e a inépcia e incapacidade popular.

Finalmente, ainda segundo Heródoto, Dario, terceiro a se manifestar no debate, discordando dos seus antecessores, defendeu a monarquia como a forma superior de governo, acreditando que o governo de um único homem preparado e com discernimento é a melhor opção para os persas, uma vez que tal homem seria o único capaz de guardar segredos sobre os planos políticos, diante de eventuais adversários. Além disso, acreditava Dario que a monarquia evitaria os males decorrentes do surgimento de facções, bem como não deixaria margem à corrupção na esfera pública, uma vez que não haveria disputa pelo poder. O monarca, assim, seria, governando sozinho, o único ser habilitado à promoção do equilíbrio e do progresso, ao exercer o governo com responsabilidade e discernimento, fundando seu poder na admiração e respeito do povo, unificando os interesses da nação.

Sucessivamente às lições trazidas por Heródoto, ainda na Grécia destacam-se os estudos realizados por Platão e Aristóteles acerca da separação de poderes. Como bem destaca Bertrand Russell<sup>4</sup>, Platão, na sua obra “República”, descreve um Estado ideal, subdividido em três classes: os guardiões, os soldados e o povo comum. Aos guardiões caberia, de forma exclusiva, o exercício do poder político, constituindo-se, assim, em elite política, cujos poderes deveriam ser transmitidos de forma hereditária a seus descendentes. Em suas vidas privadas, os guardiões viveriam em uma espécie de comunismo, no qual viveriam de forma simples e sem luxos, em uma sociedade em que todas as mulheres

4 Bertrand Russell, *História do pensamento ocidental: a aventura dos pré-socráticos a Wittgenstein*. 21. ed. p. 79-80, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

seriam esposas comuns de todos os homens e os filhos não sabem que são seus pais biológicos, sendo todos responsáveis pela educação das futuras gerações. A defesa do interesse público, para os guardiões, seria a razão de vida de todos, vida esta que só teria sentido quando totalmente integrada à república.

Destaca, contudo, Russell<sup>5</sup> que, ao se envolver na política de Siracusa, não buscou Platão estabelecer um Estado ideal com base no modelo descrito em “República”. Em obras posteriores, especialmente em sua última obra, “Leis”, como leciona Russell, Platão decide que, na ausência de reis filósofos, o melhor que se pode fazer, em termos de organização política, é combinar, sob o império da lei, o governo de um com o governo de muitos. Assim, ao escrever “Leis”, Platão estabelece parâmetros mais realistas de como deveria funcionar um governo equilibrado, legitimado pela educação das futuras gerações.

Aristóteles, por sua vez, em sua obra “Política”, vai desenvolver importante estudo teórico sobre as formas de governo, ao definir governo como a autoridade suprema do Estado, a qual deve ficar ser exercida ou por apenas um, ou por muitos, ou por uma multidão, sendo certo, na sua ótica, que quando autoridade é exercida com vistas ao interesse coletivo, “a constituição é pura e sadia, obrigatoriamente”, realidade diversa daquela em que a autoridade governamental é firmada no interesse particular, quando então “a constituição é viciada e corrompida”. Segundo Aristóteles, as formas puras de governo, voltadas ao interesse coletivo, seriam a realeza (governo de um), a aristocracia (governo de algumas pessoas de bem, voltadas à consecução do bem maior do Estado) e a república (governo de uma multidão). Tais formas de governos, contudo, podem ser viciadas, quando a realeza se transforma em tirania, a aristocracia em oligarquia e a república em demagogia. Nas palavras do filósofo grego<sup>6</sup>, a tirania é “uma monarquia com despótico poder na sociedade política; a oligarquia torna donos do governo aqueles que têm fortuna; a demagogia, em lugar disso, confere o poder não àqueles que conseguiram muitas riquezas, porém aos pobres”.

Comentando sobre a contribuição de Aristóteles, firmada em “Política”, para a teoria da separação dos poderes, François Châtelet<sup>7</sup> destaca que é possível compreender, esquematizando as contribuições de Aristóteles, que “o preferível, nas cidades onde a complexão moderada comporta, é uma espécie

5 Op. cit. p. 81-82.

6 Aristóteles, *Política*. p. 90, São Paulo: Martin Claret, 2002.

7 Cf. CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Evelyne (org.). *Dicionário de obras políticas*. Traduzido por Glória de C. Lins e Manoel Ferreira Paulino. p. 59, Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1993.

de regime democrático, contanto que tenha sido prevista uma série de freios garantidores contra a violência e os erros das instituições por natureza sujeitas ao capricho”. Já nas cidades “marcadas pelo gosto daquilo que é excessivo e aventureiro”, segundo Châtelet, seria mais recomendável, na visão de Aristóteles, a instalação de uma monarquia fundada sobre a confiança de todos, representada pela personalidade de um monarca capaz de “punir o menor desrespeito às leis”. Vislumbra-se, assim, das lições de Châtelet, que o estudo desenvolvido por Aristóteles já revelava a necessidade de prudência e equilíbrio no exercício das funções de governo, bem como a inexistência de uma única forma de governo ideal, uma vez que o melhor governo depende de uma série de circunstâncias a serem analisadas a partir da realidade vivenciada historicamente por cada sociedade.

Ainda no que se refere aos estudos e práticas relacionadas à separação dos poderes na Antiguidade das contribuições de Políbio, desenvolvidas em Roma, no século II a.C. Escrevendo o Livro VI da sua obra “Histórias”, Políbio irá defender que, para além das seis formas de governo anteriormente descritas por Aristóteles, e também por Platão, a forma ideal seria uma sétima, firmada no governo misto, o qual contemplaria elementos da monarquia, da aristocracia e da democracia (como Políbio define as três formas puras de governo, degeneráveis, contudo, na tirania, na oligarquia e na oclocracia, respectivamente).

Como bem destaca Norberto Bobbio, as seis formas tradicionais de governo, descritas por Platão e Aristóteles, seriam, para Políbio, instáveis, destinadas que seriam a fatalmente se transformar em formas diversas. A melhor forma de geração de estabilidade política para Políbio, portanto, seria a adoção de um governo misto, produto da composição das três formas puras clássicas, em que “o rei é freado pelo povo, que tem adequada participação no governo, e o povo é freado pelo senado. Representando o rei o princípio monárquico, o povo o princípio democrático, o senado o princípio aristocrático”<sup>8</sup>. O controle recíproco dos poderes, assim, seria a fórmula do equilíbrio de um bom governo, para Políbio, que reproduz, desta forma, a defesa de uma constituição mista como produto da diversidade de proveniência social dos titulares dos cargos públicos<sup>9</sup>.

A existência de manifestações de divisão do poder na antiguidade, contudo, não é, na visão de Jorge Miranda, suficiente para subtrair da modernidade a

8 Norberto Bobbio, *A teoria das formas de governo*. 1. ed. p. 56, São Paulo: EDIPRO, 2017.

9 Neste sentido, cf. PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. 1. ed. p. 34-37, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1989.

primazia da consagração da teoria da separação dos poderes como elemento fundamental de organização do Estado, tal como se vislumbra nas democracias contemporâneas. Para o constitucionalista português, às magistraturas antigas faltava “uma ideia de especialização orgânico funcional ou de distribuição de diversas faculdades, objetivamente consideradas, por mais de um centro subjetivo de poder”. Além disso, a ausência de uma conexão destas antigas formas de distribuição do poder com a concepção dos direitos fundamentais, surgida na transição da Era Moderna para a Era Contemporânea, em concomitância com o advento do constitucionalismo moderno, descaracterizaria, na visão de Miranda, uma plena compatibilidade entre a moderna teoria da separação dos poderes e as experiências vivenciadas na antiguidade clássica ou mesmo em outros períodos posteriores<sup>10</sup>.

Modernamente, diversos autores legaram importantes contribuições para o desenvolvimento da doutrina da separação dos poderes do Estado. O primeiro deles foi John Locke, cujas concepções relativas à supremacia do poder legislativo ajudaram a conceber o sistema de governo que seria desenvolvido na Inglaterra após a Revolução Gloriosa e a publicação do *Bill of Rights*, de 1689, marcos históricos do fim do absolutismo monárquico britânico. Vislumbrava Locke, essencialmente, uma bipartição dos poderes, entre o executivo, aplicador da lei, e o legislativo, fiscal da atuação do legislativo e criador do direito, em posição de supremacia perante o executivo. Tal supremacia para Locke, contudo, não era absoluta, pois, como bem leciona Nuno Piçarra<sup>11</sup>, “a doutrina política da separação dos poderes está em Locke, no essencial, ao serviço da supremacia do legislador no interior do Estado, sem que, todavia, se torne despicando o estabelecimento de limites internos ao seu poder”.

Para Jorge Miranda<sup>12</sup>, contudo, o autor moderno fundamental para a compreensão da teoria da separação dos poderes é Montesquieu, que na sua obra, “O Espírito das Leis”, difunde a doutrina segundo a qual a única forma de se limitar um poder consiste em criar outro poder que o limite. A partir desta ideia central básica, afirma o filósofo político francês que, em cada Estado, existiriam três espécies de poderes, reciprocamente limitados: o poder legislativo; o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, responsável pela preservação da soberania do Estado e sua segurança; e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil, responsável pelo exercício da jurisdi-

10 Jorge Miranda, *Formas e sistemas de governo*. 1. ed. p. 54-55, Rio de Janeiro: Forense, 2007.

11 Nuno Piçarra, *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. 1. ed. p. 78, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1989.

12 Jorge Miranda, op. cit. p. 56-57.

ção, tanto na punição dos crimes como também na resolução dos litígios entre os particulares.

Em contraposição ao pensamento de Montesquieu, destaca-se a doutrina de Rousseau, para quem o único poder soberano é o poder legislativo. Embora admitindo uma distinção entre as funções legislativa e executiva do Estado, Rousseau não acreditava na possibilidade de existência de um poder executivo limitador das atribuições do legislativo, como defendia Montesquieu a partir da sua concepção tripartite de divisão do poder. Como bem destaca Jorge Miranda<sup>13</sup>, “para Rousseau, a unidade do corpo social tem que corresponder à unidade de soberania. E esta tem a sua expressão no órgão do poder legislativo”.

Ainda no que se refere à formação histórica da teoria da separação dos poderes, não se pode olvidar das contribuições teóricas desenvolvidas pelo político e escritor francês de origem suíça, Benjamin Constant, que desenvolveu a teoria do poder moderador como um quarto poder<sup>14</sup>, a ser exercido pelo monarca nas monarquias constitucionais, com o objetivo de promover o equilíbrio entre os três demais poderes do Estado. As ideias de Constant sobre o poder moderador foram aplicadas no Brasil, durante o Império.

Destaque também a de ser dado ao desenvolvimento do sistema de freios e contrapesos nos Estados Unidos, nos fins do século XVIII, a partir, principalmente, das contribuições teóricas desenvolvidas por James Madison, no artigo LI de “O Federalista”. De acordo com Madison, para que seja mantida a separação essencial dos poderes que a Constituição exige em teoria, “não há outro remédio possível senão traçar de tal maneira a construção do governo, que todas as suas diferentes partes possam reter-se umas a outras nos seus lugares respectivos”<sup>15</sup>. Para atingir tal fim de equilíbrio, neste sentido, os constitucionalistas americanos propõem um “sistema de freios e contrapesos”, através do

13 Jorge Miranda, op. cit. p. 59.

14 Vale destacar que, de acordo com Augusto Zimmermann (*Curso de Direito Constitucional*, 1. ed. p.371, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002), o poder moderador, para Constant, seria, na realidade, uma espécie de quinto poder, uma vez que Constant dividia o poder legislativo em dois poderes distintos, o “poder representativo da continuidade” (equivalente ao Senado vitalício ou a uma assembleia hereditária) e o “poder representativo da opinião pública” (equivalente a uma casa de representantes eleitos pelo povo).

15 James Madison, Continuação do mesmo assunto. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tomo II, Cap. LI, p. 216, Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Ville-neuve e Comp., 1840.

qual, como bem destaca Manoel Jorge e Silva Neto<sup>16</sup>, “não mais de aceita que a função legislativa tão-só elabore leis, a executiva apenas administre ou a judiciária se reduza à prolação de atos judiciais”<sup>17</sup>. Assim, segundo lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a especialização inerente à separação dos poderes é “meramente relativa”, uma vez que revelada, tão somente, pela predominância, de cada um dos poderes do Estado, no exercício de uma dada função. Cada poder, ressalta Ferreira Filho, “em caráter secundário, colabora no desempenho de outras funções, pratica atos teoricamente fora de sua esfera”<sup>18</sup>.

16 Manoel Jorge e Silva Neto, *Curso de Direito Constitucional*, 3. ed. p. 345, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

17 Sobre as origens do sistema de freios e contrapesos (“*checks and balances*”), é de se destacar lição de Francis Hamon, Michel Troper e Georges Burdeau (*Direito Constitucional*, 27 ed. p. 95, Barueri: Manole, 2005), para quem tal concepção de equilíbrio de poderes nasceu na Inglaterra, onde a Constituição consuetudinária propõe que não só o legislativo bicameral participa da atividade legislativa, mas também o rei, de forma a que nenhuma autoridade possa exercer um poder absoluto. Como produtos desta concepção, segundo Hamon, Troper e Burdeau, nasceram as constituições dos Estados Unidos, de 1787, da França, de 1791 e da Bélgica, de 1830, dentre outras. Tal perspectiva é compartilhada por André Ramos Tavares (*Curso de Direito Constitucional*, 10 ed. p. 1198, São Paulo: Saraiva, 2012), segundo quem com a restauração da monarquia britânica, após a República de Cromwell, foi instituída uma monarquia mista, que partia da ideia de uma balança de poderes entre as diversas “potências político-sociais”, dividida entre o rei, o povo e a nobreza. Para Dalmo de Abreu Dallari, por outro lado, o sistema de freios e contrapesos seria, de fato, criação do direito constitucional americano, uma vez que somente com a Constituição dos Estados Unidos de 1787, na sua ótica, foi instituído, de fato, um poder judiciário independente. Segundo Dallari (*A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI*. 1. ed. p. 270, São Paulo: Saraiva, 2010), “embora alguns teóricos pretendam ver antecedentes do Judiciário independente em instituições anteriores da Inglaterra ou da França, na realidade nenhum sistema político anterior compreendia um corpo de juízes verdadeiramente independentes do rei ou do Parlamento e que exercessem a atividade jurisdicional como função do Estado e não como privilégio pessoal. Assim, a tripartição dos poderes, criação dos convencionais de Filadélfia e inovação de extrema relevância, é uma das características básicas da Constituição dos Estados Unidos da América”.

18 Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 34. ed. p. 137, São Paulo: Saraiva, 2008.



## AS ESPÉCIES CONTEMPORÂNEAS DE SISTEMAS DE GOVERNO: PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO, SEMIPRESIDENCIALISMO E SISTEMA DE GOVERNO DIRETORIAL

Como decorrência, portanto, da separação de poderes, surge a necessidade de desenvolvimento de técnicas para o estabelecimento de limites à atuação dos poderes do Estado no exercício das funções governamentais, os chamados “sistemas de governo”, dentre os quais se destacam, em termos gerais, o parlamentarismo, o presidencialismo, o semipresidencialismo e o sistema diretorial<sup>19</sup>.

19 Após a Revolução Francesa, Jorge Miranda (*Formas e sistemas de governo*, p. 73-74, Rio de Janeiro: Forense, 2007) aponta o advento de oito sistemas de governos, sendo os quatro primeiros caracterizados pela concentração de poderes e, conseqüentemente, pelo fato da responsabilidade político do Estado ser centrada em um único órgão, a partir do qual todos os demais gravitam. Os outros quatro sistemas, por sua vez, são sistemas caracterizados pela desconcentração do poder, com a presença de mais de um centro, portanto, de responsabilidade política, ou mesmo pela existência de uma responsabilidade recíproca entre os órgãos ou titulares de um órgão perante os demais. No primeiro grupo, dos sistemas de governo posteriores à Revolução Francesa com concentração de poderes, é possível citar a monarquia limitada, no qual subsiste o princípio monárquico, condicionado de forma bastante residual por um parlamento de competência reduzida; o sistema de governo representativo simples, no qual o poder está centrado no primado representativo do chefe de Estado, típico, por exemplo, da França napoleônica, onde o imperador era, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de governo; o sistema de governo convencional, no qual os poderes são concentrados na assembleia, a exemplo do governo jacobino vivenciado na França entre 1792 e 1795; e o sistema de governo soviético, no qual os soviets de operários, soldados e camponeses, dominados por um partido ideológico único, o partido comunista-leninista, operam como o centro do poder. No segundo grupo, dos sistemas de governo baseados no princípio da separação dos poderes, por sua vez, é possível se identificar quatro espécies de sistemas: o parlamentarismo, o presidencialismo, o sistema diretorial e o sistema semiparlamentar, representado pela monarquia orleanista, vivenciada na França de Luís Felipe de Orleans, no século XIX, quando se estabeleceu uma monarquia constitucional de equilíbrio entre o monarca e o parlamento, e o semipresidencialismo, desenvolvido no século XX em países como a Alemanha de Weimar, a França de Charles de Gaulle, a Finlândia, Portugal e a Rússia pós-comunista.

O parlamentarismo, nos diversos países que o adotam, se delinea basicamente como um sistema de governo exercido por um gabinete de ministros formado e indicado pelo parlamento, com a homologação do chefe de Estado. Não existe, contudo, uma fórmula fixa de organização deste sistema, fato que favorece uma lógica de flexibilidade e plasticidade adaptada aos costumes e características de cada país. Para Paulo Márcio Cruz<sup>20</sup>, a “pedra de toque” do sistema parlamentarista reside na possibilidade de “arbitragem do povo” em relação aos conflitos eventualmente travados entre o gabinete e o parlamento, consubstanciado a partir da possibilidade de, perante um voto de desconfiança do parlamento ao gabinete, este solicitar, ao chefe de Estado, a dissolução daquele. Segundo o citado autor, “a dissolução restabelece o equilíbrio dos poderes: perante um voto de desconfiança da Câmara, o Gabinete solicitará a dissolução ao Chefe de Estado e os eleitores serão chamados a resolver o conflito”.

As origens históricas do sistema parlamentarista de governo remetem à Inglaterra, onde, mesmo antes da invasão normanda, ocorrida no ano 1066, já era possível, como lembra Christiana Noronha Renault<sup>21</sup>, verificar-se a existência de um “primeiro esboço” de uma instituição parlamentar britânica, o chamado “Conselho Privado”, composto por nobres que gozavam da confiança do rei e eram ocasionalmente convocados por este. Em 1215, este grupo, opondo-se ao Rei João-Sem-Terra, se estabelece definitivamente como uma assembleia política, composta não só por representantes da alta nobreza como também por cavaleiros, burgueses e integrantes do clero, sendo oficializado como o “Parlamento Inglês” em 1295, pelo Rei Eduardo I.

Em 1332, ocorre, de forma pioneira, uma reunião separada de cavaleiros, representantes dos condados, e dos burgueses das cidades, que passam a deliberar dissociados dos barões e representantes do clero. Tal reunião pode ser considerada, como destaca Philippe Lauvaux<sup>22</sup>, o embrião do bicameralismo britânico, com a constituição da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns. Em 1376, surge a figura do *speaker*, representante eleito pela Câmara dos Comuns para atuar como porta-voz perante o rei, além de presidente das sessões da assembleia.

Até o final da dinastia Tudor, encerrada com a morte da Rainha Elizabeth I, em 1603, as assembleias eram convocadas basicamente para dar consenti-

20 Paulo Márcio Cruz, *Parlamentarismo em Estados Contemporâneos*: os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha. 1. ed. p. 49, Itajaí: UNIVALI; Blumenau: FURB, 1998.

21 Christiana Noronha Renault, *Os sistemas de governo na república*. 1. ed. p.36, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

22 Philippe Lauvaux. *O parlamentarismo*. 1. ed. p. 14, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

mento em matéria tributária, sendo dissolvidas ou entrando em recesso após o cumprimento deste mister, muito embora nos reinados de Henrique VIII e de Elizabeth I tenham existido parlamentos com duração de muitos anos. Tal fato pode ser apontado como o propulsor da existência do parlamento como instância permanente, dotada de uma certa parcela da soberania.

Com a morte de Elizabeth I e a ascensão ao trono britânico dos reis Jaime I(1603-1625) e Carlos I (1625-1649), inicia-se um período de conflitos entre o parlamento e a coroa. Ao mesmo tempo em que os parlamentares reivindicam uma maior partilha de poderes com os reis, estes tentam reduzir o papel do parlamento, reduzindo a constância da sua convocação.

Em 1640, o rei Carlos I, obrigado pelas circunstâncias políticas a convocar o parlamento, se vê obrigado a renunciar aos seus poderes discricionários de convocação e dissolução das casas legislativas, perdendo parte considerável do seu poder, no chamado “*Long Parliament*”. Durante o “*Long Parliament*”, a crise institucional entre o rei e o parlamento se exacerba: o rei foge e depois é preso e executado, a Câmara dos Lordes é extinta e a própria Câmara dos Comuns termina por ser substituída por uma assembleia designada por Oliver Cromwell, durante o seu período ditatorial. Pouco antes de morrer, em 1658, Cromwell restaura o bicameralismo, iniciando a pavimentação da retomada do sistema político anterior. Em 1º de maio de 1660, as duas câmaras aceitam a “Declaração de Breda” e a restauração do poder monárquico, nas mãos do Rei Carlos II, que exerceria a soberania ladeado pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Comuns.

