

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

LEONARDO CASEMIRO DE OLIVEIRA FARIA

**SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL:
UM POSSÍVEL CAMINHO PARA A ESTABILIDADE POLÍTICA**

Porto Alegre

2024

LEONARDO CASEMIRO DE OLIVEIRA FARIA

**SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL:
UM POSSÍVEL CAMINHO PARA A ESTABILIDADE POLÍTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Paulo Rycembel Boeira.

Porto Alegre

2024

SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL:
UM POSSÍVEL CAMINHO PARA A ESTABILIDADE POLÍTICA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Aprovado em:

Porto Alegre, _ / _ / 2024

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcus Paulo Rycembel Boeira (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Henrique Montagner Fernandes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ao meu amado pai, Moacir Alves de Faria (*in memoriam*), que dedicou sua vida à educação e sempre sonhou com a minha formatura.
Seu legado é eterno!

RESUMO

Tendo em vista a instituição de um grupo de trabalho, em 2022, na Câmara dos Deputados, para estudar uma possível implementação do sistema semipresidencialista no Brasil, o presente estudo explora possíveis consequências e pensa no semipresidencialismo como uma possível solução para as crises do presidencialismo de coalizão, pavimentando uma relação produtiva entre o poder legislativo e o executivo. Com esse intuito, foi necessário a realização de: um panorama sobre os sistemas puros, possuindo como balizadores, o presidencialismo estadunidense, e o parlamentarismo inglês; uma conceituação do semipresidencialismo, junto de uma análise comparativa do semipresidencialismo na França, e em Portugal; além de um ensaio sobre a constante crise institucional presente no presidencialismo de coalizão, acompanhado de um estudo sobre a governabilidade, a legalidade, e o funcionamento dos partidos políticos, em uma possível implementação do sistema semipresidencialista no Brasil. Conclui-se que o desvirtuamento do presidencialismo brasileiro resulta em um inevitável crescimento da discussão acerca da implementação de um novo sistema de governo, causando um ganho de relevância à temática deste trabalho.

Palavras-chaves: Direito Constitucional; Ciência Política; Sistemas de Governo; Semipresidencialismo;

ABSTRACT

With a view to the establishment of a working group, in 2022, in the Chamber of Deputies, to study a possible implementation of the semi-presidential system in Brazil, the present study explores possible consequences and thinks about semi-presidentialism as a possible solution to the crises of presidentialism in coalition, paving a productive relationship between the legislative and executive powers. With this aim, it was necessary to carry out: an overview of pure systems, using American presidentialism and English parliamentarism as guideposts; a conceptualization of semi-presidentialism, together with a comparative analysis of semi-presidentialism in France and Portugal; in addition to an essay on the constant institutional crisis present in coalition presidentialism accompanied by a study on governability, legality, and the functioning of political parties, in a possible implementation of semi-presidentialism in Brazil. It is concluded that the distortion of Brazilian presidentialism results in an inevitable growth in the discussion about the implementation of a new government system, causing a gain in relevance to the theme of this work.

Keywords: Constitutional Law; Political science; Government Systems; Semi-presidentialism;

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 - Sistemas de Governo: Presidencialismo e Parlamentarismo.....	9
1.1 O presidencialismo	10
1.2 O Parlamentarismo.....	14
Capítulo 2- O semipresidencialismo	18
2.1 Definição do semipresidencialismo.....	19
2.2 O semipresidencialismo na França e em Portugal.....	22
2.2.1. O sistema semipresidencialista francês	25
2.2.2 O sistema semipresidencialista português.....	29
Cápítulo 3- A crise do presidencialismo de coalizão no Brasil e a implementação do semipresidencialismo	34
3.1 O presidencialismo brasileiro pós 88	35
3.2 O semipresidencialismo no Brasil.....	43
3.2.1 A governabilidade no semipresidencialismo brasileiro	43
3.2.2 A legalidade da implementação do semipresidencialismo no Brasil.....	47
3.2.3 Os partidos políticos brasileiros no contexto do semipresidencialismo	49
Conclusão	49
Referências bibliográficas	52

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como foco principal abordar a temática do semipresidencialismo e as nuances de sua possível aplicação no Brasil. Para a explanação dessas nuances, considera-se necessário ponderar a respeito dos sistemas de governo puros, e, principalmente conceituar o semipresidencialismo, utilizando, para isso, diferentes correntes doutrinárias.

Em 2022, a Quaest realizou uma pesquisa onde 71% dos entrevistados reprovavam a forma como a democracia era colocada em prática no Brasil, e ainda “Políticos em geral” são reprovados por 73% da população (Ortega, 2022). No mesmo ano, coincidentemente, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, instaurou um grupo de trabalho para promover o debate sobre o semipresidencialismo no Brasil, o chamado Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater Temas Relacionados Ao Sistema de Governo Semipresidencialista-GTSISGOV. Além desses fatos, o semipresidencialismo ainda conta com a defesa de algumas figuras políticas importantes, como o ex-presidente Michel Temer e os ministros do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes e Luis Roberto Barroso.

Sendo assim, baseado na recente efervescência desse referido debate, o presente trabalho vem debater a adoção do semipresidencialismo no Brasil, levando em consideração a constatação de uma constante crise institucional, resultante da falência do presidencialismo de coalizão, termo que ficou conhecido pela utilização de Sergio Abranches, e que caracteriza uma relação promíscua entre os poderes legislativo e executivo presente no atual sistema de governo brasileiro.

Visando abordar a problemática a respeito dos sistemas de governos, a pergunta que identifica o problema de pesquisa é: com a possível falência do presidencialismo de coalizão, o semipresidencialismo seria solução para a constante crise política no Brasil?

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é analisar se a implementação de um sistema semipresidencialista, no Brasil, seria benéfico para a resolução de crises políticas constantes no país e se geraria uma estabilidade para o governo. Para auxiliar na concretização deste objetivo, buscou-se elaborar um ensaio a respeito dos sistemas governo puros, possuindo o presidencialismo nos Estados Unidos e o parlamentarismo inglês como os balizadores. Um outro objetivo era a conceituação do

semipresidencialismo, utilizando diferentes correntes doutrinárias e analisando, de maneira comparativa os sistemas semipresidencialistas português e francês. Paralelamente, também se buscou analisar as crises políticas da chamada Sexta República Brasileira sob a ótica da possível falha do presidencialismo de coalizão, e considerar o impacto e a viabilidade de uma mudança de sistema de governo, no contexto político do Brasil.

CAPÍTULO 1 - SISTEMAS DE GOVERNO: PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

Tratando-se de Ciência Política, torna-se necessária definições de Estado. Na definição de