O processo de enfraquecimento do absolutismo monárquico inglês, contudo, se acelera, apesar da restauração de 1660. Em 1679, é publicado o *Habeas Corpus Act*, consagrando-se, assim, a garantia fundamental da liberdade, restabelecendo-se limites a prisões arbitrárias e sem a observância do devido processo legal, previstas, no passado, pela Cláusula nº. 39 da Magna Carta de 1215. Em 1688, por sua vez, o Rei Jaime II, pressionado pelo parlamento, foge do país, sendo coroado, então, um novo monarca, seu genro, Guilherme de Orange, casado com sua filha, Maria, que se torna, então, o Rei Guilherme III. O novo rei, como parte do acordo que o conduziu ao trono, assina, então, em 1689, o *Bill of Rights*, documento histórico que simboliza o fim do absolutismo inglês, transformando o Estado em uma monarquia constitucional.

Inobstante a instalação de uma monarquia constitucional, com a assinatura do *Bill of Rights*, não foi imediata a tal fato a implantação do sistema parlamentarista de governo na Inglaterra, continuando o rei, inicialmente, a exercer as funções executivas de governo. O panorama começaria a mudar em

1714, quando, com a morte da Rainha Ana e a ascensão da Casa de Hannover ao trono britânico, é coroado o Rei Jorge I, monarca omissivo, que não falava inglês. Os ministros, então, gradativamente, passam a ter maior autonomia no exercício dos atos do governo, enfraquecendo a figura do monarca<sup>23</sup>.

Surge, assim, o governo de gabinete na Inglaterra, sob o comando do membro da facção política “whig”, Robert Walpole, considerado o primeiro Primeiro-Ministro britânico, como consequência natural do enfraquecimento do poder monárquico, projetado a partir do *Bill of Rights* de 1689. A partir do surgimento do governo de gabinete, apenas os parlamentares passaram a ter a possibilidade de exercer ministérios, enquanto dispusessem da confiança dos seus pares. Em 1742, Walpole, acusado de delitos de corrupção, é submetido a processo de impeachment, pelo parlamento, renunciando, então à função de primeiro-ministro. Como bem destaca Philippe Lauvaux, “trata-se já de manifestação de responsabilidade parlamentar do primeiro-ministro, exprimindo a necessidade em que ele se encontra de dispor do apoio de uma minoria”<sup>24</sup>.

Com a subida o trono de Jorge III, uma retração no processo de desenvolvimento do parlamentarismo ocorre. O rei reassume a posição central de chefe do gabinete ministerial, retirando a autoridade do primeiro-ministro, que passa a ser uma figura decorativa e submissa ao poder real. Com a derrota britânica na Revolução Americana, contudo, a opinião pública reage à forma como estava sendo conduzida a política no Reino Unido, fazendo com que o primeiro-ministro Lorde North demita-se com todo o gabinete, em 1782. Esta de-

23 Sobre a chegada do Rei Jorge I à Inglaterra, inaugurando a dinastia de Hannover, em 1714, assim narra Winston Churchill (*História dos povos de língua inglesa*. Vol. III: A era da revolução. p. 113-114, São Paulo: IBRASA, 2007): “Em fins do verão de 1714, toda a Inglaterra aguardava a chegada do rei Jorge I, que, em 18 de setembro, desembarcou em Greenwich. Este afortunado príncipe alemão, que não sabia falar inglês, olhava seu novo reino sem entusiasmo. Ao aceitar o trono do Reino Unido estava, segundo lhe parecia, prestando um favor a seus novos súditos. Atendia à conveniência dos políticos ingleses. Em troca esperava que o poderio e a riqueza britânica fossem postos a serviço de seus domínios em Hannover e seus grandes interesses no cenário europeu. Seus deveres reais exigiam que se exilasse da pátria e se fixasse numa ilha que só visitara uma vez antes e da qual não gostava. Nos anos passados, como herdeiro presuntivo, havia observado atentamente o desenvolvimento partidário da política inglesa. Acompanhara com desgosto as manobras dos líderes partidários, sem compreender as forças que os faziam subir ou os princípios que estavam em jogo. Agora, na margem do Tâmisa, com suspeita e desconfiança, a que não faltava um pouco de desprezo, olhava para os nobres e ministros que tinham ido cumprimentá-lo. Ali, em solo inglês, estava uma figura pouco atraente, um obstinado e estúpido alemão, de cérebro obtuso e gosto rudes. Como comandante nas últimas guerras fora indolente e incompetente, como condutor de homens não demonstrara ativa habilidade ou generosidade de espírito. No entanto, a rigidez de sua mente era atenuada por uma lenta sagacidade e um constante senso comum. O trono britânico não era herança fácil, especialmente para um príncipe estrangeiro. O rei Jorge aceitou-o resmungando e foi desajeitadamente que desempenhou o seu papel. Devia sua coroa aos azares da circunstância, mas nunca a deixou fugir das mãos”.

24 Philippe Lauvaux. *O parlamentarismo*. p. 22, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

missão coletiva do gabinete, como leciona Lauvaux<sup>25</sup>, sanciona “os princípios nascentes de responsabilidade e solidariedade do ministério que constituem os princípios básicos do parlamentarismo”.

Até a década de 1830, o rei inglês ainda preserva forte influência na composição do gabinete e na escolha e/ou demissão do primeiro-ministro, ao impor o seu prestígio e prerrogativas constitucionais para manipular o processo eleitoral de escolha dos membros da Câmara dos Comuns e dissolver gabinetes que não eram do seu agrado. A ampliação do corpo eleitoral, a partir do *Reform Act* de 1832, aliada à eliminação de diversas bases eleitorais de influência real, protagonizada pela referida reforma política, esvaziam, finalmente, os poderes reais, fortalecendo, definitivamente, o parlamento britânico, e em especial a Câmara dos Comuns, alterando, assim, o eixo do exercício do poder político no Reino Unido.

Como destaca Vamireh Chacon<sup>26</sup>, o *Reform Act*, de 1832, uma verdadeira revolução ocorreu na organização do sistema de governo britânico, quando o centro de poder se transferiu da Câmara dos Lordes para a Câmara dos Comuns, onde residia o poder popular, tornando esta câmara suprema em relação àquela, mais conservadora, e ao próprio rei. No século XX, com a publicação do “*Representation of the People Act*”, de 1918, e a consequente implantação do sufrágio universal, nos anos seguintes, o parlamento consolidou-se como a maior força política britânica, fortalecendo, definitivamente, o sistema de governo parlamentarista.

O parlamentarismo de origem inglesa é tradicionalmente chamado de “parlamentarismo clássico” ou “parlamentarismo puro”. Segundo Paulo Marcio Cruz<sup>27</sup>, tal espécie de sistema parlamentarista se caracteriza pela conjunção da atuação de três órgãos: um órgão representativo (o parlamento), “encarregado de traçar a orientação política e de cuidar da sua aplicação”, um órgão encarregado de pôr em prática a orientação política do parlamento (gabinete de ministros) e, finalmente, um terceiro órgão mediador de eventuais conflitos entre o parlamento e o gabinete, dotado da função de garantir a unidade do Estado, bem como representá-lo (a coroa). No parlamentarismo clássico há uma relação estreita entre o executivo e o legislativo. O primeiro-ministro, chefe do governo, só governa enquanto mantém seu prestígio junto aos parlamentares, que podem forçá-lo a demitir-se. Por outro lado, o primeiro-ministro tem a

25 Idem, p. 23.

26 Vamireh Chacon, *O novo parlamentarismo*. 1. ed. p. 13, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.

27 Paulo Márcio Cruz, *Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha*. 1. ed. p. 55, Itajaí: UNIVALI; Blumenau: FURB, 1998.

possibilidade de promover a dissolução do parlamento e a conseqüente convocação de novas eleições. O chefe de Estado, por sua vez, exerce uma função mais decorativa, sem exercício efetivo de poder.

Tomando como base o sistema de governo vigente no Reino Unido desde o século XVIII, Jorge Reis Novais<sup>28</sup> define o sistema parlamentarista de governo como sendo “aquele em que o governo é politicamente responsável perante o Parlamento, e em que o chefe de Estado, não sendo eleito, não pode exercer efetivamente poderes políticos”. Distingue Novais o chamado “sistema parlamentar de gabinete” do “sistema parlamentar de assembleia”. No primeiro modelo, o primeiro-ministro encontra, no parlamento, uma base de apoio sólida, que lhe garante plena governabilidade. Já no segundo modelo, o primeiro-ministro não tem, no parlamento, esta maioria absoluta, ou, caso tenha, tal maioria não se apresenta como uma maioria sólida.

Ante a existência de “sistemas parlamentaristas de assembleia”, torna-se comum, segundo lição de Jorge Reis Novais<sup>29</sup>, a “racionalização” ou “domesticação” do parlamentarismo, a partir da adoção de mecanismos jurídico-constitucionais voltados à construção de uma maior estabilidade governativa, a exemplo da moção de censura construtiva, da fixação de barreiras eleitorais, de limites à dissolução do parlamento ou da possibilidade de um governo minoritário aprovar certas leis mesmo sem acordo parlamentar.

Philippe Lauvaux<sup>30</sup>, por sua vez, prefere distinguir as espécies de parlamentarismo em “parlamentarismo clássico” ou “dualista” e “parlamentarismo monista”. A doutrina clássica, também chamada de dualista, pressupõe uma igualdade e colaboração dos poderes, contrariando, assim, a doutrina monista, a qual vê a separação e igualdade dos poderes como ilusória. Para a doutrina clássica, parlamento e rei seriam forças sensivelmente iguais, sendo o rei capaz de dirimir eventuais conflitos entre o governo e a assembleia por meio da dissolução. Com a doutrina monista, por sua vez, o sistema de governo parlamentarista passa, progressivamente a fundar-se no equilíbrio entre a maioria parlamentar e o gabinete de ministros, constituído por tal maioria. O chefe de Estado, assim, é reduzido nas suas atribuições, realidade que é verificada na Inglaterra, a partir de 1834, na França, a partir de 1877, e generalizada na Europa, após o término da I Guerra Mundial<sup>31</sup>.

28 Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo: teoria do Sistema de governo semipresidencial*. Vol. I, p. 64-65, Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.

29 Idem, p. 77-78.

30 Philippe Lauvaux, *O parlamentarismo*. p. 42, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

31 O dualismo renovado, entretanto, surge como alternativa ao monismo no período entre as duas grandes guerras mundiais, em países como a Finlândia, a Áustria e a Alemanha de Weimar, origi-

O modelo dualista de parlamentarismo, pautado no equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, foi, na sua essência, rechaçado pelos franceses após a Revolução de 1789 e a promulgação da Constituição de 1791. Uma das características mais marcantes deste primeiro modelo do parlamentarismo francês foi a proibição de parlamentares exercerem funções de ministros, pronunciada pela Assembleia, que buscava evitar qualquer tipo de comprometimento com o Poder Executivo.

Com o desenrolar do processo revolucionário, o sistema de governo francês termina por se estabelecer como uma monarquia limitada, na qual cabe ao rei a iniciativa legislativa, o direito de veto e o direito de dissolução do parlamento, além da subordinação do gabinete de ministros à sua pessoa. A Carta Constitucional de 1814, neste sentido, previa a existência dessa monarquia limitada, a qual, contudo, passou a ser desvirtuada, com o surgimento de elementos próprios do sistema parlamentarista. Opositores ao Rei Luís XVIII, reunidos na Câmara dos Deputados, passam a reivindicar maior poder de influência sobre a ação do gabinete de ministros. Em 1830, uma grande crise política envolvendo o Rei Carlos X e a Assembleia, durante a qual o monarca manifesta sua recusa à tese parlamentar, termina por acarretar a abdicação do rei e o estabelecimento de um novo sistema de governo, caracterizado pela existência de legitimidades políticas concorrentes entre o chefe de Estado e o parlamento, aos moldes do modelo então adotado na Inglaterra. Como bem destaca Philippe Lauvaux<sup>32</sup>, “neste sistema, o ministério é o intermediário entre a Câmara e o rei. A sua formação, assim, como a sua manutenção no poder, supõe uma dupla confiança e uma dupla responsabilidade”. Neste novo modelo, começa a se desenhar uma noção de responsabilidade política dos ministros, a iniciativa legislativa é reconhecida aos parlamentares e a assembleia passa a ter a possibilidade de realizar controle dos atos do governo. A fragilidade do sistema partidário, contudo, permite que o rei continue a exercer uma grande influência política sobre um parlamento fraco e um sistema parlamentarista sujeito a uma constante instabilidade ministerial.

---

nando o sistema de governo semipresidencialista, que viria a ser consagrado na França, durante a V República. Com o fim da II Guerra Mundial, prevalece, inicialmente, a tendência de fortalecimento do parlamentarismo monista, a com a extinção dos sistemas dualistas reestruturados após a I Grande Guerra em países como Alemanha e Áustria. Ante o espólio da guerra, a Alemanha Ocidental, a Itália e o Japão, antigas forças do Eixo, estabelecem sistemas parlamentaristas de ordem monista. Na Alemanha Ocidental, com a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, o parlamentarismo monista é escolhido como sistema de governo, com o objetivo de restaurar a autoridade do Poder Executivo, diminuída na Constituição de Weimar, de 1919. Já no Japão, o artigo 4º da Constituição de 1946 retira os poderes governamentais do imperador, que continua a ser considerado, contudo, um símbolo da unidade nacional, sem capacidade de influenciar no governo.

32 Idem, p. 30-31.

Com as reformas constitucionais de 1875, que estabeleceram a chamada III República, um novo modelo de parlamentarismo é instituído na França, pautado na irresponsabilidade política do chefe de Estado, associada à responsabilidade dos ministros, à possibilidade de moção de desconfiança e ao bicameralismo, conformando, assim, um regime parlamentar dualista, em que os ministros têm a necessidade de legitimar seus poderes a partir de uma dupla confiança do chefe de Estado e do parlamento, mas, ao mesmo tempo, o rei tem poderes reduzidos em relação ao modelo estabelecido em 1830, não podendo recusar sanção às leis, fato que conforma um maior protagonismo do parlamento. Em 14 de dezembro de 1877, após uma nova crise política, o chefe de Estado francês, em mensagem ao parlamento, afirma a sua irresponsabilidade política e renuncia à chefia do ministério, pronunciando que os ministros deveriam ser independentes para exercer suas responsabilidades. Estabelece-se, assim, entre um franceses, de forma abrupta, um parlamentarismo monista, exercido em um parlamento multifacetado, onde a formação de maiorias estáveis se torna quase impossível. Como destaca Marcello Caetano<sup>33</sup>, na III República Francesa, nada menos que cem governos passaram pelo poder, entre 1875 e 1940, enquanto que os partidos se multiplicavam. Comentando a permanente crise política na França, vivenciada no referido período, William Shirer<sup>34</sup> destaca que desde o começo da III República o “caos político prevaleceu”, tendo se formado nada menos do que doze governos diferentes somente até 1879. Quando se iniciou a I Guerra Mundial, em 1914, cinquenta governos diferentes já haviam sido formados na III República Francesa, em uma média de um por ano. Depois do término da guerra, a média passou a ser, segundo Shirer, de um gabinete a cada seis semanas. Estava, assim, preparado o caminho para a catástrofe que se consolidaria com a queda francesa perante os nazistas, na II Guerra Mundial.

A passagem do modelo dualista para o modelo monista é caracterizada pela falência de um sistema de dupla confiança para um sistema em que o governo depende apenas da confiança do parlamento, não tendo mais o chefe de Estado a possibilidade de orientar politicamente o governo, conservando assim, tão somente, um poder neutro de arbitragem. O parlamentarismo monista consolidou-se a partir da consagração do sufrágio universal e do fortalecimento do papel dos partidos políticos. Naturalmente, como consequência deste processo, ocorrido especialmente nas primeiras décadas do século XX, países como Dinamarca, Bélgica, Holanda, Itália, Canadá, Austrália e África do Sul,

33 Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6. ed. Tomo I. p. 108, Lisboa: Almedina, 2009.

34 William Shirer, *A queda da França: o colapso da Terceira República*. V. 1, p. 110, Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1969.

por exemplo, aderiram ao monismo, suplantando o dualismo parlamentarista vivenciado antes da instituição do sufrágio universal. A França, contudo, contrariando a tendência de passagem natural do dualismo para o monismo como consequência da ampliação do sufrágio e do fortalecimento dos partidos políticos, é um exemplo peculiar de país em que esta transformação ocorreu de forma abrupta, a partir da crise política de 1877, já na III República. Como bem destaca Philippe Lauvaux, “essa particularidade confere ao parlamentarismo monista francês seu caráter particular, marcado pela preponderância e a intangibilidade das assembleias, e pela subordinação do Executivo”<sup>35</sup>, fato que, aliado a uma Assembleia Nacional extremamente fragmentada, levou a uma grande e permanente crise política, consolidada na II Guerra Mundial, com a invasão nazista.

Humilhada na II Grande Guerra, após viver grandes instabilidades políticas decorrentes do seu peculiar modelo parlamentarista construído na chamada “III República”, a França, então, adere, com a Constituição de 1946, a uma nova tentativa de adaptação ao modelo monista da Grã-Bretanha, a qual, contudo, não deu muito certo, como bem destaca Philippe Lauvaux, para quem “sob muitos aspectos, o funcionamento das instituições da IV República traduziu-se por um retorno às práticas da III República”. Assim, como ainda será destacado neste tópico, os franceses aderem, na chamada V República, instituída em 1958 sob a liderança do General Charles de Gaulle, a um inovador sistema semipresidencialista, até hoje em funcionamento no país.

Ante a evolução das duas doutrinas do parlamentarismo descritas, Philippe Lauvaux<sup>36</sup> então, acompanhando a doutrina especializada no tema, defende que “o critério jurídico irredutível e definitivo” do parlamentarismo é a responsabilidade ministerial perante uma assembleia eleita, responsabilidade esta constituída, simultaneamente, de elementos jurídicos, consubstanciados na Constituição, e políticos, vinculados ao contexto de correlação das forças do gabinete e do parlamento. Para Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, a característica fundamental do parlamentarismo é a de “manter o governo numa relação de subordinação ao parlamento”<sup>37</sup>. Assim, segundo Bastos, no parlamentarismo o poder legislativo assume uma nova função, além das suas duas funções típicas clássicas de legislar e fiscalizar: a função de “fornecer o suporte para manutenção do gabinete”.

35 Philippe Lauvaux, *O parlamentarismo*. p. 49, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

36 Idem, p. 47.

37 Celso Ribeiro Bastos, *Presidencialismo e parlamentarismo*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Parlamentarismo ou presidencialismo?* 2. ed. p. 02, Rio de Janeiro: Forense; Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, 1993.

Como contraponto histórico ao sistema de governo parlamentarista, surge, então, nos Estados Unidos, logo após a independência, declarada em 1776, o sistema de governo presidencialista, consagrado na Constituição de 1787 e reproduzido em quase toda a América Latina.

O sistema de governo presidencialista é caracterizado por uma separação clara entre o poder legislativo e o poder executivo. O presidente da república, chefiando o Estado e também o governo, não pode dissolver as assembleias e estas, por outro lado, não podem censurar o presidente nem os seus ministros. Assim, como bem destaca Maurice Duverger<sup>38</sup>, “cada um goza de liberdade em seus domínios, mas deve ajustar-se à presença do outro. É um casamento sem divórcio nem separação de corpos que obriga a compromissos permanentes”.

O sistema presidencialista, segundo Jorge Reis Novais<sup>39</sup>, é aquele em que o chefe de Estado eleito “tem poderes políticos significativos, designadamente a liderança do executivo, e em que o governo não responde politicamente perante o Parlamento, isto é, sua subsistência não depende da confiança do Parlamento”. Assim, na sua visão, o presidente da república, no sistema presidencialista, só deve responder politicamente perante o povo, e nunca perante o Congresso, não havendo, portanto, lugar para a existência de relações de dependência e confiança política entre o presidente da república e o parlamento no âmbito do sistema presidencialista de governo, uma vez que o presidente e os parlamentares são igualmente eleitos pelo voto popular, tendo, assim, “legitimidade própria, independente, não derivada”<sup>40</sup>.

O sistema presidencialista supervaloriza o momento eleitoral, ao transformar o duração do mandato presidencial, pré-estabelecida, em um fator político essencial. Um dos principais objetivos do sistema presidencialista, como destaca Juan Linz<sup>41</sup>, é “criar um Executivo estável e poderoso, com legitimidade popular e tendendo a uma legitimação plebiscitária, capaz de se opor ao particularismo dos interesses representados no Congresso, sejam eles partidários, regionais, clientelísticos ou locais”, a partir da outorga, ao vencedor da eleição, da qualidade de chefe de Estado, representante da nação e titular dos poderes do Executivo, gerando, com isso “expectativas populares distintas das que se dirigem a um primeiro-ministro, qualquer que seja a popularidade deste e ainda que tenha recebido o mesmo número de votos”.

38 Maurice Duverger, *O regime semipresidencialista*. p. 22, São Paulo: Sumaré, 1993.

39 Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo: teoria do Sistema de governo semipresidencial*. Vol. I, p. 64-65, Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.

40 Idem, p. 61.

41 Juan Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?* In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 66-67. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

Além das diferenças clássicas entre o parlamentarismo e o presidencialismo, Arend Lipjhart<sup>42</sup> destaca uma outra, que na sua visão seria a mais importante de todas: enquanto que no sistema presidencialista o governo é formado por um executivo unipessoal, centralizado na figura do presidente, no parlamentarismo o primeiro-ministro e o gabinete formam um corpo executivo coletivo.

A princípio, na visão de Lipjhart<sup>43</sup>, os sistemas presidencialistas favoreceriam uma maior separação de poderes, quando comparados aos sistemas parlamentaristas. Para o referido autor, no sistema parlamentarista a busca do apoio parlamentar tenderia a fazer com que o executivo se tornasse dependente do legislativo, sob pena de dissolução do gabinete, fato que, na prática, não ocorreria, pois “como a maioria dos legisladores não deseja derrubar frequentemente o gabinete, este passa a ter enorme poder sobre o processo legislativo”. Já nos sistemas presidencialistas, para Lipjhart, o legislativo seria mais independente para discutir o mérito dos seus projetos, sem por em risco a continuidade do governo e, dessa forma, “sem o risco de sofrer chantagem por parte do executivo para que aceite suas propostas”. A concentração do poder executivo na figura de uma só pessoa, contudo, segundo Lipjhart, seria uma característica do presidencialismo que, inexoravelmente, independentemente do teórico maior equilíbrio entre os poderes, reforçaria decisivamente a tendência “majoritarista” deste sistema de governo, em detrimento de um modelo mais consensual. Assim, na sua ótica, “o presidencialismo é inimigo dos compromissos e pactos de consenso que podem ser necessários durante o processo de democratização e em períodos de crise, enquanto no parlamentarismo a natureza colegiada do executivo leva a tais pactos”.

Por outro lado, Woodrow Wilson, cientista político e presidente dos Estados Unidos entre 1912 e 1921, costumava afirmar, como lembra Vamireh Chacon<sup>44</sup>, ser o presidencialismo um sistema de governo no fundo congressional, tendo em vista a fundamental atuação da Câmara dos Deputados e do Senado na vigiância do exercício do poder executivo. Wilson, assim, classificava o sistema de governo presidencialista americano como um “governo congressional”, diverso, portanto, do mito de uma “monarquia republicana” personalista.

Contrapondo os sistemas de governos parlamentarista e presidencialistas nas suas “formas puras” (sistema parlamentarista inglês e sistema presidencialista americano), vislumbra Jorge Reis Novais uma clara oposição entre os dois

42 Arend Lijphart, *Presidencialismo e democracia majoritária*. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 125. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

43 Idem, p. 130-131.

44 Vamireh Chacon, *O novo parlamentarismo*. p. 16-17, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.

sistemas, os quais teriam sido historicamente delineados como sistemas contrapostos. Ocorre que, ainda segundo Novais, a partir da segunda metade do século XX, possibilidades ambíguas entre o parlamentarismo e o presidencialismo começaram a surgir em países como a França na sua V República, por exemplo. A partir de tal fato, portanto, “haveria lugar a considerar a hipótese de um terceiro gênero ou de reconhecer alguma autonomia a sistemas reconstruídos a partir da combinação de elementos existentes nos dois sistemas tradicionais até aí dominantes”<sup>45</sup>.

Durante a terceira e a quarta repúblicas francesas, como já observado, a fragmentação partidária notabilizada pela coexistência de quatro ou cinco grupos, subdivididos, por sua vez, em diversas facções, proporcionou uma grande instabilidade política, gerando uma sucessão de ministérios de curta duração.

A derrota francesa na Segunda Guerra Mundial, em 1940, revertida apenas com a ressurreição de 1944, fez surgir como o grande protagonista política da França, no pós-guerra, a figura de Charles De Gaulle, comandante de uma reação ao frágil sistema de governo parlamentarista então vivenciado pelos gauleses. Em discurso proferido em 16 de junho de 1946, transcrito por Vamireh Chacon<sup>46</sup> em sua obra “O Novo Parlamentarismo”, De Gaulle, propugnando pela existência de um poder forte e contínuo a ser exercido pela nação, capaz de suplantar os interesses particulares revelados, na sua ótica, pela excessiva fragmentação partidária, assim afirmou, ao defender a doutrina da “nação livre no Estado forte”:

É preciso que o Executivo, destinado a servir apenas à Comunidade, não proceda do Parlamento que reúne as delegações dos interesses particulares. Estas condições implicam que o Chefe de Estado não provenha de um partido, que ele seja designado pelo povo, que tenha de nomear os ministros, que possua o direito de consultar o país, seja por referendun, seja pela eleição de assembleias, que ele receba mandato de assegurar, em caso de perigo, a integridade e a independência da França.

Charles de Gaulle buscava conciliar ordem e liberdade, resgatando o Orleanismo, tradição política francesa, surgida após a Revolução e aplicada pelo Rei Luís Felipe II, Duque de Orleans, que tinha como princípio o equilíbrio entre o poder monárquico e a liberdade, também ressaltado, anteriormente, por Benjamin Constant, pensador político suíço que desenvolveu a teoria do poder moderador, aplicada, com adaptações, no Brasil Imperial. Por meio da

45 Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo: teoria do Sistema de governo semipresidencial*. Vol. I, p. 62, Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.

46 Vamireh Chacon, *O novo parlamentarismo*. p. 18, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.

Constituição da V República Francesa, De Gaulle propôs um novo sistema de governo, pautado na existência de um Poder Executivo bipartite, exercido por um presidente da república, eleito pelo sufrágio universal, e por um primeiro-ministro, demissível *ad nutum*, nomeado pelo presidente e referendado pela Assembleia Nacional.

No sistema de governo francês, as decisões políticas mais relevantes são tomadas pelo Conselho de Ministros, chefiado pelo presidente da república, que tem alto poder representativo, eleito que é pelo povo, diretamente, desde 1962. Nas decisões administrativas menos importantes, contudo, reúne-se o Gabinete, chefiado pelo primeiro-ministro. Exerce o presidente da república francês o papel de “protetor da Constituição”, com a função de velar pelo equilíbrio dos poderes e pelo respeito aos acordos e tratados firmados de forma legítima.

Cabe, de forma exclusiva, ao presidente francês as funções de nomear o primeiro-ministro, dissolver a Assembleia Nacional, mediante consulta prévia ao primeiro-ministro e aos presidentes das casas legislativas, convocar referendo legislativo, para a aprovação de projetos de lei que versem sobre o funcionamento dos poderes públicos, além do exercício de poderes excepcionais em caso de crise constitucional (ameaça às instituições da república, independência do país e integridade do seu território, além de interrupção do regular funcionamento dos poderes do Estado).

Como característica básica deste novo sistema, chamado de sistema semi-presidencialista, temos a eleição direta do presidente da república, e que conta, portanto, com uma legitimidade plebiscitária, e, ao mesmo tempo, a presença de um primeiro-ministro que necessita da confiança do parlamento, com funções de governo. O presidente da república, neste sistema, não é uma mera figura simbólica, tendo potencial para interferir nas políticas de governo. Para Juan Linz<sup>47</sup>, o sucesso do modelo semipresidencialista depende da personalidade e habilidade do presidente da república, mais até do que no sistema presidencialista. A responsabilidade difusa entre o presidente e o primeiro-ministro tem potencial para fazer surgir conflitos adicionais. É possível se instalar uma competição entre os dois governantes, que venha a retardar decisões e conduzir a políticas contraditórias. Acredita Linz que um sistema semipresidencialista pode dar certo quando se torna de fato um sistema parlamentarista, ou quando o presidente da república e o primeiro-ministro fazem parte da mesma coalizão partidária. Em países com sistema partidário fragmentado e ineficiente, dificilmente um sistema semipresidencialista, na visão do referido autor, terá

47 Juan Linz, Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 97. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

possibilidades de sucesso, dependendo tal sucesso, nestas ocasiões, de fatores excepcionais, tal como uma excepcional qualidade de liderança do presidente da república, a exemplo do ocorrido na França de Charles de Gaulle<sup>48</sup>.

No semipresidencialismo, o chefe de Estado tem competência de atribuição, atuando, assim, de forma limitada aos poderes que lhe são expressamente atribuídos pela constituição. Estes poderes, contudo, são reais e não apenas nominais, como ocorre no parlamentarismo clássico, onde, de forma geral, diversas atribuições previstas em tese para o chefe de Estado são exercidas, na prática, pelo primeiro-ministro. Por outro lado, comparando-se a atuação do presidente da república no sistema semipresidencialista àquela observada no sistema presidencialista, verifica-se, em regra, um relativo esvaziamento das suas prerrogativas, uma vez que a chefia do governo é relativizada, ante a atuação do primeiro-ministro, responsável, em geral, pela direção política do país. Ao presidente não é possível, a princípio, agir de forma permanente em substituição às atribuições conferidas ao primeiro-ministro, ou mesmo transformá-lo em um simples executor das suas diretrizes políticas.

Vamireh Chacon<sup>49</sup> aponta que a proposta semipresidencialista tem, modernamente, raízes na Constituição Alemã de Weimar, de 1919. Sob a influência de Max Weber, convocado para colaborar com a elaboração da Constituição alemã de Weimar, em dezembro de 1918, a carta magna germânica de 1919 previu a eleição direta do presidente da república, em uma tentativa de conciliação entre a estrutura parlamentar então vigente, construída ainda no chamado I Reich e o poder popular. Assim, um dualismo presidencial terminou por se estabelecer, no bojo de uma bipolaridade entre o presidente da república, eleito diretamente pelo povo e exercente de uma liderança carismática, e o primeiro-ministro (chamado de chanceler), eleito pelo Parlamento, cabendo ao presidente, nos momentos de crise institucional com o chanceler, a prerrogativa de recorrer a plebiscitos, com a finalidade de dirimir eventuais impasses.

48 Discordando da existência de um “sistema semipresidencialista” na V República da França, Arend Lijphart (Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 128. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991) entende que a V República Francesa deveria ser classificada como presidencialista, e só ocasionalmente parlamentarista. Tal constatação deriva do fato que quando o partido do presidente da república é o partido majoritário no parlamento, este assume, de fato, a chefia do governo. Ao contrário, quando o presidente da república não tem a maioria no parlamento, o chefe de governo de fato será o primeiro-ministro, passando o presidente a ter um papel residual, especialmente vinculado à política externa. Tal hipótese ocorreu entre 1986 e 1988, quando o primeiro-ministro Jacques Chirac tornou-se o efetivo chefe de governo, ao dispor do apoio da maioria do parlamento, limitando, assim, as atribuições do presidente François Mitterrand.

49 Vamireh Chacon, *O novo parlamentarismo*. p. 20-24, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.

O artigo 48 da Constituição de Weimar, neste sentido, estabelecia que caso a segurança e a ordem públicas estivessem seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich poderia tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, poderia ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais, fato que o tornava um teórico “protetor da Constituição”. Como bem destaca Vamireh Chacon<sup>50</sup>, o referido artigo 48 acabou sendo acionado mais de duzentas e cinquenta vezes durante os 13 anos da República de Weimar, inclusive para dissolver o parlamento, em setembro de 1932.

Como contrapeso ao artigo 48, o artigo 59 da Constituição alemão de 1919 previa a competência do Parlamento para acusar, ante o Tribunal de Justiça Constitucional da República, o presidente da república, o chanceler e/ou os ministros por culposa violação constitucional ou de lei federal. Para isso, era necessário que a proposta de acusação fosse firmada por, no mínimo, 100 parlamentares, e aprovada pela maioria exigida para a modificação da Constituição.

Para Jorge Miranda<sup>51</sup>, o semipresidencialismo afasta-se do presidencialismo a partir do momento em que prevê a possibilidade de um governo separado do presidente, bem como a existência de um parlamento que pode ser dissolvido pelo chefe de Estado, aproximando-se, contudo, quando exclui a solidariedade política entre o presidente e o parlamento. Por outro lado, destaca Miranda, o sistema semipresidencialista se afasta também do parlamentarismo, tendo em vista que não trata o presidente da república como mero magistrado moral, como ocorre no sistema de governo de origem britânica, aproximando-se, contudo, ao implicar uma comunicação permanente entre o governo e o parlamento.

Alexandre de Moraes<sup>52</sup>, por sua vez, entende que o que diferencia os sistemas semipresidencialistas dos sistemas presidencialistas ou parlamentaristas são duas características fundamentais: por um lado, o deslocamento da chefia do poder executivo das mãos do presidente da república para o gabinete, no que tal sistema se afasta do presidencialismo de matriz americana; por outro lado, a existência de dois polos de poder político legitimados pela vontade popular (presidente da república e parlamento), fato que afasta tal sistema do modelo parlamentarista, de matriz britânica.

50 Idem, p. 24.

51 Jorge Miranda, A eleição do presidente da república em Portugal. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral da constituição*. 2ª tiragem, p. 1264, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1).

52 Alexandre de Moraes. *Presidencialismo*. p. 82, São Paulo: Atlas, 2004.

Segundo definição de Jorge Reis Novais<sup>53</sup>, o sistema semipresidencialista de governo se caracteriza pela existência concomitante de um presidente eleito por sufrágio popular que exerce poderes constitucionais relevantes e significativos e de um governo politicamente responsável perante o parlamento. Não necessariamente, portanto, o sistema de governo semipresidencialista, para Novais, deve se configurar como uma diarquia, ou “governo de duas cabeças”.

Como poderes a serem exercidos por um presidente da república em um sistema semipresidencialista, não presentes no parlamentarismo, elenca Jorge Reis Novais<sup>54</sup> os poderes de nomeação e/ou demissão do primeiro-ministro, de nomeação de altas figuras do Estado, de promulgação ou veto de projetos de lei, de ratificação de tratados internacionais, de chefia das Forças Armadas, de convocação de referendo ou mesmo de dissolução do parlamento.

Comparando os diversos modelos semipresidencialistas existentes, Novais conclui que o quadro estrutural existente nas experiências semipresidencialistas dos diversos países é semelhante, mudando, contudo, o funcionamento prático do sistema, em cada Estado. Neste sentido, é possível, por exemplo, identificar sistemas semipresidencialistas que contam com um presidente militante e partidariamente empenhado, como no caso do semipresidencialismo francês, e outros que contam com presidentes moderadores, com um perfil arbitral, neutro e mais equidistante do primeiro-ministro e do parlamento (matriz portuguesa) e outros em que o presidente guarda um perfil mais cerimonial, pouco presente na vida política ativa do Estado (matriz austríaca). Razões de origem histórica, vinculadas aos motivos pelos quais o semipresidencialismo foi adotado em cada um desses países, seriam as bases da explicação da existência desses modelos diversos<sup>55</sup>.

A forma de funcionamento do sistema semipresidencialista é bastante variável, tomando-se como base um comparativo entre as diversas experiências historicamente existentes de aplicação deste sistema. A título comparativo, Maurice Duverger<sup>56</sup> cita a Irlanda da década de 1970, quando o presidente da república tinha poucas prerrogativas, exercendo pouca influência política, em um verdadeiro limiar entre o regime semipresidencialista e o parlamentarista puro. Na Alemanha de Weimar, por sua vez, o chefe de Estado gozava de importantes poderes, com capacidade de influenciar efetivamente na prática governamental, chegando ao ponto de ter a prerrogativa de destituir o primeiro-ministro sem

53 Jorge Reis Novais. *Semipresidencialismo: teoria do Sistema de governo semipresidencial*. Vol. I, p. 141, Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.

54 Idem, p. 153.

55 Ibidem, p. 188-189.

56 Maurice Duverger, *O regime semipresidencialista*. p. 19-20, São Paulo: Sumaré, 1993.

necessidade de voto de desconfiança ou censura, além de dispor, na Constituição, do artigo 48, que lhe conferia poderes extraordinários em situações excepcionais de crise política. Na Islândia, por sua vez, aponta Duverger, o presidente goza de prerrogativas quase idênticas à do primeiro-ministro, participando da direção do país em colaboração a este. Ambos têm competência para bloquear decisões tomadas pelo outro, em uma rigorosa diarquia. Assim, para que o sistema não seja paralisado, é necessário que o presidente da república e o primeiro-ministro estejam de acordo.

Inspirada na Constituição da Alemanha de Weimar, de 1919, a Finlândia adotou, em 1920, o sistema de governo semipresidencialista, outorgando ao presidente da república poderes para dissolver o parlamento, dirigir pessoalmente a política externa, comandar as Forças Armadas e vetar projetos de leis, cabendo ao Gabinete a função executiva das decisões presidenciais, bem como a recusa de cumprimento de decretos inconstitucionais.

Segundo Jorge Reis Novais<sup>57</sup>, na Finlândia, historicamente, o sistema semipresidencialista, adotado a partir de 1919, sempre teve na figura do presidente da república o grande responsável pela condução da política externa. Além disso, o presidente também tem alguns outros poderes de interferência na política interna, reduzidos, contudo, nos últimos anos, após o fim da União Soviética, vizinho outrora poderoso e ameaçador, e, conseqüentemente, do enfraquecimento da própria importância do presidente da república. Assim, o presidente que, outrora, era o responsável pela indicação do primeiro-ministro, tendo também competência para dissolver o parlamento, teve os seus poderes reduzidos, perdendo tais prerrogativas, fato que tem permitido, inclusive, o surgimento de análises no sentido de que o país não poderia mais ser classificado como semipresidencialista, mas sim parlamentarista.

Na matriz austríaca, por sua vez, adotada não só na Áustria, como também na Islândia e na República da Irlanda, o presidente da república, embora eleito pelo sufrágio popular, não dá, nas palavras de Jorge Reis Novais<sup>58</sup>, “uso político à legitimidade democrática que possui”, fazendo com que o sistema funcione, praticamente, como um sistema parlamentarista. Apenas em momentos de instabilidade política grave, o presidente assume funções interventivas na política governamental, mantendo-se, assim, na maior parte do tempo, alheio aos poderes decisórios, os quais ficam a cargo do primeiro-ministro e do parlamento, dentro das atribuições de cada um.

57 Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo: teoria do Sistema de governo semipresidencial*. Vol. I, p. 199-201, Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.

58 Idem, p. 204.

Já na matriz portuguesa do semipresidencialismo, o presidente da república não governa, ao contrário do que ocorre na França. Cabe ao presidente, em Portugal, exercer funções de moderação, arbitragem e aconselhamento, porém sem compartilhar das funções governamentais, uma vez que quem programa e executa o governo, conduzindo a política do país, é o primeiro-ministro e seu gabinete.

Analisando o sistema de governo português, Paulo Márcio da Cruz conclui que tal sistema, ao contrário do sistema parlamentarista clássico e do sistema presidencialista, se fundamenta na interação institucional entre três instituições politicamente atuantes: o presidente da república, o gabinete do governo e o parlamento. O gabinete do governo, vale destacar, é, já há alguns anos, autônomo em relação ao presidente da república, funcionando, assim, de maneira independente, mantendo, tão somente, o dever de prestar informações e contas ao chefe de Estado. Para Cruz<sup>59</sup>, o sistema de governo português pode ser classificado como um “parlamentarismo presidencializado”, uma vez que a sobrevivência do governo depende do presidente da república e do parlamento, perante os quais é responsável. Ao contrário, o sistema francês, segundo o referido autor, pode ser chamado de um “presidencialismo parlamentarizado”, dada a hegemonia política historicamente exercida pelos presidentes em relação aos primeiros-ministros.

O presidente da república, eleito pelo voto popular direto, tem, em Portugal, poder de veto parlamentar e competência para dissolver a Assembleia da República e o gabinete de governo<sup>60</sup>, mas não para convocar o Conselho de Ministros ou participar do governo, ao contrário do que ocorre na França. Cabe ainda ao presidente da república, em Portugal, declarar a guerra e fazer a paz, exercer o comando supremo das Forças Armadas e, eventualmente, presidir o Conselho de Ministros, quando requisitado, para este fim, pelo primeiro-ministro. Atua, assim, o presidente da república, como titular de um “poder moderador” das instituições.

Nos regimes semipresidencialistas sem poder majoritário, como os surgidos na Finlândia, Alemanha durante a República de Weimar, e na França de Charles de Gaulle, a eleição do chefe de Estado pelo sufrágio universal e a atribuição de prerrogativas importantes ao presidente da república eleito pelo voto popular, tiveram por objetivo, como destaca Maurice Duverger, “estabelecer um ponto de atracção que permitiria mitigar a fraqueza dos governos em face de par-

59 Paulo Márcio Cruz, *Parlamentarismo em Estados Contemporâneos*: os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha. 1. ed. p. 87-90, Itajaí: UNIVALI; Blumenal: FURB, 1998.

60 Vale destacar que, desde 1982, Constituição da República Portuguesa prevê que a Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do presidente da república ou durante a vigência e estado de sítio ou estado de emergência.

lamentos anárquicos”. Tal objetivo, contudo, ainda segundo Duverger, não foi completamente atingido, uma vez que tal arranjo político apenas serviu para permitir a governabilidade por algum tempo, freando a instabilidade ministerial, sem possibilitar, contudo, a formação de governos eficazes. Assim, na sua visão, ante a existência de presidentes fracos, incapazes de constituir maiorias, o sistema de governo semipresidencialista, nestas condições, não passaria de uma “anarquia temperada pela influência do presidente”<sup>61</sup>.

Em regimes semipresidencialistas com poder majoritário, por sua vez, três seriam as possibilidades de combinação das forças entre o presidente da república e o primeiro-ministro. Na primeira, vivenciada na França desde De Gaulle, o presidente da república está do lado da maioria, que o reconhece como chefe. Nestas condições, há uma tendência de espoliação, pelo presidente, das prerrogativas constitucionais do primeiro-ministro, uma vez que sua autoridade lhe transforma em um verdadeiro chefe de governo, fomentando, assim, um “monismo majoritário com hegemonia do chefe de estado”, nas palavras de Duverger<sup>62</sup>.

Na segunda possibilidade, chamada por Duverger de “dualismo majoritário com preponderância do primeiro-ministro”, o presidente da república está em oposição à maioria parlamentar e o primeiro-ministro encontra maior autonomia para exercer o governo. O presidente, contudo, preserva o exercício das suas prerrogativas constitucionais com liberdade, tendo, assim, menos poder que o primeiro-ministro sem ser, contudo, anulado nas suas funções.

Na terceira hipótese, contudo, batizada por Duverger como “monismo majoritário com hegemonia do primeiro-ministro”, o presidente da república encontra-se totalmente enfraquecido. Exemplo desta situação pode ser vislumbrada quando o presidente, pertencendo à maioria, não é, entretanto, o líder maior desta maioria, sendo esta liderança exercida pelo primeiro-ministro. Nesta situação, leciona Duverger<sup>63</sup>, “o chefe de Estado não poderia agir contra a maioria nem contra o primeiro-ministro e o governo. Sendo ele membro da maioria e apresentado por ela para a eleição presidencial que o investiu, o presidente dificilmente poderia se posicionar contra ela”.

Por fim, além dos sistemas de governo parlamentarista, presidencialista e semipresidencialista, contemporaneamente é possível se falar, ainda em uma quarta opção, o sistema de governo diretorial, adotado, atualmente, na Suíça,

61 Maurice Duverger, *O regime semipresidencialista*. p. III, São Paulo: Sumaré, 1993.

62 Idem, p. V.

63 Ibidem, p. VI.

no qual a chefia do governo é exercida por um órgão colegiado e não de forma unipessoal ou mediante uma diarquia.

Destaca Zeno Veloso<sup>64</sup> que o sistema diretorial, também chamado de sistema convencional ou de assembleia, é originário da França, onde foi instituído pela Constituição de 24 de junho de 1793, tendo sido aplicado na antiga União Soviética e na Polônia e Hungria, durante o período da chamada “cortina de ferro”, e também no Uruguai, entre 1945 e 1966. Atualmente, o sistema diretorial é adotado na Suíça, onde o Poder Executivo é exercido pelo Conselho Federal, formado por sete membros.

Além do exemplo da Suíça, é possível se vislumbrar a aplicação do sistema diretorial no Uruguai, entre 1952 e 1967, assim como no Chipre, entre 1960 e 1963, embora com peculiaridades, em cada um desses países. Enquanto na Suíça o executivo é formado por sete membros de igual status eleitos pelo legislativo para exercer um mandato fixo pré-determinado, no Uruguai, entre 1952 e 1967, o colegiado era constituído por nove membros, eleitos diretamente pelo povo. No Chipre, entre 1960 e 1963, por sua vez, o povo, de forma direta, elegia dois chefes de governo, que dividiam de forma igualitária as responsabilidades executivas, com poderes virtualmente iguais<sup>65</sup>.

---

64 Zeno Veloso, Presidencialismo e parlamentarismo. In: *Revista de informação legislativa*, v. 28, n. 112, p. 34, out./dez. 1991.

65 Neste sentido, cf. LIPJHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 126. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

## OS SISTEMAS DE GOVERNO EM UMA ÓTICA COMPARATIVA: O DEBATE DA REFORMA POLITICA NO BRASIL E AS VANTAGENS E DESVANTAGENS INERENTES A CADA UM DOS SISTEMAS EM ANÁLISE

Traçadas as linhas características gerais do funcionamento dos quatro principais modelos de sistemas de governo vigentes no mundo contemporâneo (parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo e sistema diretorial), bem como das suas principais variantes, imperiosa se torna, então, a discussão acerca das vantagens e desvantagens inerentes a cada um desses modelos, com destaque especial para o embate entre parlamentarismo e presidencialismo, objeto de secular polêmica na história política brasileira, objeto de duas grandes consultas populares, em 1963 e 1993, e tema recorrente nos debates acerca da reforma política brasileira.

Desde a República Velha, quando foi instituído, no Brasil, o sistema de governo presidencialista, há, no país, um debate, ora mais intensificado, ora menos, em torno da necessidade de substituição do presidencialismo por um sistema parlamentarista ou mesmo semipresidencialista, ante a suposição de que o modelo vigente há quase cento e trinta anos, de inspiração norte-americana, teria servido, tão somente, à instabilidade política e ao fomento de uma crise permanente entre os poderes executivo e legislativo, decorrentes de um caráter quase imperial e onipotente do papel assumido pelo presidente da república, no exercício das suas funções constitucionais<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Destaca Zeno Veloso (Presidencialismo e parlamentarismo. In: *Revista de informação legislativa*, v. 28, n. 112, p. 36, out./dez. 1991) que, nos cem primeiros anos da república, o Brasil conviveu

Já durante a vigência da Constituição Federal de 1891, muitos foram aqueles que se opuseram ao sistema de governo presidencialista, apontado, já nos primeiros anos da República, como responsável pela ausência de uma maior legitimidade democrática da estrutura política nacional, especialmente quando aliado ao militarismo e ao autoritarismo, características muito presentes no período imediatamente posterior à sucessão da monarquia<sup>67</sup>. Neste sentido, lembra Arx da Costa Tourinho o uso excessivo, durante a República Velha, do instituto do “Estado de sítio”, utilizado por nada menos do que oito presidentes da república, entre 1889 e 1930, bem como de outras espécies de atos de supressão das liberdades públicas<sup>68</sup>.

Ilustrativo das críticas formuladas ao presidencialismo brasileiro instalado nos primeiros anos da república é um conhecido texto escrito e publicado em 1934, no Rio de Janeiro, em que o Cônsul inglês, Ernest Hambloch, ironiza o presidencialismo brasileiro vivenciado desde a proclamação da república, em 1889, até então, concedendo o título de “majestade” ao presidente do Brasil. Para Hambloch, as origens dos males brasileiros podem ser encontradas nos defeitos do regime político nacional, vivenciados, em parte, desde o período monárquico, e, na sua opinião, fortemente intensificados a partir da proclamação de uma república presidencialista, em 1889.

Segundo Hambloch, os brasileiros, inteligentes para o exercício dos mais diversos misteres, relacionados aos mais variados ramos da ciência, seriam totalmente despreparados e incompetentes em matéria política. Na sua visão, “mesmo os brasileiros estudiosos de economia política e com boas leituras de direito constitucional parecem, em sua maior parte, incapazes de construir a ponte mental pela qual seu conhecimento livresco passe a uma aplicação adequada aos problemas nacionais”<sup>69</sup>.

O foco maior das discussões políticas no Brasil, dizia Hambloch, eram os personagens políticos, e não as questões políticas em si. Na sua visão, nenhum

---

com 12 estados de sítio, 17 atos institucionais, 6 dissoluções do Congresso Nacional, 19 rebeliões militares, 2 renúncias presidenciais, 3 presidentes impedidos de tomar posse, 4 presidentes depostos, 7 constituições diferentes, 2 períodos ditatoriais, 9 governos autoritários e um grande número de cassações, banimentos exílios, intervenções em universidades e sindicatos e censura à imprensa. A esses dados, ressalte-se, devem ser ainda somados os processos de impeachment do presidente Fernando Collor, em 1992, e da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

67 Já em 1893, o movimento em defesa do parlamentarismo já havia se manifestado no Brasil, através de Sylvio Romero, para quem o sistema presidencialista tenderia a estabelecer uma “espécie de ditadura”, por lhe faltar a maleabilidade necessária à democracia.

68 Arx da Costa Tourinho. *Temas de Direito*. 1. ed. p. 106-107, Brasília: OAB Editora, 2006.

69 Ernest Hambloch, *Sua majestade o presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)*. p. 12, Brasília: Senado Federal, 2000.

líder político brasileiro representava “qualquer credo político, de qualquer espécie”. Mesmo os intelectuais, com experiências de viagens ao exterior, manteriam, perante seus conterrâneos, um discurso político vazio e voltado, exclusivamente, aos pequenos interesses locais, pois era esta a forma de se fazer política no Brasil, nas primeiras décadas do século XX.

Para Hambloch, o sistema presidencialista de governo, implantado com a proclamação da república, favoreceu o despotismo, uma vez que, nas constituições presidencialistas, “não haveria espaço para a oposição à autoridade constituída, exceto a oposição violenta”<sup>70</sup>. Analisando a Constituição de 1891, entendia Hambloch que não existiam, de fato, limites constitucionais aptos a impor uma efetiva responsabilidade do presidente da república por seus atos. Tal perspectiva, fundada na necessidade de manutenção de um poder caudilhesco do “líder maior da nação” seria, na sua visão, alimentada pelas próprias elites políticas e intelectuais, beneficiadas, que eram, pela perpetuação de uma ótica popular acerca da necessidade de “um líder providencial” capaz supostamente de levar o país ao progresso e ao desenvolvimento. Tal tendência, afirma Hambloch, teria sido incentivada pela república presidencialista, instalada em 1889, a qual, instalada pelo rompante de um golpe militar, expurgou uma tendência liberal de autogoverno equilíbrio e respeito entre os poderes que começava a se construir no Brasil a partir da monarquia parlamentarista. Desde então, o sistema presidencialista republicano, amoldado aos exemplos retirados dos demais países latino-americanos, teria reforçado, no Brasil, o vazio político representado pela figura do “líder providencial”, figura que passa a se tornar, cada vez mais, presente na cultura política brasileira.

Ruy Barbosa, por sua vez, ao tomar posse, em 19 de novembro de 1914, na presidência do Instituto dos Advogados Brasileiros, tecendo fortes críticas ao presidencialismo brasileiro e à onipotência do presidente da república, no Brasil, em célebre discurso afirmou que “o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”. Na oportunidade, o grande jurista brasileiro ainda se mostrava descrente, por completo, em relação à lei de impeachment, já existente à época, afirmando que “a jurisprudência do Congresso Nacional está, pois, mostrando que a lei de responsabilidade, nos crimes do Chefe de Poder Executivo, não se adotou, senão para não se aplicar absolutamente nunca”, creditando às sempre alegadas “razões de Estado” a negação virtual de todo o direito constitucional, o instrumento hábil

70 Idem, p. 55.

a “recolher ao coito da impunidade os crimes mais insólitos, mais desmarcados, mais funestos”<sup>71</sup>.

Na República Velha, o governo presidencialista se revelou, ao mesmo tempo, estável e débil em relação à autoridade presidencial, como reflexo do baixo índice de mobilização social e do forte poder oligárquico das elites políticas dominantes. Não havia, de fato, uma legitimação popular dos presidentes eleitos, uma vez que as eleições eram meras formalidades, distantes do povo e chanceladoras, tão somente, de decisões políticas previamente determinadas pelos grupos políticos hegemônicos. Como bem destaca Bolívar Lamounier<sup>72</sup>, a estabilidade política dos presidentes da república, neste sistema, era alcançada, dado o distanciamento com a legitimidade popular, pelo apoio das elites políticas regionais, através da chamada “política dos governadores”. Neste contexto, o presidente da república era obrigado a “renunciar” ao papel ativo e reformista que, em tese, é apontado como uma das principais características das funções do chefe de governo no sistema presidencialista. Ao mesmo tempo, não havia espaço para a institucionalização de um verdadeiro debate político nacional, uma vez que as oposições eram frequentemente sufocadas pelos grupos de situação, em todo o país, fato que contribuiu para a inexistência de um verdadeiro sistema partidário.

Com a ascensão política de Getúlio Vargas, e o seu carisma presidencial, o presidencialismo brasileiro passou a ter uma nova configuração. Assumindo o cargo após um processo de ruptura com as elites políticas até então dominantes, especialmente aquelas do estado de São Paulo, Vargas vivenciou, como resalta Lamounier<sup>73</sup>, o fortalecimento da sua autoridade presidencial a partir das sucessivas vitórias alcançadas no enfrentamento com as diversas oligarquias regionais, bem como no êxito alcançado na política econômica, ao conseguir contornar o impacto desagregador da crise financeira internacional sobre o país, ao redirecionar a economia brasileira de um modelo rural para um modelo industrial.

Analisando o fortalecimento do poder presidencial de Getúlio Vargas na década de 1930, Bolívar Lamounier<sup>74</sup> defende que “apelos plebiscitários não são condição necessária para o surgimento de liderança eficaz nem condição

71 Ruy Barbosa, *Obras completas de Rui Barbosa: trabalhos jurídicos*. v. XLI, tomo IV, p. 233, Rio de Janeiro: Ministério da Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.

72 Bolívar Lamounier, Brasil: rumo ao parlamentarismo. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 24, São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

73 Bolívar Lamounier, Brasil: rumo ao parlamentarismo. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 26, São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

74 *Ibidem*, p. 27-28.

suficiente para a sua continuidade”. Sem uma base popular e institucional consolidada, no início do seu governo, capaz de lhe tornar uma “força carismática” e uma “liderança de massas”, Vargas impôs sua liderança à medida que oferecia respostas eficazes às inúmeras demandas de uma ampla agenda política. Para Lamounier, a “mola propulsora” do processo de consolidação do poder político de Vargas foi o conjunto de importantes resultados que o governo conquistou, nos campos econômico, militar e político.

A partir da Era Vargas, como reação ao modelo populista simbolizado no principal líder político da época, adeptos do parlamentarismo começaram, então, a surgir, com destaque para Raul Pilla, deputado federal pelo Rio Grande do Sul, representante do Partido Libertador, um pequeno partido de cunho liberal surgido no período pós-1945. Pilla seria, em 1949, responsável pela apresentação de proposta de emenda à Constituição de 1946 na qual propunha a adoção, no Brasil, do sistema parlamentarista de governo, tendo, então, travado, na Câmara dos Deputados, intenso debate com o também então deputado Afonso Arinos de Melo Franco, à época simpatizante do presidencialismo (curiosamente, Afonso Arinos, no fim de sua vida parlamentar, em especial durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, se tornou, também, defensor do parlamentarismo), escolhido como relator da proposta.

Em seu relatório<sup>75</sup>, Afonso Arinos concluiu que o presidencialismo seria, à época, o sistema de governo que melhor corresponderia às “tradições e às condições do Brasil, assim como às tradições e condições da América”. Para Arinos, o parlamentarismo, quando praticado no Brasil, durante o Império, não evitou o “paternalismo, a ditadura virtual e o governo concentrado”, além de ser, na sua ótica, incompatível com o federalismo. Ainda segundo Arinos, “a eficiência da ação social dos governos” não dependeria do sistema de governo adotado, sendo, portanto, mais adequado se realizar uma empreitada em busca de uma “evolução construtiva das instituições políticas” do que “prosseguir no esforço das revoluções destrutivas, que recolocam permanentemente o problema da forma do Estado sem nunca abordar as questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo”.

Discordando, por sua vez, do relatório de Afonso Arinos, Raul Pilla apresentou voto separado, em cujas conclusões defendeu o parlamentarismo, argumentando que o sistema parlamentarista seria o caminho natural da evolução democrática, que a experiência parlamentarista do Império não poderia servir de parâmetro para críticas às propostas de adoção do parlamentarismo no Bra-

75 In: Afonso Arinos de Melo Franco; Raul Pila. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* p. 108-109, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

sil, uma vez que, efetivamente, tal sistema não estaria de fato configurado na Constituição Imperial, que não há onipotência do parlamento no sistema parlamentarista, tampouco incompatibilidade do parlamentarismo com a federação<sup>76</sup>, que o sistema parlamentarista seria mais condizente com a ideia de um governo coletivizado, que o sistema eleitoral proporcional não seria compatível com o presidencialismo, mas sim com o parlamentarismo, e que o sistema parlamentar realizaria melhor a conciliação possível entre o socialismo e a democracia representativa. Assim, em 22 de agosto de 1949, Raul Pilla concluía o seu voto, afirmando que “a emenda parlamentarista é não só necessária como oportuna”<sup>77</sup>.

76 Sobre a questão da compatibilidade ou não do parlamentarismo com o federalismo, Ataliba Nogueira [Adaptação do sistema parlamentar de governo aos estados. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 782-783, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)], comentando, em 1961, a Emenda Constitucional que implementou o parlamentarismo no Brasil, à época, suscitou que, em virtude do princípio federativo, os estados-membros da federação teriam autonomia política para definir seus respectivos sistemas de governo, em caso de omissão constitucional a respeito da questão. Assim, na visão de Nogueira, a obrigatoriedade de adoção do parlamentarismo nos estados só era factível, naquele momento, em virtude da existência de uma previsão expressa no Ato Adicional que, naquele momento histórico, instituíra o sistema parlamentarista, o qual previa, expressamente, que tal sistema de governo deveria também ser aplicado às unidades federativas. Tal perspectiva, frise-se, foi compartilhada, cerca de trinta anos depois, por Fábio Konder Comparato [O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 810-812, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)], para quem, analisando a hipótese de adoção do sistema parlamentarista de governo no Brasil, cerca de um ano antes do plebiscito que definiria a matéria, marcado para 1993, os estados e municípios brasileiros, se assim desejassem, poderiam preservar “o princípio da independência dos poderes estatais em maior grau de pureza”, mantendo o sistema presidencialista no âmbito das suas respectivas constituições e leis orgânicas, sem com isso violar a Constituição Federal, em virtude da autonomia política que lhes é inerente. Discordando, por sua vez, de Ruy Barbosa, que acreditava na incompatibilidade do sistema parlamentarista com o federalismo, Miguel Reale (*Parlamentarismo brasileiro*, 1. ed. p. 70, São Paulo: Saraiva, 1962), em obra publicada em 1962, entendia que o parlamentarismo se compatibiliza de forma perfeita com qualquer “estrutura ou forma de Estado”. Para Reale, quando Ruy Barbosa firmou a ideia da não aderência do parlamentarismo ao federalismo, o fez em virtude de estar em campanha eleitoral, “ambiente menos propício às concepções doutrinárias puras”. Ainda de acordo com Reale, a defesa de Ruy Barbosa acerca da incompatibilidade entre federalismo e parlamentarismo foi firmada em um período em que o federalismo não estava tão em voga no mundo, tendo o tempo e a realidade vivida em muitos países parlamentaristas, a exemplo do Canadá e da Austrália, provado que há sim possibilidade de compatibilidade entre o referido sistema de governo e a citada forma de Estado. No mesmo sentido, ainda, das conclusões expostas por Miguel Reale, Sylvio Santos Faria (*A emenda parlamentarista*. p. 29, Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1954), escrevendo no início da década de 1950 uma análise acerca do o projeto de emenda parlamentarista à época proposto pelo deputado federal Raul Pilla, acreditava que não haveria incompatibilidade entre este sistema de governo e o regime federativo brasileiro, defendendo a ideia de que nada impediria que os estados viessem a escolher suas respectivas formas de governo da forma como melhor lhes conviesse, respeitados os princípios constitucionais, preservando, assim, suas respectivas autonomias.

77 In: Afonso Arinos de Melo Franco; Raul Pilla. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* p. 278-279, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

Já em 05 de junho de 1950, durante sessão da Câmara dos Deputados, os parlamentares Munhoz da Rocha, defensor do presidencialismo, e Hermes Lima, simpatizante do parlamentarismo, travaram profícuo debate acerca de qual seria o melhor sistema de governo para o Brasil, em mais uma demonstração da recorrência deste tema nas discussões políticas nacionais. Para Munhoz da Rocha, a atração de muitos pelo parlamentarismo seria produto de um complexo de inferioridade latente em relação aos ingleses, criadores do sistema. Na sua visão, o parlamentarismo, não obstante o caráter democrático de várias das suas características essenciais, não seria capaz de transformar radicalmente a cultura política brasileira. Além disso, defendia o deputado, o presidencialismo, na sua visão, seria um sistema capaz de garantir maior estabilidade política, ao impor uma continuidade administrativa, condição vulnerável no sistema parlamentarista. Hermes Lima, que, curiosamente, viria a ser primeiro-ministro do Brasil durante a experiência parlamentarista, entre setembro de 1962 e janeiro de 1963, por sua vez, durante a mesma sessão, retrucando o orador Munhoz da Rocha, defendeu que o parlamentarismo imperial brasileiro teria sido muito mais eficiente do que o presidencialismo. Para Lima, o descrédito do povo em relação ao Congresso Nacional, argumento sempre repetido como motivo para a não implementação do sistema parlamentarista, seria um dos produtos do próprio presidencialismo, tendo em vista que “o povo pensa que o Congresso pode, no sistema presidencial, formular uma política e leva-la à prática sob sua responsabilidade”, quando, na verdade, tal poder não está ao alcance do parlamento, no sistema presidencial<sup>78-79</sup>.

Em 1961, em meio à crise política gerada pela renúncia do então presidente da república Jânio Quadros e à rejeição de parte da elite política ao nome do vice-presidente João Goulart, uma emenda parlamentarista foi aprovada às pressas, como já destacado no capítulo II desta obra, reimplantando, no Brasil, o sistema de governo parlamentarista, vivenciado na monarquia e abandonado desde a proclamação da república, em 1889, despertando, imediatamente, entusiasmados apoios e severas críticas.

78 Neste sentido, cf. ROCHA, Munhoz da. *Aventura desastrosa*. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 83-100. Brasília: Senado Federal, 1993.

79 Também na década de 1950, Sampaio Dória (*Direito Constitucional*. 3. ed. p.494, São Paulo: Editora Nacional, 1953), fazendo a defesa do presidencialismo frente às críticas de que tal sistema de governo, no Brasil, havia falhado, justificando a adoção do sistema parlamentarista, defendeu, que “nunca houve realmente, entre nós, sistema presidencial”, uma vez que o presidencialismo brasileiro teria sido, até então, apenas uma caricatura do presidencialismo clássico norte-americano, dada a onipotência dos presidentes brasileiros frente a parlamentares submissos, com independência de poderes apenas no papel.

José Frederico Marques<sup>80</sup>, por exemplo, escrevendo em setembro de 1961, logo após a implementação do parlamentarismo no Brasil, firmou, na oportunidade, um ode ao novo sistema de governo, o qual, na sua visão, seria mais democrático, por estabelecer um “governo de opinião”, no qual “os eleitos da nação é que traçam a política governamental”, respeitados os diversos matizes da opinião pública, representados no parlamento.

Saudando o novo sistema de governo, Miguel Reale, em conferência pronunciada na Câmara Municipal de São Paulo, em 1961, apontava para o fenômeno da “parlamentarização” do presidencialismo como uma tendência crescente, verificada em países da América Latina e mesmo no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1946. Ao mesmo tempo, salientava Reale, países parlamentaristas como a Alemanha e, principalmente, a França, caminhavam para uma aproximação com características de governo típicas do sistema presidencialista. O intuito de tais processos, dizia Reale, seria a “preocupação de combinar a plasticidade do regime parlamentar com meios capazes de assegurar continuidade e segurança ao Estado”<sup>81</sup>.

Acreditava Miguel Reale que o novo sistema de governo brasileiro seria adotado de uma especial originalidade, ao ter o mérito de não transformar o presidente da república em uma cópia da “Sua majestade imperial britânica”. A possibilidade de impeachment do presidente da república, prevista na ordem constitucional brasileira, trazia, na sua visão, um senso maior de responsabilidade do chefe de Estado, o qual, por outro lado, gozava da prerrogativa de promoção da dissolução do parlamento, além de ter assento, sempre que desejasse, nas reuniões do conselho de ministros, fato que aproximaria, de forma benéfica, a seu ver, o presidente do conselho de governo.

Outro ponto considerado positivo por Reale no modelo de parlamentarismo adotado no Brasil no início da década de 1960 era a possibilidade de exercício do veto presidencial às leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Nas suas palavras, “o veto conferido, não ao Primeiro-Ministro, mas ao Presidente da República outorga a este uma força de equilíbrio, colocando-o em condições de proceder a uma análise objetiva da atividade legiferante”<sup>82</sup>.

Inobstante a simpatia demonstrada ao novo sistema de governo por importantes políticos e juristas, a experiência parlamentarista na república brasileira,

80 José Frederico Marques. O Parlamentarismo. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 817-819, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).

81 Miguel Reale, Aspectos do parlamentarismo brasileiro. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 113, dez. 2013.

82 Idem, p. 118.

vivenciada entre 1961 e 1963, revelou-se, contudo, um total fracasso<sup>83</sup>, tendo sido rechaçada em referendo popular, ocorrido um ano e meio após a sua implementação. A grande instabilidade política verificada no período, simbolizada pela sucessão de três diferentes gabinetes em um curto espaço de tempo, a falta de legitimidade democrática do novo sistema, adotado de maneira casuística como reação à renúncia de Jânio Quadros à presidência da república e à consequente ascensão ao cargo de João Goulart, político de oposição aos interesses das forças políticas então majoritárias, bem como a complexidade do mecanismo jurídico-político de nomeação e exoneração do primeiro-ministro, tido como complexo e motivador de crises, são fatos que podem ser apontados como algumas das principais razões para o insucesso do parlamentarismo no Brasil, no citado período histórico<sup>84</sup>.

A volta do sistema presidencialista, a partir de 1963, não afastou completamente o debate em torno de qual seria o melhor sistema de governo para o Brasil, apesar da deflagração, em 1964, do Regime Militar. Neste sentido, Cezar

83 Escrevendo em 1989, pouco depois, portanto, da promulgação da atual Constituição brasileira, Nelson Carneiro (O poder legislativo na república. In: *O direito na república: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da república*. p. 17-35, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989) acreditava ser o sistema parlamentarista mais adequado ao regime democrático, uma vez que, na sua ótica, o presidencialismo é um sistema de governo que, fora dos Estados Unidos, “não consegue funcionar de modo nenhum”, uma vez que marcado pela presença, especialmente na América Latina, de “regimes mais ou menos autoritários, entrecortados por espasmos de crises institucionais pelo conflito dos poderes”. Para Carneiro, o fracasso da experiência parlamentarista vivenciada no Brasil entre 1961 e 1963 “nada prova em favor, muito menos contra o parlamentarismo”, uma vez que tal sistema de governo, na sua ótica, teria sido um mero “produto mal-acabado de circunstâncias”, que podou a atuação tanto do poder executivo como do legislativo, “desagradando a todos”, em virtude do seu caráter artificial e das suas origens controversas, vinculadas à necessidade de uma solução política para o impasse diante da resistência militar à posse de João Goulart na presidência da república, após a renúncia de Jânio Quadros.

84 Neste sentido, Arx da Costa Tourinho (*Temas de Direito*. p. 110, Brasília: OAB Editora, 2006) denominou, pejorativamente, o sistema de governo adotado no Brasil entre 1961 e 1963 de “parlamentarismo caboclo”, assim descrevendo, em linhas gerais, a complexidade do seu funcionamento: “a grande falha na disciplina do parlamentarismo está justamente na ascensão do Primeiro Ministro, ou seja, do Presidente do Conselho de Ministros. Existindo vaga na presidência do Conselho, o Presidente da República, no prazo de três dias, deveria encaminhar à Câmara dos Deputados indicação de nome, cuja aprovação dar-se-ia pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Se recusado o nome, o Presidente deveria apresentar outro, o mesmo ocorrendo na hipótese da segunda recusa. Apenas havendo a terceira recusa é que o Senado Federal, pela manifestação de sua maioria absoluta, indicaria o Presidente do Conselho. Composto e nomeado o Conselho, era obrigatória a apresentação de programa de governo à Câmara dos Deputados. Não havendo recusa de confiança, o caminho seria a formação de novo Conselho de Ministros. Nessa hipótese, votada a moção de confiança, poderia o Senado opor-se à composição do Conselho de Ministros. Ainda assim a Câmara dos Deputados, por maioria absoluta, poderia rejeitar o ato senatorial. Por outro lado, se houvesse moções de desconfiança consecutivas a três conselhos, caberia ao Presidente da República a faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados”.

Saldanha Souza Junior, escrevendo em 1978, durante a plena vigência do Regime Militar, acreditava, naquele momento, que a solução para a crise da democracia brasileira estaria na instituição de um poder moderador, dissociando-se, assim, a figura do chefe de governo da do chefe de Estado, sendo que este teria a responsabilidade de chefiar as Forças Armadas e solucionar eventuais conflitos entre os poderes, zelando, assim, pela preservação dos objetivos fundamentais do Estado, bem como de atuar como fiscal da legalidade e da moralidade administrativa, tornando-se um árbitro da atividade política. Inegavelmente, contudo, a implantação do Regime Militar, em 1964, a aspiração parlamentarista arrefeceu, ante ao clima político dominante, de natureza autoritária e militarizada. A exigência popular da redemocratização, no início dos anos 80, que culminou na campanha das “Diretas Já”, contribuiu, da mesma forma, para um fortalecimento do apoio ao presidencialismo, uma vez que, como bem destaca Bolívar Lamounier<sup>85</sup>, “as eleições diretas se transformaram, por algum tempo, virtualmente em um dogma”.

Em 1985, após a morte de Tancredo Neves, José Sarney assumiu a presidência da república com a missão de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte, que daria ao Brasil uma nova Constituição de teor democrático. De forma preliminar, contudo, à convocação desta Assembleia, Sarney nomeou, em agosto de 1985, uma comissão de cinquenta pessoas, chefiada pelo jurista Afonso Arinos, outrora adepto do presidencialismo e já convertido ao parlamentarismo, e formada por importantes intelectuais, oriundos dos campos do direito, ciências sociais, economia, literatura, além de representantes de movimentos sociais, entidades religiosas e empresários, com a missão de realizar estudos constitucionais, que poderiam servir de embasamento à futura Constituinte. A temática dos sistemas de governo foi uma das que mais dividiu a chamada “Comissão Afonso Arinos”, já demonstrando que durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte o debate acerca da manutenção ou não do presidencialismo seria bastante acirrado.

Como bem destaca Bolívar Lamounier<sup>86</sup>, quatro correntes se formaram no âmbito da referida comissão, relativas ao tema do sistema de governo: a dos presidencialistas puros, que defendiam um retorno ao modelo presidencialista da Constituição de 1946; a dos parlamentaristas puros, que defendiam um sistema parlamentarista no qual o chefe de Estado fosse eleito de forma indireta; a dos parlamentaristas mitigados, que defendiam a formação de um gabinete

85 Bolívar Lamounier, Brasil: rumo ao parlamentarismo. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 45, São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

86 Idem, p. 46-47.

parlamentar com forte influência presidencial (um modelo semipresidencialista ao estilo do modelo finlandês); e um parlamentarismo dual, aos moldes do semipresidencialismo francês, com maior força, contudo, do primeiro-ministro sobre o presidente da república.

Destas quatro correntes, claramente aquela que defendia o parlamentarismo puro, aos moldes do vivenciado, à época, na Alemanha Ocidental, era a que gozava de menor prestígio e força, uma vez que defendia a eleição indireta do presidente da república, em um momento em que a sociedade brasileira ainda encontrava-se mobilizada na luta pela eleição direta para o cargo presidencial. Além disso, há de se destacar que, à época dos trabalhos da comissão, o presidente José Sarney estava no auge da sua popularidade, em virtude do Plano Cruzado, implantado em fevereiro de 1986, que ainda não havia fracassado, trazendo esperança ao povo brasileiro.

Neste contexto, a “Comissão Afonso Arinos” apresentou seu relatório final em setembro de 1986, propondo o modelo do parlamentarismo dual, já destacado. O presidente José Sarney, então, ainda gozando de grande popularidade, insatisfeito com a proposta da comissão, promoveu o arquivamento da proposta, que não foi, assim, remetida à Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987.

A eleição, para a Assembleia Nacional Constituinte, de importantes lideranças parlamentaristas, a exemplo do próprio Afonso Arinos, eleito senador pelo Rio de Janeiro, além da queda de popularidade do presidente José Sarney, motivada pelo fracasso do Plano Cruzado, fez aumentar o apoio à adoção do sistema de governo parlamentarista, no âmbito da referida Assembleia, ao tempo em que permanecia sendo grande o número de defensores do sistema presidencialista<sup>87</sup>. Como observa

87 Em discurso no Senado Federal, proferido em março de 1988, em meio aos debates sobre o sistema de governo a ser adotado na nova Constituição, Luiz Viana Filho (Parlamentarismo. In: *Diário do Congresso Nacional*, 4 mar. 1988, Seção 2, p. 390-398), antigo defensor do presidencialismo, como constituinte de 1946, defendeu a implementação do parlamentarismo, argumentando que este sistema teria propiciado “meio século de estabilidade política e evolução da vida nacional, sem prejuízo das liberdades públicas”, durante o Império. Para o então senador da Bahia, o presidencialismo teria sido a fonte de várias das turbulências políticas vividas ao longo da história republicana brasileira, por não oferecer “qualquer válvula capaz de atenuar as pressões”, além da ruptura da ordem institucional. Já Roberto Mangabeira Unger (A forma de governo que convém ao Brasil. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 153-155. Brasília: Senado Federal, 1993), acreditando que o presidencialismo seria o sistema de governo mais adequado ao Brasil, tecia, entretanto, críticas à forma de funcionamento de tal sistema no país, em textos escritos no jornal “Folha de São Paulo”, entre janeiro e fevereiro de 1988, às vésperas, portanto, da tomada de decisão da Assembleia Nacional Constituinte acerca do sistema de governo que seria implementado no Brasil a partir da nova ordem constitucional. Para Unger, o presidente da república deveria ter a obrigação, como chefe de governo, de apresentar ao Congresso Nacional uma proposta programática, a ser executada a cada sessão legislativa, de caráter vinculativo. Essa proposta, por sua vez, teria que

Bolívar Lamounier<sup>88</sup>, potenciais candidatos a presidente da república se aliaram a militares de alta patente, a empresários que alegavam que o parlamentarismo dificultaria o combate à inflação, a governadores de estado, receosos da perda dos seus poderes, e a partidos políticos como o PT e o PDT, que acreditavam na importância de uma presidência plebiscitária, para defender o sistema presidencialista, contra a proposta parlamentarista.

Em 22 de março de 1988, por 344 votos a 212, a proposta parlamentarista foi rejeitada, em prol do presidencialismo<sup>89</sup>. Como contrapartida, contudo, um plebiscito, a ser realizado em 1993, foi previsto, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta promulgada em 05 de outubro daquele ano, quando, então, o povo viria a ser consultado não só em relação ao sistema de governo ideal (presidencialismo ou parlamentarismo), como também acerca da melhor forma de governo para o Brasil (república ou monarquia).

Entre a promulgação da nova constituição e a realização do plebiscito previsto no ADCT, um intenso debate se estabeleceu, então, acerca da dicotomia presidencialismo *versus* parlamentarismo, suscitando uma grande diversidade de argumentos favoráveis e contrários a cada um desses modelos, por parte de seus defensores e críticos.

Em favor do presidencialismo, por exemplo, o então senador pernambucano Marco Maciel<sup>90</sup>, escrevendo pouco após o processo de impeachment sofrido pelo presidente Fernando Collor, apresenta uma peculiar defesa do sistema de governo presidencialista, considerado, na sua opinião, como o mais adequado à superação de crises institucionais, em um ponto de vista oposto àquele geralmente apresentado pelos defensores do sistema parlamentarista. Para o então futuro vice-presidente da república, o sistema presidencialista, tal como estabelecido pela Constituição de 1988, demonstrou maturidade na preservação da estabilidade administrativa durante o processo que levou ao afastamento do presidente da república, que “despachava normalmente”, enquanto seus mi-

---

ser, na sua proposta, votada pelo Congresso Nacional, que poderia acatá-la ou rejeitá-la. Em caso de rejeição, poderia ser convocado plebiscito, para que o povo decidisse sobre a aplicação ou não do programa de governo apresentado. Se, mesmo após o plebiscito, permanecessem as divergências entre executivo e legislativo, ameaçando a estabilidade política do país, as eleições gerais, tanto para o parlamento como para presidente da república, seriam, na proposta de Unger, antecipadas, em um sistema presidencialista com forte viés na tradição parlamentarista.

88 Ibidem, p.49.

89 É de se destacar que durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, o então presidente da república, José Sarney, foi um dos grandes responsáveis pela formação de uma ampla coalização contra o parlamentarismo, com o intuito de preservar o seu poder e também lutar por um quinto ano de mandato, evitando, assim, a realização de eleições presidenciais ainda em 1988, o que terminou acontecendo.

90 Marco Maciel, *As virtudes do presidencialismo*. p. 01-03, Brasília: Senado Federal, 1994.

nistros “operavam sem qualquer inibição” e os poderes judiciário e legislativo conduziam a crise. O presidencialismo, para Marco Maciel, seria um sistema de governo que melhor proporcionaria a estabilidade das instituições, quando comparado ao sistema parlamentarista.

Darcy Ribeiro, então senador da república, em texto panfletário a favor do presidencialismo, publicado em 1993, denunciava o que chamava de “golpe plebiscitário”, afirmando que o plebiscito que se avizinhava seria uma “anedota histórica”, que poderia vir a desestabilizar a democracia, potencializando, a partir da eventual escolha do sistema parlamentarista, práticas nocivas como o clientelismo e a corrupção, ao transpor o eixo do poder do poder executivo para o poder legislativo. Para Ribeiro, o parlamentarismo seria um sistema de governo propenso ora à instabilidade política, ora à formação reacionária de oligarquias políticas, com vocação para perpetuação no poder<sup>91</sup>.

Para Leonel Brizola<sup>92</sup>, aliado político de Darcy Ribeiro, terceiro colocado nas eleições presidenciais de 1989, então governador do Rio de Janeiro e futuro candidato à presidência da república nas eleições de 1994, a hipótese parlamentarista seria produto do “casuísmo das elites dirigentes do país”, em uma reedição da “violação constitucional” de 1961. O verdadeiro objetivo do parlamentarismo, na visão de Brizola, seria afastar o povo do centro das decisões políticas, às vésperas das eleições gerais que se avizinhavam.

Também integrando a chamada “Frente Presidencialista”, Orestes Quércia<sup>93</sup>, então presidente nacional do PMDB e provável candidato a presidente da república nas eleições de 1994 (fato que terminou se concretizando), acreditava que o parlamentarismo seria “uma quimera elitista e conservadora nascida nos gabinetes, longe das ruas e das praças”, dissociada na nossa história e cultura política. Na visão do ex-governador de São Paulo, o presidencialismo seria o sistema de governo mais apto a resolver crises, tendo sido este potencial comprovado durante o processo de impeachment do presidente Fernando Collor, ocorrido um ano antes, em 1992.

Para Luís Felipe de Alencastro<sup>94</sup>, por sua vez, mudar o sistema de governo brasileiro, com a adoção do parlamentarismo, poderia “destrambelhar toda a

91 Darcy Ribeiro, O golpe plebiscitário. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 113-116. Brasília: Senado Federal, 1993.

92 Leonel Brizola, O casuísmo das elites. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 127-132. Brasília: Senado Federal, 1993.

93 Orestes Quércia, O absurdo parlamentarista. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 133-137. Brasília: Senado Federal, 1993.

94 Alencastro, Luís Felipe de. É preciso evitar o risco. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 188. Brasília: Senado Federal, 1993.

mecânica política tradicional no Brasil”, ao gerar um grande tumulto institucional, uma vez que, em virtude do federalismo, o novo sistema teria que ser adotado também nos estados e municípios, fato que levaria ao esvaziamento dos cargos de governador e prefeito, que perderiam o peso político.

Já para Carlos Alberto Bittar Filho<sup>95</sup>, o desinteresse da população pelas eleições parlamentares seria um entrave à adoção do parlamentarismo no Brasil, sistema que não teria respaldo na nossa cultura política, fundada no presidencialismo.

Em seu manifesto, publicado em 1993, às vésperas do plebiscito, a Frente Republicana Presidencialista defendia que o presidencialismo seria o sistema mais adequado para o Brasil, por ser este o “regime das nações que se concebem, não como resíduos históricos, mas como projetos de si mesmas a serem elaborados conceitualmente”, dentro de um esforço “lúcido e persistente de auto edificação”. Neste sentido, reluziria a figura do presidente da república, encarnando a nação “na luta pelo cumprimento de seu destino”. Na visão da Frente, o sistema parlamentarista seria adequado a “sociedades estáveis, contentes consigo mesmas”, “fiéis à sua tradição política”, características que ainda não estariam presentes no Brasil. Daí a importância de preservação do presidencialismo<sup>96</sup>.

A favor do parlamentarismo, por sua vez, muitos foram aqueles que se levantaram, durante os debates anteriores ao plebiscito de 1993. Dentre os maiores defensores do sistema parlamentarista, curiosamente, se encontrava Fernando Collor, presidente da república afastado após processo de impeachment ocorrido em 1992, meses antes da realização do plebiscito.

Em livro de sua autoria, publicado em 2008<sup>97</sup>, Collor defende que o parlamentarismo, nunca foi, de fato, testado no Brasil, merecendo, dessa forma, uma chance para ser experimentado. Lembra Collor que a experiência parlamentarista, durante a república, estabelecida de forma emergencial, como instrumento para contornar a crise política gerada pela renúncia do presidente Jânio Quadros e pela consequente previsão de posse do vice-presidente João Goulart no cargo de mandatário maior da nação, fato que desagradava setores mais conservadores da sociedade, era, na verdade, um “arremedo de parlamentarismo”, que, em apenas 15 meses de duração, conviveu com uma forte insta-

95 Carlos Alberto Bittar Filho, Entraves à adoção do parlamentarismo no Brasil. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 118, p. 361, abr./jun. 1993.

96 Manifesto da Frente Republicana Presidencialista. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 13-23. Brasília: Senado Federal, 1993.

97 Fernando Collor, *Reforma política e sistemas de governo*. Brasília: Senado Federal, 2008.

bilidade política, marcada pela formação de três gabinetes nesse curto espaço de tempo.

Da mesma forma, o parlamentarismo imperial, submetido ao poder moderador titularizado pelo imperador D. Pedro II, verdadeiramente um suprapoder que se impunha aos demais poderes constituídos do Estado, não tinha, nas palavras de Collor, “qualquer laivo, um resquício que fosse, de um sistema parlamentar de governo”. A maior prova, para Collor, de que o parlamentarismo imperial não gerava, ao contrário do que muitos afirmam, estabilidade política é que, em quase cinquenta anos de segundo reinado, a média de duração de cada um dos gabinetes ministeriais foi de cerca de apenas 16 meses, algo, que, segundo o ex-presidente da república, “pode ser associado, no século XX, à duração efêmera dos gabinetes da Itália do pós-guerra”<sup>98</sup>.

Em 12 de maio de 2016, em discurso histórico no Senado Federal, proferido durante o julgamento do impeachment da então presidente Dilma Rousseff, Collor, lembrando a sua própria situação de réu no processo que culminou com a abreviação do seu mandato presidencial, em 1992, e traçando comparações com o processo sofrido por Dilma, destacou que, inobstante eventuais diferenças entre os dois casos, ressaltava-se, como fator comum aos dois casos, a instabilidade política proporcionada pelo sistema de governo presidencialista, especialmente o chamado “presidencialismo de coalizão”, estabelecido pela Constituição de 1988, e, na sua visão, gerador de uma vulnerabilidade permanente do presidente da república frente ao parlamento, tomado como refém, a partir das características do sistema, de práticas fisiologistas e de cooptação, sem as quais ficaria impossibilitado de governar<sup>99</sup>.

A consagrada expressão “presidencialismo de coalizão” foi cunhada pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1987, momento em que se desenrolavam os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. No artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”<sup>100</sup>, Abranches apresenta um diagnóstico da estrutura política e social brasileira que indicava uma grande pluralidade de interesses e valores vigente na sociedade, em contraposição ao um enfraquecimento da capacidade do governo em lidar com tal complexidade de demandas, geradora de crises. Para Abranches, o “dilema

98 Fernando Collor, op. cit. p. 11-13.

99 Neste sentido, cf. *Fernando Collor lembra impeachment de 1992 em discurso no Senado*. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/05/fernando-collor-relembra-impeachment-de-1992-em-discurso-no-senado>. Acesso em: 01 mar. 2017.

100 Sérgio Abranches, *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, p. 05-32, 1988.

institucional brasileiro”, residiria na carência de um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

Pessimista em relação aos caminhos a serem percorridos para a superação desse “dilema institucional brasileiro”, Abranches entedia que haveria um permanente conflito entre os poderes legislativo e executivo no Brasil, decorrente, em grade medida, dos efeitos causados por uma grande “fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo”. Na sua visão, o momento político vivenciado à época em que o artigo foi escrito (dois anos após o fim do Regime Militar, no auge da crise política e econômica vivenciada pelo governo do presidente José Sarney, em um cenário de recente democracia) criava uma “situação de alta propensão à instabilidade”. Para Abranches, os problemas brasileiros derivariam principalmente da “incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social”<sup>101</sup>.

Segundo Abranches, governos de coalizão exigem a presença de uma instância, com força constitucional para intervir nos momentos de tensão entre os poderes executivo e legislativo. “definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime”, indicando que, no Império, esta instância era representada pelo poder moderador, enquanto no nos Estados Unidos a Suprema Corte teria tal papel. No Brasil pós Constituição de 1946 até o estabelecimento da Nova República, dizia, Abranches, este mecanismo seria inexistente.

Como bem leciona Lúcio Rennó<sup>102</sup>, no “presidencialismo de coalizão” brasileiro, o sistema político prevê, ao mesmo tempo, uma hipertrofia do executivo, que controla o orçamento e dispõe de uma burocracia repleta de cargos comissionados e mecanismos que facilitam o seu controle sobre a agenda do legislativo, mas, ao mesmo estabelece o parlamento como o local da negociação política, o que faz com que o Poder Legislativo seja necessário para o exercício da atividade governamental pelo Executivo. A inexistência, ou virtual impossibilidade de existência de um único partido político que tenha a maioria absolu-

101 Sérgio Abranches, Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, p. 21, 1988.

102 Lúcio Rennó, Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. p. 259. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ta dos assentos no parlamento brasileiro, ante a característica multipartidária do sistema político nacional estabelecida pela Constituição de 1988, é a base fundamental para o desenvolvimento do “presidencialismo de coalizão”.

No período entre 1946 e 1964, o Poder Legislativo dispunha de vários instrumentos de poder que lhe permitia exercer uma maior capacidade decisória e atuar como principal legislador do país, limitando a atuação do Executivo como líder do processo legislativo. Tal modelo seria um dos principais responsáveis pela crise decisória permanente que caracterizou aquele período político e contribuiu para a ascensão do regime militar em 1964. No Regime Militar esta lógica se inverteu, com o esvaziamento de Poder Legislativo e a usurpação quase que total do seu poder de agenda pelo Executivo. Com a Constituição de 1988, o Executivo continua a ter uma proeminência no processo político, mas o Congresso Nacional é reforçado nos seus instrumentos institucionais, adquirindo maior capacidade de influência legislativa e também de controle sobre o Executivo, formando, assim, o presidencialismo de coalizão<sup>103</sup>.

Críticos do presidencialismo de coalizão interpretam que o modelo, aliado ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, favorece um Congresso fragmentado, onde prevalece a figura do “parlamentar individualizado” e a negociação direta entre parlamentares e presidente da república. Haveria, assim, uma crise de governabilidade, decorrente diretamente do sistema de governo adotado no país, sendo a solução parlamentarista, neste sentido, a mais adequada, na visão desses críticos.

De forma geral, os críticos do sistema presidencialista no Brasil costumam se inspirar, nas suas conclusões, nos estudos realizados por Juan Linz, sociólogo e cientista político espanhol, nascido em 1926 e falecido em 2013, que, a partir da década de 1980, realizou uma série de estudos críticos ao presidencialismo na América Latina, considerado, na sua visão, um modelo fracassado e ineficiente, sustentáculo de governos instáveis ou autoritários ao longo da história do referido continente.

Para Linz<sup>104</sup>, o presidencialismo é caracterizado como um sistema de governo no qual há uma forte possibilidade do presidente da república sentir-se onipotente em virtude da votação popular obtida na conquista do seu mandato, em uma atitude ilusória perante a limitada pluralidade que o elegeu.

103 Neste sentido, cf. Lúcio Rennó, op. cit. p. 261-262.

104 Juan Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?* In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 70. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

Na opinião de Linz<sup>105</sup>, o presidencialismo opera segundo uma regra de soma zero (tudo ao ganhador), potencializando conflitos. O sistema presidencialista, ao prever a existência de mandatos fixos, supervaloriza as eleições, exacerbando as tensões entre oposição e situação. No parlamentarismo, por sua vez, mesmo havendo a vitória do grupo majoritário, a minoria continua a ser representada, sendo mais comum, na sua visão a existência de poderes compartilhados e coalizões, favorecendo a formação de um sistema político de conjunto.

Na ótica de Juan Linz, o presidente da república, no presidencialismo, tem mais chances de arrogar-se como “representante do povo” do que o primeiro-ministro no parlamentarismo, que se vê como a voz de uma coalizão majoritária, fato que favorece a governabilidade, neste caso, e desfavorece, na situação anterior. Assim, enquanto o parlamentarismo empresta flexibilidade ao sistema político, o presidencialismo conduz à rigidez, fato que pode ser maléfico em momentos de crise e debilidade do governo. A percepção de que é um membro do parlamento, e portanto, de um corpo maior do que o gabinete do governo, traria como efeito, para o primeiro-ministro parlamentarista, uma maior tendência a buscar a negociação com o poder legislativo em igualdade de condições, abandonando a sensação de onipotência muitas vezes presente no chefe de governo presidencialista.

Destaca ainda Linz<sup>106</sup> que no presidencialismo há um risco de, em virtude de morte, renúncia ou impedimento do presidente da república, alguém vir a assumir o cargo de chefe de Estado e chefe de governo de maneira acidental, sem contar com o respaldo do eleitorado. Pessoas que, em circunstâncias normais, dificilmente teriam chance de vitória eleitoral, podem se colocadas na presidência, sem o apoio do eleitorado, dos líderes partidários e da elite política. As ascensões de José Sarney, Itamar Franco e, mais recentemente, Michel Temer, ao cargo de presidente da república do Brasil são exemplos desta possibilidade.

Entende Linz<sup>107</sup> que o sistema de governo parlamentarista, em comparação com o sistema presidencialista, é mais condizente com a estabilidade democrática. Prova desta ideia, na sua visão, é o fato de a maioria dos países do mundo com democracias estáveis adotarem o sistema parlamentarista, em contraposição à realidade histórica vivenciada nos países presidencialistas que, à exceção

105 Juan Linz, Los peligros del presidencialismo. In: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. 07. p. 17. Jul. 2013. Quito, Equador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.

106 Juan Linz, Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 67. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

107 Juan Linz, Los peligros del presidencialismo. In: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. 07. p. 12. Jul. 2013. Quito, Equador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.

dos Estados Unidos, não conseguiram preservar uma longa estabilidade política democrática. Para o autor, a estabilidade política do sistema presidencialista nos Estados Unidos é uma exceção. Há, na sua visão, uma tendência natural ao conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em países onde os partidos políticos, ideologicamente ou socialmente, são polarizados. O sistema presidencialista, assim, funcionaria melhor em regimes políticos mais homogêneos, onde a maioria do eleitorado encontra-se no centro. Em regimes onde os extremistas têm maior relevância no cenário político, o presidencialismo não funcionaria a contento.

Finalmente, na visão de Juan Linz, no presidencialismo existe o risco de uma disputa de legitimidade política entre o presidente da república e o parlamento, tendo em vista serem ambos escolhidos pelo voto popular. Nesta luta, há um risco do presidente da república utilizar-se de formulações ideológicas potencialmente explosivas para desqualificar seus adversários, acirrando as tensões e ameaçando, assim, a estabilidade democrática. Desta forma, o referido autor rechaça a ideia de que o sistema presidencialista gera uma maior estabilidade política. A suposta maior estabilidade, na visão de Juan Linz, se contrapõe a uma rigidez muito grande do seu poder, favorecendo a manutenção de governos fracos e impopulares, o que não ocorre no parlamentarismo<sup>108</sup>. Para Linz<sup>109</sup>, o parlamentarismo pode contribuir mais para a estabilidade política do que o presidencialismo, enquanto que o sistema semipresidencialista seria ilusório, uma vez que tende a pender para um dos outros dois modelos. Nenhum sistema político, contudo, na visão do autor, poderá assegurar uma estabilidade política dissociado de outros aspectos institucionais, tais como o seu sistema de partidos e suas leis eleitorais.

Seguindo a mesma linha de raciocínio de Juan Linz, Arturo Valenzuela<sup>110</sup>, cientista político chileno, em texto escrito em 1989, logo após o término do governo ditatorial de Augusto Pinochet, acreditava que o cenário presidencialista que se desenhava no Chile tenderia a gerar instabilidade política, uma vez que, na sua opinião, existem sérias dificuldades de compatibilização entre um sistema pluripartidário e uma constituição presidencialista, ante a impossibilidade factual de constituição de um partido majoritário no parlamento.

108 Juan Linz, Los peligros del presidencialismo. In: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. 07. p. 25. Jul. 2013. Quito, Equador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.

109 Juan Linz, Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 105. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

110 Arturo Valenzuela, Partidos políticos e crise presidencial no Chile: proposta para um governo parlamentarista. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 142. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.

Para Valenzuela, quanto mais forte é o poder do presidente da república como ator constitucional isolado, menor seria o incentivo à formação de uma coalizão de apoio ao seu governo, formada por “partidos e grupos ciumentos de sua autonomia e de suas futuras perspectivas eleitorais”. Neste sentido, o sistema parlamentarista favoreceria mais uma política de moderação entre os interesses dos diversos atores políticos. Dessa forma, seria um mito a ideia de que os governos parlamentaristas são mais instáveis que os presidencialistas. A presença de elementos tais como o voto de censura construtivo seria um antídoto à possibilidade de enfraquecimento do sistema parlamentarista, que, na sua essência, teria mais condições de funcionar sobre bases de apoio majoritárias, tornando-se, assim, mais estáveis.

Scott Mainwaring e Matthew Shugart, analisando as ideias de Linz, por outro lado, concordam com os argumentos segundo os quais o presidencialismo seria menos propício a sustentar um governo democrático, apontando, contudo, ressalvas. Em especial, os referidos autores não concordam com o argumento de Linz segundo o qual o presidencialismo seria um jogo de soma zero, acreditando que esta característica é mais apropriada ao parlamentarismo do que ao sistema presidencialista<sup>111</sup>.

Mainwaring e Shugart contestam a ideia de que o parlamentarismo estaria, necessariamente, mais relacionado com a manutenção da democracia do que o presidencialismo, ao demonstrar que em diversos países africanos, entre as décadas de 1960 e 1980, houve colapso político mesmo com a presença do sistema parlamentarista. Não seria, portanto, a presença do parlamentarismo a razão da estabilidade democrática de diversos países europeus, nem a presença do presidencialismo a causa da derrocada da estabilidade política em países da América Latina no mesmo período, mas sim a existência de maiores obstáculos sociais, econômicos e culturais à democracia nestes países, em comparação com as nações mais desenvolvidas da Europa ou com os Estados Unidos da América.

Para Mainwaring e Shugart, os sistemas parlamentaristas não seriam menos propícios à constituição de regimes políticos de “soma zero” do que os sistemas presidencialistas, hipótese aventada por Juan Linz. Na visão dos referidos cientistas políticos, o grau em que as democracias promovem tal espécie de “jogo” depende muito mais dos sistemas partidário e eleitoral adotados do que do sistema de governo, uma vez que “os sistemas parlamentaristas com partidos disciplinados e um partido majoritário oferecem menos controles [*checks*] sobre o poder executivo, promovendo, portanto, mais do que os siste-

111 Scott Mainwaring e Matthew Shugart, Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos*, n. 37, nov. 1993, p. 192, São Paulo: Cebrap, 1993.

mas presidencialistas, uma perspectiva do tipo ‘o vencedor leva tudo’<sup>112</sup>. Para os autores, o Reino Unido, por exemplo, oferece um sistema parlamentarista onde há, historicamente, tal combinação, permitindo, assim, que o primeiro-ministro consiga aprovar livremente as iniciativas legislativas do seu partido, sem maiores riscos de uma dissolução do gabinete. Um sistema presidencialista multipartidário, na análise de Mainwaring e Shugart, teria muito mais chances de formar um gabinete de coalizão, com a presença de vários partidos e fugindo de uma política de “soma zero”, do que um sistema parlamentarista do estilo inglês.

Embora admitindo, de forma geral, o argumento de Juan Linz segundo o qual o sistema parlamentarista tende a apresentar vantagens sobre o sistema presidencialista, Mainwaring e Shugart apresentam características do presidencialismo que, se aperfeiçoadas, podem representar importantes vantagens deste sistema. Para os autores, uma divisão cuidadosa dos poderes entre o presidente da república e o parlamento, aliada a uma limitação da fragmentação partidária, pode ser benéfica a existência de uma dualidade de agentes do eleitorado. Segundo seus argumentos, um sistema parlamentarista multipartidário, como o observado por muitos anos na Itália, pode enfraquecer a unidade política necessária à estabilidade do gabinete. Por outro lado, um modelo Westminster de parlamentarismo, aos moldes do modelo inglês, no qual prevalece uma tendência ao bipartidarismo, com uma clara distinção entre a situação e a oposição, favorece a estabilidade política, mas, ao mesmo tempo, reduz a representatividade dos grupos minoritários. Um sistema presidencialista, estabelecido nos moldes do proposto pelos citados autores, com clara divisão de poderes entre o presidente da república e o parlamento, poderia conviver, na visão de ambos, com um sistema multipartidário, capaz de valorizar as representações minoritárias, a depender da forma de organização deste sistema de partidos.

Opondo-se às críticas formuladas por Juan Linz ao sistema de governo presidencialista, bem como ao diagnóstico pessimista acerca do “presidencialismo de coalizão” apresentado por Sérgio Abranches, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, em sucessivos estudos, defendem que o sistema presidencialista brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, não seria fonte de ingovernabilidade e indisciplina partidária, como normalmente se aponta. A atual carta constitucional na visão dos referidos autores, alterou radicalmente o funcionamento das bases institucionais do sistema político nacional, ao ampliar os poderes legislativos do presidente da república e também ao permitir que os recursos legislativos

112 Scott Mainwaring e Matthew Shugart, Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos*, n. 37, nov. 1993, p. 199-200, São Paulo: Cebrap, 1993.

à disposição dos líderes partidários aumentassem no âmbito das suas bancadas legislativas, fazendo com que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos, contemporaneamente, sejam os partidos e não os parlamentares.

Como já destacado nesta obra, na visão dos referidos autores, a realidade das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil após a Constituição de 1988 é a de “marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada”<sup>113</sup>. Tal conclusão é fundada em dados estatísticos apresentados pelos autores segundo os quais, entre 1989 e 1998, quase 90% do plenário votava de acordo com as orientações dos líderes partidários. Dessa forma, para Figueiredo e Limongi existe, no Brasil atual, uma interdependência entre o protagonismo legislativo do presidente da república, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos, que favorece a atuação dos líderes partidários, e a disciplina partidária. Os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal conferem amplos poderes aos líderes partidários, a exemplo dos votos de liderança<sup>114</sup>, fato que termina por centralizar o poder decisório nos partidos políticos e não nos parlamentares individualmente considerados, como se costuma argumentar. O fato do presidente da república, no presidencialismo de coalizão brasileiro, ser dotado de amplos poderes legislativos o aproximaria, assim do papel desenvolvido pelo primeiro-ministro nos sistemas parlamentaristas. O presidencialismo brasileiro, neste sentido, seria notadamente diferente do presidencialismo americano, onde não há este poder de agenda do presidente<sup>115</sup>.

113 Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. p. 20, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

114 Tecendo críticas ao voto de liderança no Poder Legislativo brasileiro, o ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence (José Paulo Sepúlveda Pertence. Voto de liderança. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: organização dos poderes da República*. 2ª tiragem, p. 850, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 4), ainda quando atuava na função de Procurador Geral da República, em 1985, emitiu parecer perante o STF no qual opinou pela incompatibilidade de tal instituto com a então nascente democracia brasileira, afirmando que o mesmo seria a “contribuição do parlamento” à série de instrumentos autoritários criados durante o Regime Militar com o intuito de “esvaziar o conteúdo real do mandato legislativo dos congressistas e, via de consequência, o poder do Congresso Nacional”. Para Pertence, “o instituto do voto de liderança faz, dos líderes, mandatários dos seus liderados, independentemente ou mesmo contra a vontade deles”, ao retirar, da maioria dos parlamentares, uma das prerrogativas fundamentais de um mandato político, a possibilidade do livre exercício do voto em contrário.

115 Nas palavras dos referidos autores (op. cit. p. 23), “o Executivo domina o processo legislativo porque tem o poder de agenda e esta é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com os princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinada-

Em artigo publicado em 2006, onde volta a analisar o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, Fernando Limongi<sup>116</sup> mais uma vez argumenta que uma análise mais realista do cenário legislativo brasileiro demonstra que, ao contrário do que muitos imaginam, no sistema de governo estabelecido a partir da Constituição de 1988, o presidente da república exerce o verdadeiro controle da produção legal, alcançando, inclusive, altas taxas de sucesso em suas proposições, fato que nega a tese, sempre em voga, da paralisia governamental no sistema presidencialista brasileiro. O autor, assim, rechaça o raciocínio de Juan Linz, para quem o presidencialismo seria um sistema de governo tendente a gerar conflitos insolúveis entre os poderes.

O argumento de Linz, como já destacado, repousa no fato de que o Legislativo e o Executivo, poderes originados da vontade popular e não submetidos, portanto, a qualquer outro poder, não teriam incentivos, dentro do sistema político, para atuar em cooperação, havendo, dessa forma, sérias dificuldades para a ocorrência de concordância entre os dois poderes, em um sistema presidencialista, capazes de alterar o *status quo* legal e garantir a governabilidade. Para Limongi<sup>117</sup>, uma vez que seja possível a um presidente da república formar uma maioria no parlamento a partir de uma coalizão de partidos, é plenamente viável a não ocorrência de conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo, tais como os previstos por Linz.

Destaca Limongi que, para Linz, a formação de governos de coalizão, no presidencialismo, não seria viável, como no parlamentarismo, por dois motivos básicos: o provável sentimento de arrogância do presidente da república, inebriado por um poder alcançado nas urnas, do qual não admitiria divisões a partir da formação de coalizões, e o suposto interesse dos partidos eventualmente convidados a formar uma coalizão em preferir inviabilizar o governo, esperando, assim, derrotá-lo nas eleições vindouras. Restaria, dessa forma, ao presidente da república buscar, como única alternativa à garantia da sua governabilidade, o apoio do povo, como instrumento de pressão junto ao Congresso. O presidencialismo, dessa forma, para Linz, seria um sistema de governo que, fatalmente, estaria fadado ao desenvolvimento de um tipo de política plebiscitária. Limongi, contudo, opõe-se a esta conclusão, afirmando que o uso correte

---

mente”. Ainda de acordo com Figueiredo e Limongi (idem, p. 31), “projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saem das gavetas das comissões. Emendas com esse fim são derrubadas em votações simbólicas onde o que conta são os líderes. Assim, a indisciplina partidária também encontra pequeno espaço para se manifestar”.

116 Fernando Limongi, Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. p. 237-257. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

117 Fernando Limongi, Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. p. 239. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

da expressão “presidencialismo de coalizão”, seria reflexo do reconhecimento de uma superação, pelo Brasil, dos obstáculos ao presidencialismo combinado com multipartidarismo que, para Juan Linz, levaria esse sistema de governo ao fracasso. No Brasil teria sido possível, nesta perspectiva, aliar presidencialismo e coalizão, ao contrário do que supunha Linz<sup>118</sup>.

Entende, assim, Fernando Limongi que há um surrealismo no debate sobre a necessidade de reformas políticas no Brasil, especialmente no que se refere ao debate acerca dos sistemas de governo. O presidencialismo combinado à representação proporcional com lista aberta não se apresenta, efetivamente, na visão de Limongi, em obstáculo para a governabilidade, com a suposta predominância de partidos fracos convivendo com um executivo impotente. O reforço alcançado pelo Poder Executivo a partir da Constituição de 1988, e a atuação dos partidos políticos como efetivos atores centrais do processo decisório nas casas legislativas, são, para Limongi, realidades que reforçam a desnecessidade de reformas. A seu ver<sup>119</sup>:

O Brasil tem o que as reformas preconizadas pretendem obter. O governo conta com as armas institucionais necessárias para governar. Nada que se assemelhe à crise de governabilidade pode ser detectado pelas evidências empíricas disponíveis. Se as democracias pedem partidos fortes, nos termos dessa formulação, os partidos brasileiros atendem esta exigência.

Contestando Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Barry Ames<sup>120</sup> defende que os presidentes brasileiros não são atores dominantes no processo legislativo, uma vez que, na sua opinião, a maioria das proposições do Poder Executivo são alteradas pelo Congresso Nacional, ou mesmo não chegam a ser apreciadas. Acredita Ames que as votações “avassaladoras” a favor de determinados projetos de lei, ao contrário de representarem a consolidação de maiorias sólidas, denotam uma tendência de “adesão de última hora à opinião vencedora”, que seria, na visão do citado analista, uma tendência inexorável. Para Ames, a “facilidade com que os deputados trocam de partido no Brasil” também seria um indicativo da falsidade da ideia de disciplina partidária, uma vez que, na sua interpretação, a saída de parlamentares indisciplinados de um partido elevaria a tendência percentual de fortalecimento da disciplina partidária interna desse partido, bem como a do partido que recebeu os parlamentares dissidentes, que teriam, pelo menos a princípio, uma maior propensão à disciplina perante suas novas agremiações.

118 Fernando Limongi, op. cit. p. 240.

119 Fernando Limongi, *Presidencialismo e governo de coalizão*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. p. 253. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

120 Barry Ames, *Os entraves da democracia no Brasil*. 1. ed. p. 238-242, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Acreditando que a disciplina partidária seria um mito, em oposição aos estudos apresentados por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, Barry Ames<sup>121</sup> defende que o atual sistema político brasileiro cria entraves à representatividade, ao personalizar a política e enfraquecer o controle dos partidos sobre os políticos, “tanto na condução das campanhas quanto na atividade parlamentar”, fato que enfraquece os vínculos entre os eleitores e seus representantes.

Já Fabiano Santos, valorizando o chamado “presidencialismo de coalizão”, defende que tal sistema de governo, embora de difícil manejo, pode ser considerado “altamente democrático”, ao maximizar accountability e representatividade. A maximização do accountability decorreria do fato de que “as eleições presidenciais definem de forma clara e precisa quem é o responsável pela administração do país”, enquanto que a representatividade seria estimulada em virtude da presença do sistema eleitoral proporcional e do pluripartidarismo, fato que exige do presidente da república “negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo”<sup>122</sup>.

Citando o êxito alcançado por algumas experiências europeias de governos de minoria e norte-americanas de governos divididos, Fabiano Santos<sup>123</sup> acredita ainda que, mesmo no cenário do presidencialismo de coalizão vivido no Brasil, “a participação do Executivo não é condição necessária para a viabilização da agenda governamental no Legislativo”, sendo possível a existência de um governo organizado a partir de um ministério mais homogêneo, sem a necessidade de realização de alianças com partidos muito distantes em termos de inserção social, visão de mundo e trajetória política. Para o cientista político, nesta hipótese, é possível que a conquista de ganhos em termos de transparência nas negociações e coordenação intragovernamental supere os custos com eventuais conflitos intrabase, tanto no Legislativo como na disputa por espaços no Executivo.

Demonstrando, por outro lado, as contradições do presidencialismo de coalizão, em face das necessidades de garantia de governabilidade e representatividade, José Álvaro Moisés destaca que predomínio do poder de agenda do presidente da república no processo legislativo brasileiro tem gerado, como principal vantagem, resultados de estabilidade nas relações entre os poderes executivo e legislativo, viabilizando uma maior governabilidade. Por outro lado, a redução da autonomia legislativa do parlamento, que, no Brasil, atua

121 Barry Ames, op. cit. p. 332.

122 Fabiano Santos, Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 34. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

123 Fabiano Santos. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. p. 236. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

de forma muito mais reativa a uma agenda dominada pelo poder executivo do que de forma propositiva, prejudica, de certa forma, o exercício das funções próprias do poder legislativo de representação dos interesses da sociedade e de fiscalização do poder executivo. Dessa forma, acredita Moisés que os limites à ação do parlamento tornam o sistema político, como um todo, “menos transparente e suscetível à avaliação crítica dos cidadãos”<sup>124</sup>, ao alimentar uma cultura política de superdimensionamento e supervalorização do papel do poder executivo, uma vez que, de forma geral, passam a não se sentir representados pelo legislativo, cujos representantes, por outro lado, passam a tender se distanciar das suas responsabilidades vinculadas à representatividade política inerente às funções que exercem no regime político democrático.

Seguindo a mesma tendência argumentativa de José Álvaro Moisés, Leonardo Avritzer concorda com a ideia de que o presidencialismo de coalizão, no Brasil, embora garantindo a governabilidade, tem falhado em termos de garantia de representatividade. Em relação aos custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão, destaca Avritzer que, em uma primeira faceta, o conceito de governabilidade como a capacidade de tomar decisões, firmado nos estudos de Fernando Limongi, tem, de forma geral, obtido sucesso desde a promulgação da Constituição de 1988, especialmente durante os governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula, que conseguiram, conjuntamente, aprovar mais de 80% dos projetos do governo, em números comparáveis aos obtidos pelos primeiros-ministros britânicos. Em uma segunda faceta, contudo, a governabilidade deve ser compreendida, segundo Avritzer, a partir do nível de legitimidade das decisões tomadas pelo governo em face da opinião pública, perspectiva problemática, na sua opinião, desde a promulgação da atual carta constitucional. Nas palavras de Avritzer, “a governabilidade não pode ser reduzida à capacidade de tomar decisões; deve também ser vista como a capacidade de implementar as políticas públicas que o eleitorado de um partido demanda”. Os custos do presidencialismo de coalizão, na visão de Avritzer, aumentaram consideravelmente em virtude da maior atuação crítica da opinião pública, da imprensa e do Ministério Público, alimentando, nos últimos anos, um clima de crise de governabilidade, que não mais pode ser resumido à capacidade decisória dos governos frente ao parlamento, na aprovação das suas agendas<sup>125</sup>.

124 José Álvaro Moisés, *Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)*. In: Cadernos Adenauer. *O Congresso e o presidencialismo de coalizão*. Ano XII, n. 02, p. 30, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

125 Leonardo Avritzer, *Impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. p. 35-37, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

## NOTAS CONCLUSIVAS ACERCA DO DEBATE EM TORNO DOS SISTEMAS DE GOVERNO NA REFORMA POLÍTICO- INSTITUCIONAL BRASILEIRA

Como se observa, sob vários ângulos é possível se notar a importância do debate em torno do sistema de governo ideal para o Brasil, sendo esta, portanto, uma importante pauta que não pode ser negligenciada no âmbito das discussões relativas à engenharia institucional brasileira em face de uma possível reforma política. Desde a Assembleia Nacional Constituinte têm sido recorrentes as propostas de substituição do atual modelo de presidencialismo vigente no país por alguma espécie de sistema parlamentarista ou semipresidencialista, em um debate fundado, assim como toda a discussão relativa à reforma político-institucional, na parêmia governabilidade *versus* representatividade.

No ano de 2007, por exemplo, dezesseis senadores (dentre os quais os ex-presidentes da república, Fernando Collor e José Sarney) e sessenta e oito deputados federais, oriundos dos mais diversos partidos políticos com representação no Congresso Nacional (parlamentares do PT, PSDB, DEM, PMDB, PTB, PSB, PDT, PR, PC do B, PTC, PV, PMN, PPS, PP e do PR) divulgaram o manifesto “Frente Parlamentarista: o parlamentarismo em dez questões”<sup>126</sup>, a partir do qual foi apresentado o Projeto de Emenda Constitucional n.º 31/2007.

De acordo com o manifesto da Frente Parlamentarista, fundada pelos referidos oitenta e quatro parlamentares, o parlamentarismo traria ao Brasil inúmeras vantagens, quando comparado ao sistema presidencialista, como a possibilidade de um mútuo controle entre os poderes executivo e legislativo,

---

126 *Frente Parlamentarista: o parlamentarismo em dez questões*. Brasília: Senado Federal, 2007.

a possibilidade de dissolução do Congresso e convocação de novas eleições, em momentos de crise, o fortalecimento dos partidos políticos e dos blocos de coalizão e a desconcentração das responsabilidades políticas do chefe do executivo, as quais seriam divididas entre parlamento e gabinete.

No que se refere ao processo eleitoral, os membros da Frente Parlamentarista defendem, em seu manifesto de 2007, a continuidade da eleição direta para presidente da república, governadores e prefeitos, fato que, conforme salientado expressamente na carta de intenções do movimento, não acarretaria “qualquer mudança capaz de afetar diretamente os direitos da população ou dos trabalhadores”<sup>127</sup>.

Os principais pontos da PEC 31/2007, elaborada pela Frente Parlamentarista, por sua vez, eram os seguintes: divisão das atribuições de chefe de Estado e chefe de governo entre o presidente da república e o primeiro-ministro; limitação ao uso de medidas provisórias pelo primeiro-ministro, as quais ficariam limitadas a matérias de segurança nacional, calamidades públicas e finanças; escolha do primeiro-ministro e demais componentes do gabinete pelo presidente da república, com ratificação, pelo voto secreto, no prazo de 48 horas, dos nomes indicados, assim como do plano de governo; manutenção das regras de eleição e reeleição do presidente da república; extinção do cargo de vice-presidente da república; criação do cargo de vice-ministro, que teria a incumbência de substituir o primeiro-ministro em caso de queda do gabinete até a escolha dos novos membros; fixação da idade mínima de 35 anos para o cargo de primeiro-ministro e de 21 anos para membro do Conselho de Ministros; previsão de queda do gabinete por moção de desconfiança aprovada pela maioria absoluta dos deputados federais, após iniciativa de, no mínimo, 30% dos membros da Câmara dos Deputados, acompanhada de proposta de composição de novo Conselho de Ministros e respectivo plano de governo; previsão de queda do gabinete quando houver recusa na aprovação de medida provisória exarada pela maioria absoluta dos deputados federais; dissolução da Câmara se recusados, por três vezes consecutivas, os nomes do Conselho de Ministros indicados pelo presidente da república e o respectivo plano de governo; previsão de novas eleições parlamentares no prazo de 90 dias após a dissolução da Câmara, que continuaria, contudo, funcionando até a posse dos novos parlamentares; e, por fim, autorização para que os estados-membros deliberassem sobre a adoção, ou não, do sistema parlamentarista no âmbito das suas competências constitucionais.

Em 26 de dezembro de 2014, na ausência de apresentação de relatório conclusivo acerca da matéria, o projeto foi arquivado ainda no Senado, onde

127 *Frente Parlamentarista: o parlamentarismo em dez questões*. p. 12, Brasília: Senado Federal, 2007.

iniciou sua tramitação, conforme previsão regimental (art. 332 do regimento interno do Senado Federal).

Após o arquivamento da PEC 31/2007, novas propostas de emenda à constituição, propondo a adoção de um novo sistema de governo, foram apresentadas no Senado Federal. A PEC 32/2015, de autoria do Senador Fernando Collor (então filiado ao PTB de Alagoas) foi a primeira delas, reproduzindo, quase que por completo, o texto da PEC 31/2007. Na exposição de motivos do projeto, os seus subscritores, mais uma vez, recorrem à história republicana brasileira, a fim de afirmar que, desde a República Velha, nenhum presidente brasileiro “recebeu o poder do antecessor escolhido segundo as mesmas regras e o transmitiu a um sucessor também eleito pelo mesmo sistema, tendo cumprido integralmente o respectivo mandato<sup>128</sup>”.

Ainda no ano de 2015, o senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) apresentou a PEC 102/2015, com conteúdo semelhante ao da PEC 32/2015, criando o Conselho de Ministros a ser presidido pelo primeiro-ministro, que passaria a exercer as prerrogativas de chefe de governo hoje atribuídas ao presidente da república. Em setembro de 2016, foi designado relator do projeto o Senador Roberto Rocha (PSB-MA).

Finalmente, em março de 2016, o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), alegando que “Não podemos permitir que a democracia brasileira seja vilipendiada em razão dessa conjuntura difícil que passa o Brasil”<sup>129</sup>, apresentou, em período coincidente com o auge da crise institucional que levou a presidente Dilma Rousseff ao impeachment, a PEC 09/2016, propondo a instituição do sistema parlamentarista no Brasil, mantendo, contudo, a exemplo das demais propostas, a eleição direta para presidente da república.

Retornando à introdução deste trabalho, foram formuladas duas questões orientadoras de pesquisa, relativas ao tema da reforma do sistema de governo vigente no Brasil, em face do debate contemporâneo em torno da reforma político-institucional brasileira: a hipotética substituição do sistema de governo presidencialista por um sistema parlamentarista ou semipresidencialista viola preceitos constitucionais relativos ao exercício da soberania popular? O fim do sistema presidencialista de governo no Brasil favoreceria o equilíbrio entre governabilidade e representatividade democrática?

128 *Exposição de motivos da PEC 32/2015*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242>. Acesso em 26 out. 2016.

129 *Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresenta PEC para instituir o parlamentarismo*. Disponível em: <http://www.saogoncaloagora.com.br/2016/03/senador-aloysio-nunes-apresenta-pec.html>. Acesso em 26 out. 2016.

No que se refere à primeira questão orientadora de pesquisa, é possível, ante o exposto até aqui, afirmar que não há qualquer violação potencial aparente ao exercício da soberania popular no Brasil, inerente a quaisquer dos sistemas de governo estudados e suscitados no atual debate em torno da reforma política brasileira<sup>130</sup>. Não se pode olvidar, contudo, que a substituição do sistema presidencialista de governo por um sistema parlamentarista, ou mesmo por um semipresidencialismo, teria o condão potencial de reduzir o âmbito da soberania popular na escolha direta dos seus governantes, uma vez que, fatalmente, a chefia de governo não seria mais exercida por um representante popular diretamente eleito pelo povo para o exercício específico de tal função. Mesmo mantida a eleição popular direta para o cargo de presidente da república, não seria mais o titular deste cargo o chefe de governo, especialmente se o sistema de governo a ser adotado viesse a ser o sistema parlamentarista. A própria conveniência da continuidade da previsão de eleições diretas para presidente da república, em um sistema de governo presidencialista, é questionável, como se observa da análise dos argumentos expostos por estudiosos e especialistas no tema<sup>131</sup>.

Fábio Wanderley Reis<sup>132</sup>, neste sentido, entende que ao se argumentar a favor do sistema parlamentarista como sendo mais adequado à garantia de uma

130 Não há sentido, assim, na crítica formulada por Imaculada Milani (Presidencialismo e parlamentarismo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Parlamentarismo ou presidencialismo?* 2. ed. p. 83, Rio de Janeiro: Forense; Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, 1993), para quem a diferença fundamental entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista se dá na gradação da possibilidade de manifestação do eleitorado. Para Milani, no parlamentarismo existe uma possibilidade real de manifestação do eleitorado, o qual dispõe de técnicas que permitem destituir o governo, o qual, portanto, é controlado pela opinião pública, enquanto que no presidencialismo, na visão da referida autora “o povo nunca é chamado a opinar”, manifestando-se apenas no dia das eleições.

131 Neste sentido, Raul Machado Horta (Alternativas para um novo sistema de governo. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 851-852, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2), defendendo que, no parlamentarismo, o presidente deva ser eleito indiretamente, sem o voto popular, acredita que a manutenção da eleição direta gera um “parlamentarismo presidencializado”, que impede a plena implementação do regime parlamentar, uma vez que tal modelo “abre espaço” para um domínio da liderança presidencial, que reduz a capacidade de ação do gabinete. Eduardo Carrion (Parlamentarismo ou democracia? In: *Revista de informação legislativa*, v. 21, n. 82, p. 50, abr./jun. 1984), no mesmo sentido, entende que a eleição direta do presidente da república, pelo voto popular, constitui-se em um contrassenso no sistema de governo parlamentarista, uma vez que fortalece, de forma desmedida, o executivo perante o legislativo e, dentro do próprio executivo, o chefe de Estado frente o chefe de governo. Também José Antônio Giusti Tavares (*Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. p. 71, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998) acredita que a investidura plebiscitária do presidente da república, através de eleições diretas, é incompatível com o sistema de governo parlamentarista, uma vez que, neste sistema, o papel reservado ao presidente é o de árbitro político e não o de um líder popular. De forma geral, contudo, como já observado, há uma tendência, entre as propostas de implantação do parlamentarismo no Brasil, de manutenção da eleição direta para presidente da república.

132 Fábio Wanderley Reis, Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 20, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

governabilidade, em face da necessidade de afastamento dos inconvenientes gerados pelo “governo dividido” propiciado pela disputa entre o parlamento e o presidente da república, líder plebiscitário, eleito pelo povo, corre-se o risco de se sustentar um discurso que, tão somente, favorece um aumento da desigualdade política, ao promover o afastamento do povo do centro das decisões. Para Reis, “dada a nossa estrutura social desigual, pode-se pretender que há boas razões para a preservação desse componente plebiscitário”, ou seja, da eleição direta do chefe de governo, “já que a ocasião das eleições presidenciais diretas se torna entre nós o grande momento em que o povão marginalizado é chamado a tomar uma decisão de real importância”.

Quanto ao segundo questionamento, relativo ao favorecimento ou não de um maior equilíbrio entre governabilidade e representatividade democrática como consequência do fim do sistema presidencialista no Brasil, é possível concluir, primeiramente, que não há necessária relação entre estabilidade governamental e sistema de governo, como normalmente se afirma<sup>133</sup>.

Defensores do parlamentarismo costumam afirmar ser o sistema parlamentarista mais apto à promoção da governabilidade do que o sistema presidencialista. Neste sentido, entende Celso Ribeiro Bastos<sup>134</sup> que, no sistema parlamentarista, a oposição assume um papel relevante na formulação de críticas ao poder executivo instituído, uma vez que deverá buscar o apoio do povo para, futuramente, alterar a composição do governo, nas próximas eleições. A oposição, assim, assume, então, a função fiscalizatória, a qual, ao contrário de ser refreada, é incentivada no sistema parlamentarista de governo. Tal também é a conclusão de Vamireh Chacon<sup>135</sup>, para quem é insuficiente o mito da instabilidade do parlamentarismo,

133 Neste sentido, Philomeno J. da Costa (Presidencialismo e parlamentarismo. In: CLÉVE, Clêmer-son Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 821-846, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2), analisando criticamente o argumento dos defensores do parlamentarismo segundo o qual tal sistema realizaria a democracia “de modo admirável”, argumenta que tal possibilidade também pode ser observada no presidencialismo, desde que estejam presentes “apurados hábitos cívicos do povo com apurada consciência jurídica”. Da mesma forma, Costa rebate os argumentos de quem considera que o parlamentarismo gera instabilidade política, afirmando que no presidencialismo, também é possível o parlamento implementar uma “pressão negativa” sobre o governo, recusando a aprovação de leis ou o deferimento de recursos que tenha necessidade. Para Giovanni Sartori (Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos*, n. 35, mar. 1993, p. 05, São Paulo: Cebrap, 1993), por sua vez, “O parlamentarismo pode falhar tanto e tão facilmente quanto o presidencialismo. Se quisermos que a alternativa ao presidencialismo seja um sistema parlamentarista, ainda assim precisamos decidir *qual parlamentarismo* desejamos, buscando assegurar que a fuga do presidencialismo puro não nos conduza simplesmente, pela via de menor resistência, ao parlamentarismo puro, isto é, ao governo de assembleia e ao desgoverno”.

134 Celso Ribeiro Bastos, Presidencialismo e parlamentarismo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Parlamentarismo ou presidencialismo?* 2. ed. p. 08, Rio de Janeiro: Forense; Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, 1993.

135 Vamireh Chacon, *O novo parlamentarismo*. p. 58, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.

superado este pela “rotação de maiorias concorrentes mais flexivelmente no parlamentarismo majoritário, que na rigidez presidencialista”.

Tal estabilidade do sistema parlamentarista de governo, por outro lado, é questionada por Maurice Duverger, para quem na ausência de uma maioria parlamentar “nenhum governo parlamentarista pode durar, nem atuar”<sup>136</sup>. Acredita, assim, Duverger em uma incompatibilidade potencial entre pluripartidarismo e parlamentarista, perspectiva rechaçada por José Antônio Giusti Tavares, para quem governos de coalizão são benéficos no sistema parlamentarista, ao impor um maior diálogo e um maior senso de complementariedade entre o poder executivo e o poder legislativo. Para Tavares<sup>137</sup>, no parlamentarismo bipartidário a escolha do chefe de governo torna-se tão plebiscitária como a escolha deste chefe no sistema presidencialista. Como consequência deste fato, o parlamento torna-se refém do gabinete, dominado pelo partido dominante. Apenas com a combinação de parlamentarismo e multipartidarismo, na visão do autor, o parlamento assume o protagonismo político, exercendo papel relevante na formação do gabinete, os quais passam a formar governos de coalizão partidária.

O presidencialismo, por sua vez, especialmente quando aliado ao pluripartidarismo, como ocorre no Brasil, costuma ser criticado como um sistema de governo incapaz de garantir governabilidade e estabilidade política. O presidencialismo de coalizão, neste sentido, seria, para muitos, um mal a ser extirpado da sociedade brasileira, por supostamente permitir uma indisciplina partidária geradora de instabilidades governamentais, tornando, assim, o presidente da república fraco e vulnerável aos interesses e demandas pessoais dos parlamentares. Os processos de impeachment sofridos pelos presidentes Fernando Collor, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016, seriam exemplos, neste sentido, da instabilidade política inerente ao sistema presidencialista de governo tal como adotado no Brasil, na opinião dos críticos<sup>138-139</sup>.

136 Maurice Duverger, *O regime semipresidencialista*. p. 23, São Paulo: Sumaré, 1993.

137 José Antônio Giusti Tavares, *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. p. 49, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

138 Neste sentido, acredita Régis de Castro Andrade (Presidencialismo e reforma eleitoral no Brasil. In: TRINDADE, Hélgio (org.). *Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90*. p. 78-79. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992) que o sistema de governo presidencialista, vigente no Brasil, tende a facilmente transformar em vilão o presidente da república, ante conjunturas de dificuldades econômicas e políticas. Na sua visão, em um sistema onde prevalecem coalizões de bases pragmáticas, e não programáticas, como seria o caso do presidencialismo brasileiro, a ação governamental tende a ser imprevisível, tendo o governo, conseqüentemente, dificuldade de planejar, decidir e implementar suas decisões.

139 Para José Antonio Cheibub, Adam Przeworski e Sebatsian Saiegh (Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.), não necessaria-

Os estudos realizados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, destacados neste trabalho, contudo, apontam para uma conclusão diversa do senso comum, no que se refere à possibilidade ou não de preservação de governos estáveis no chamado presidencialismo de coalizão. Como visto, há, de forma geral, no Brasil, uma tendência a um protagonismo legislativo do presidente da república, o qual, aliado às regras vigentes relativas ao processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, condutoras de uma centralização de poderes nas mãos dos líderes partidários, viabiliza a estabilidade política necessária à garantia da governabilidade.

De forma geral, portanto, não há, a princípio, uma necessária ingovernabilidade, como se imagina normalmente, inerente ao presidencialismo brasileiro, da forma como o mesmo se apresenta na Constituição de 1988. Não há, no mesmo sentido, um déficit de representatividade gerado pelo sistema presidencialista de governo, uma vez que, ao contrário dessa possibilidade, o presidencialismo, ao viabilizar a eleição direta do presidente da república pelo povo, garante, conforme os preceitos da Constituição de 1988, a consagração de um modelo maximalista de democracia em grau superior às alternativas parlamentarista ou mesmo semipresidencialista. Assim sendo, pergunta-se: há, de fato, necessidade de mudanças no sistema de governo vigente no país, em uma reforma política?

O recente processo de impeachment sofrido pela presidente da república, Dilma Rousseff, assim como o episódio semelhante ocorrido em 1992, com o então presidente Fernando Collor, apontam para a necessidade de reformas, mesmo que pontuais, na forma como se estabelece o sistema de governo presidencialista no Brasil. Afinal de contas, há um risco inerente à estabilidade democrática de um país próprio, em regra, a qualquer governo presidencialista, no qual há uma prefixação de duração dos mandatos: a continuidade de governos fracos perante o parlamento, ou mesmo perante a sociedade, ante a impossibilidade de abreviação desses mandatos.

Atualmente no Brasil, o presidente da república é eleito de forma plebiscitária, contando, necessariamente, com o apoio da maioria absoluta do eleitorado que votou validamente em eleições com ampla participação popular, para as

---

mente os governos minoritários de um único partido são menos eficientes, do ponto de vista legislativo, do que governos de coalizão majoritária, fato que afastaria a conclusão do senso comum segundo a qual a suposta “inabilidade” do presidencialismo para formar coalizões seria um fato impeditivo ao alcance da estabilidade democrática através desse sistema de governo. Segundo os autores, a possibilidade de formação ou não de coalizões, nos sistemas parlamentarista ou presidencialista, é idêntica, assim como a possibilidade de sucesso ou de fracasso de governos minoritários em ambos sistemas. O que diferencia o presidencialismo do parlamentarismo, dessa forma, é que “quando outros partidos não toleram um governo de minoria no parlamentarismo, a situação se resolve nas urnas, ao passo que, no presidencialismo, o governo sobrevive mesmo quando não é tolerado”.

quais quase 150 milhões de brasileiros estão habilitados a comparecer, sendo que o índice de comparecimento, como já observado neste trabalho, tem atingido, em média, índices superiores a 80% do eleitorado. Dessa forma, para que se eleja presidente da república no Brasil, um candidato deverá contar com um contingente de votos superior, em média, a 50 milhões de votos, fato que, aparentemente lhe garante uma grande legitimidade política.

Ocorre que o mesmo eleitorado que, com grande quantidade de votos, elege o presidente da república, também escolhe, na mesma eleição, deputados e senadores que não necessariamente atuarão na base de apoio do chefe do executivo. Dessa forma, é possível que um presidente não conte com a maioria necessária, no parlamento, para aprovar seus projetos de governo, tornando-se refém de deputados e senadores, ou, melhor dizendo, de partidos políticos que não necessariamente o apoiaram nas eleições.

No processo de conquista de apoio político e de formação de coalizões, o presidente da república pode ser tentado a praticar atos de corrupção, na “compra” desses apoios. Pode ocorrer, também, de um presidente da república, sem o apoio da maioria parlamentar, se tornar completamente incapaz de governar, preservando, contudo, o seu mandato, gerando, assim, crises políticas que, a princípio, não ocorreriam no sistema parlamentarista, em que o chefe de governo só exerce o poder enquanto contar com a maioria parlamentar.

A perda de apoio político no Congresso Nacional foi, sem dúvidas, fator decisivo para a concretização do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, da mesma forma como já ocorrera em 1992, com o ex-presidente Fernando Collor. A ausência, no Brasil, de mecanismos de controle mais eficazes do povo em relação aos seus representantes, a exemplo do instituto do *recall*, presente no direito americano (embora não em relação ao presidente da república dos Estados Unidos da América), bem como a obscura regulamentação do processo de impeachment na Constituição de 1988, podem ser apontados como fatores contribuintes à instabilidade política no país, que poderiam ser repensados em uma reforma política.

O *recall*, também chamado de voto destituente, é conceituado por Adrian Sgarbi como sendo “o direito através do qual os cidadãos votam com a finalidade de revogar um mandato individual deferido, encerrando o seu exercício antes do termo funcional regular, por responsabilidade política não-penal”<sup>140</sup>.

Traçando um paralelo entre o *recall* e o *impeachment*, Adrian Sgarbi<sup>141</sup> destaca que o voto destituente no *recall*, ao contrário do que ocorre no *impeach-*

140 Adrian Sgarbi. *O referendo*. p. 100, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

141 Idem, p. 98.

*ment*, não tem como fundamento necessário qualquer tipo de prática de crime comum ou de responsabilidade, servindo para excluir membros dos três poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário). A história do instituto do *recall*, ainda segundo Sgarbi, tem suas origens em Los Angeles, Califórnia, no ano de 1903, tendo se tornado popular, nos Estados Unidos, em virtude de forte campanha realizada a seu favor pelo ex-presidente Theodore Roosevelt, que governou o país entre 1901 e 1909. O mais famoso *recall* que se tem notícia ocorreu no ano de 2003, também na Califórnia, berço do instituto, quando o ator Arnold Schwarzenegger foi eleito governador, em substituição ao até então mandatário Gray Davis, aliado do cargo após a votação extemporânea convocada pelo eleitorado, na qual o próprio Davis tentou, sem sucesso, preservar seu mandato, sendo, contudo, derrotado pelo famoso artista, que disputava, na ocasião, a sua primeira eleição.

Semelhante ao *recall*, embora com importantes diferenças, já tendo sido adotado na Alemanha e na Espanha, bem como em alguns cantões suíços, temos ainda, como instituto de participação direta do povo na vida política do Estado, o *abberufungsrecht*, conceituado por Adrian Sgarbi<sup>142</sup> como sendo “o direito através do qual os cidadãos votam com a finalidade de revogar coletivamente mandatos, dissolvendo uma assembleia de representantes, encerrando os respectivos exercícios antes dos seus termos funcionais regulares”.

Na história brasileira, o *recall* foi previsto pelo Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que criou o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, com o objetivo de destituir procuradores que não cumprissem suas obrigações, regra a qual, contudo, foi rapidamente revogada devido a pressões políticas. Já na República Velha, as constituições estaduais de São Paulo, de 1891, Goiás, do mesmo ano e de Santa Catarina, nos anos de 1892 e 1895, também faziam previsão de *recall* para abreviaturas de mandatos legislativos, unicamente.

Defendendo a importância do *recall* para a estabilidade democrática, José Ribas Vieira e Raphael Ramos Monteiro de Souza<sup>143</sup> argumentam que “a revogação de mandatos funciona como válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática”, substituta de rupturas extremas. Ao contrário do processo de impeachment, que reclama pressupostos próprios, o *recall* favoreceria uma transição política mais tranquila, e menos traumática, portanto. Por outro lado, os mesmos autores salientam que “como todo antídoto”, a dosagem do

142 Adrian Sgarbi. *O referendo*. p. 100, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

143 José Ribas Vieira e Raphael Ramos Monteiro de Souza. *Recall, democracia direta e estabilidade institucional*. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*, 1. ed. p. 182-183, São Paulo: Expressão Popular, 2014.

recall deve ser “ministrada com prudência”, a fim de não causar sérios riscos à democracia, decorrentes do uso indiscriminado e banalizado da medida. O preço do recall pode ser caro, não apenas em uma ótica financeira, quando o instituto servir de mero pretexto para a desestabilização de um governo, patrocinada pela oposição, ou mesmo para a retirada da liberdade necessária aos governantes para o exercício dos seus mandatos.

Em alguns países da América do Sul, como a Colômbia, a Bolívia, a Venezuela e o Equador, o *recall* passou a ser previsto nas constituições, a partir da década de 1990. Na Colômbia e na Bolívia, neste sentido, há necessidade de uma motivação expressa para a convocação do recall, a exemplo de uma insatisfação geral do povo com o governo ou o descumprimento do programa de governo. Nos demais países listados, não há necessidade de uma fundamentação. O quórum para convocação do recall no Equador é de 10% do eleitorado, sendo o mais baixo da América do Sul. Já na Colômbia, o número de apoiadores do recall deve ser igual ou superior a 40% do total de votos válidos conferidos nas últimas eleições para o cargo exercido pelo mandatário que se pretende destituir.

Para José Ribas Vieira e Raphael Ramos Monteiro de Souza<sup>144</sup>, uma proposta de recall deve atentar à necessidade de estabelecimento de vedações temporais para o exercício do instituto, no início e no final dos mandatos, a fim de que se garanta a articulação das estratégias políticas dos primeiros meses de governo, bem como se evite a realização de eleições para cursos períodos de mandato, ante a uma grande proximidade das eleições ordinárias seguintes. Na Venezuela e na Bolívia, não pode ser convocado recall antes do primeiro ano de mandato, enquanto que no Equador e Bolívia não é permitido recall no último ano do governo. Em todos esses países, apenas um recall pode ser convocado por mandato. Na Califórnia, berço do instituto do recall, não há limitações temporais ou de quantidade de convocações de recall em um mesmo mandato, respeitado, apenas, o intervalo obrigatório de, no mínimo, seis meses entre uma petição e outra.

O *impeachment*, por sua vez, segundo Cretella Júnior<sup>145</sup>, é um instituto jurídico cuja natureza e objetivo é o de servir como “processo de acusação de natureza política, imaginado para proteger a sociedade contra o procedimento censurável dos governantes”. Segundo Cretella Júnior, ao contrário do que se

144 Idem, p. 192.

145 José Cretella Júnior. Natureza jurídica do impeachment no Brasil. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: organização dos poderes da República*. 2ª tiragem, p. 499, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 4).

costuma afirmar, a palavra “impeachment”, quando utilizada no sentido desse instituto jurídico utilizado para o afastamento do presidente da república praticante de crimes de responsabilidade, não se origina do latim “*impedimentum*”, como normalmente se imagina, mas sim do verbo inglês “to speak”, que significa “incriminar ou acusar”. Assim, de acordo com Cretella Junior, a origem histórica do instituto do impeachment remete à Inglaterra, onde se revelou como “um modo indireto de atingir a pessoa do soberano por meio de uma acusação, formulada contra um ministro, já que o rei estava protegido por total irresponsabilidade”<sup>146</sup>.

No direito brasileiro, o *impeachment* já era previsto na Constituição Federal de 1891, aplicável, em tese, ao presidente da república e aos ministros de Estado, em casos de prática de crimes de responsabilidade<sup>147</sup>. Desde então, todas as constituições brasileiras fizeram previsão de existência do impeachment, regulamentado, na legislação infraconstitucional, pela Lei n.º. 1.079/50.

Em 1955, vale destacar, foram seguidamente abertos dos processos de impeachment em face dos presidentes Carlos Luz e Café Filho, destituídos, contudo, sem direito à observância do devido processo legal. Ambos processos ocorreram no mês de novembro daquele ano, tendo sido os dois presidentes afastados sumariamente, após votações ocorridas em 11 de novembro (*impeachment* de Carlos Luz) e 21 de novembro (*impeachment* de Café Filho). Carlos Luz, vale destacar, foi o presidente da república que exerceu o cargo por menos tempo na história do Brasil, apenas três dias, entre 09 e 11 de novembro de 1955<sup>148</sup>.

Antes dos episódios envolvendo Carlos Luz e Café Filho, Getúlio Vargas também sofreu processo de impeachment, em 1954, tendo sido, contudo, vitorioso, por ampla maioria, na votação realizada na Câmara dos Deputados. O processo, então, foi arquivado.

Já na vigência da Constituição de 1988, os dois processos de impeachment mais conhecidos, contra Fernando Collor e contra Dilma Rousseff, em 1992 e 2016, respectivamente, tiveram como desfecho a perda dos cargos dos dois presidentes. Vale destacar, contudo, que, no dia do seu julgamento no Senado

146 Idem, p. 500.

147 É de se destacar que a Constituição de 1824 não previa, expressamente, a possibilidade de impeachment, mas possibilitava a abertura de processo penal contra os Ministros de Estado, responsabilizando-os, em seu artigo 133, “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos”.

148 Neste sentido, cf. WESTIN, Ricardo. *Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955*. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em 19 mar. 2017.

Federal, Collor renunciou ao seu mandato, fato que não impediu que o processo prosseguisse, contudo, tendo sido Collor inabilitado ao exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos. Já Dilma Rousseff, em sessão do Senado Federal realizada em 31 de agosto de 2016, foi condenada a perder o cargo, não tendo, contudo, sofrido a pena de inabilitação para o exercício de funções públicas, em polêmica decisão. No mesmo dia, o até então vice-presidente da república, Michel Temer, tomou posse como presidente do Brasil.

Como já observado, a disciplina jurídica do impeachment no Brasil, fundada nos artigos 85 e 86 da Constituição Federal, bem como na Lei nº. 1.079/50, é bastante obscura, suscitando a possibilidade jurídica de abertura de processos de afastamento de presidentes da república de forma bastante flexível, fato que torna qualquer presidente vulnerável a perder o seu cargo, caso não goze de apoio no Congresso Nacional.

De acordo com o artigo 85 da Constituição de 1988, são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Como se percebe, o rol de possibilidades justificadoras de um processo de impeachment é bastante ampla, contemplando situações vagas e abertas, como o descumprimento de leis e decisões judiciais, algo plenamente possível e até mesmo comum em algum momento de qualquer governo. Além disso, como já destacava Michel Temer na edição de 1998 da sua obra “Elementos de Direito Constitucional”<sup>149</sup>, quando ainda era deputado federal, a enumeração das hipóteses ensejadoras de crime de responsabilidade do presidente da república, elencadas no art. 85 da Constituição, é meramente exemplificativa, uma vez que “o presidente poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição Federal”. Para Temer, ainda, em caso de crime comum praticado pelo presidente da república, a manifestação preliminar da Câmara dos Deputados acerca da abertura ou não de processo criminal em face do chefe de Estado, no STF, tem natureza política e não simplesmente jurídica, devendo-se atentar, principalmente, para a “conveniência ou inconveniência, oportunidade ou inoportunidade, para o país, de se autorizar o julgamento e eventual condenação”.

149 Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, 14. ed. p. 163-167, São Paulo, Malheiros, 1998.

Da forma como é previsto atualmente no Brasil, o instituto do impeachment termina por funcionar como uma espécie de recall, sem a participação direta do povo, com o agravante do desgaste político gerado por um processo lento, travestido de garantias e procedimentos jurídicos que mascaram a sua verdadeira natureza de processo eminentemente político. Qualquer presidente da república, nos termos atualmente vigentes, estará vulnerável a sofrer impeachment, não sendo outro o motivo para que todos os presidentes brasileiros, pós promulgação da atual carta constitucional, tenham sido ameaçados por seus opositores com tentativas de deflagração de processos desta natureza, pelos mais variados motivos. Enquanto isso, a possibilidade de regulamentação do instituto do recall, no Brasil, tem sido colocada à margem dos debates relativos à reforma política.



## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, p. 05-32, 1988.
- ALENCASTRO, Luís Felipe de. É preciso evitar o risco. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. Brasília: Senado Federal, 1993.
- ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma eleitoral no Brasil. In: TRINDADE, Héliogio (org.). *Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- BARBOSA, Ruy. *Obras completas de Rui Barbosa: trabalhos jurídicos*. v. XLI, tomo IV, p. 233, Rio de Janeiro: Ministério da Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Presidencialismo e parlamentarismo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Parlamentarismo ou presidencialismo?* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, 1993.
- BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Entraves à adoção do parlamentarismo no Brasil. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 118, abr./jun. 1993.
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 1. ed. São Paulo: EDIPRO, 2017.
- BRIZOLA, Leonel. O casuísmo das elites. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 127-132. Brasília: Senado Federal, 1993.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6. ed. Tomo I. Lisboa: Almedina, 2009.
- CARNEIRO, Nelson. O poder legislativo na república. In: *O direito na república: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da república*. p. 17-35, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

- CARRION, Eduardo. Parlamentarismo ou democracia? In: Revista de informação legislativa, v. 21, n. 82, abr./jun. 1984.
- CHACON, Vamireh. O novo parlamentarismo. 1. ed. Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.
- CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Evelyne (org.). Dicionário de obras políticas. Traduzido por Glória de C. Lins e Manoel Ferreira Paulino. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1993.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.
- CHURCHILL, Winston. História dos povos de língua inglesa. Vol. III: A era da revolução. São Paulo: IBRASA, 2007.
- COLLOR, Fernando. Reforma política e sistemas de governo. Brasília: Senado Federal, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). Direito Constitucional: teoria geral do Estado. 2ª tiragem, p. 810-812, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)
- COSTA, Philomeno J. da. Presidencialismo e parlamentarismo. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). Direito Constitucional: teoria geral do Estado. 2ª tiragem, p. 821-846, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2),
- CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do impeachment no Brasil. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). Direito Constitucional: organização dos poderes da República. 2ª tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 4).
- CRUZ, Paulo Márcio. Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha. 1. ed. Itajaí: UNIVALI; Blumenau: FURB, 1998.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional, 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DÓRIA, Sampaio. Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1953.
- DUVERGER, Maurice. O regime semipresidencialista. São Paulo: Sumaré, 1993.

- Exposição de motivos da PEC 32/2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242>. Acesso em 26 out. 2016.
- FARIA, Sylvio Santos. A emenda parlamentarista. Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1954.
- Fernando Collor relembra impeachment de 1992 em discurso no Senado. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/05/fernando-collor-relembra-impeachment-de-1992-em-discurso-no-senado>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. Presidencialismo ou parlamentarismo? Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.
- Frente Parlamentarista: o parlamentarismo em dez questões. Brasília: Senado Federal, 2007.
- HAMBLOCH, Ernest. Sua majestade o presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934). Brasília: Senado Federal, 2000.
- HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. Direito Constitucional, 27 ed. Barueri: Manole, 2005.
- HORTA, Raul Machado. Alternativas para um novo sistema de governo. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). Direito Constitucional: teoria geral do Estado. 2ª tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)
- LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção parlamentarista. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.
- LAUVAUX, Philippe. O parlamentarismo. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- LIJPHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção parlamentarista. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção parlamentarista. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.
- \_\_\_\_\_. Los peligros del presidencialismo. In: Revista Latinoamericana de Política Comparada. Vol. 07. Jul. 2013. Quito, Equador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.
- MACIEL, Marco. As virtudes do presidencialismo. Brasília: Senado Federal, 1994.
- MADISON, James. Continuação do mesmo assunto. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Tomo II, Cap. LI, Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Villeneuve e Comp., 1840.

- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos*, n. 37, nov. 1993, São Paulo: Cebrap, 1993.
- Manifesto da Frente Republicana Presidencialista. In: RIBEIRO, Darcy. Carta: reflexões, memórias. n. 06. p. 13-23. Brasília: Senado Federal, 1993.
- MARQUES, José Frederico. O Parlamentarismo. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 817-819, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- MILANI, Imaculada. Presidencialismo e parlamentarismo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Parlamentarismo ou presidencialismo?* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, 1993.
- MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- \_\_\_\_\_. A eleição do presidente da república em Portugal. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral da constituição*. 2ª tiragem, p. 1264, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1).
- MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: *Cadernos Adenauer. O Congresso e o presidencialismo de coalizão*. Ano XII, n. 02, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.
- NOGUEIRA, Ataliba. Adaptação do sistema parlamentar de governo aos estados. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 782-783, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)
- NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria do Sistema de governo semipresidencial*. Vol. I, Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Voto de liderança. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: organização dos poderes da República*. 2ª tiragem, p. 850, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 4)
- PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. 1. ed. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1989.
- QUÉRCIA, Orestes. O absurdo parlamentarista. In: RIBEIRO, Darcy. Carta: reflexões, memórias. n. 06. p. 133-137. Brasília: Senado Federal, 1993.
- REALE, Miguel. *Parlamentarismo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.
- \_\_\_\_\_. Aspectos do parlamentarismo brasileiro. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial, dez. 2013.

- REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VAN-NUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (org.). Reforma Política e Cidadania. 1. ed. p. 20, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- RENAULT, Christiana Noronha. Os sistemas de governo na república. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.
- RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- RIBEIRO, Darcy. O golpe plebiscitário. In: RIBEIRO, Darcy. Carta: reflexões, memórias. n. 06. p. 113-116. Brasília: Senado Federal, 1993.
- ROCHA, Munhoz da. Aventura desastrosa. In: RIBEIRO, Darcy. Carta: reflexões, memórias. n. 06. p. 83-100. Brasília: Senado Federal, 1993.
- RUSSELL, Bertrand. História do pensamento ocidental: a aventura dos pré-socráticos a Wittgenstein. 21. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- \_\_\_\_\_. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos*, n. 35, mar. 1993, São Paulo: Cebrap, 1993.
- Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresenta PEC para instituir o parlamentarismo. Disponível em: <http://www.saogoncaloagora.com.br/2016/03/senador-alloysio-nunes-apresenta-pec.html>. Acesso em 26 out. 2016.
- SGARBI, Adrian. O referendo. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SHIRER, William, A queda da França: o colapso da Terceira República. V. 1, Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1969.
- SILVA NETO, Manoel Jorge e. Curso de Direito Constitucional, 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional, 14. ed. São Paulo, Malheiros, 1998.
- TOURINHO, Arx da Costa. Temas de Direito. 1. ed. Brasília: OAB Editora, 2006.

- UNGER, Roberto Mangabeira. A forma de governo que convém ao Brasil. In: RIBEIRO, Darcy. Carta: reflexões, memórias. n. 06. p. 153-155. Brasília: Senado Federal, 1993.
- VALENZUELA, Arturo. Partidos políticos e crise presidencial no Chile: proposta para um governo parlamentarista. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção parlamentarista. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.
- VIANA FILHO, Luiz. Parlamentarismo. In: Diário do Congresso Nacional, 4 mar. 1988, Seção 2, p. 390-398.
- VELOSO, Zeno. Presidencialismo e parlamentarismo. In: Revista de informação legislativa, v. 28, n. 112, p. 34, out./dez. 1991.
- VIEIRA, José Ribas; SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível, 1. ed. p. 182-183, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- WESTIN, Ricardo. Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em 19 mar. 2017.
- ZIMMERMANN, Augusto. Curso de Direito Constitucional, 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002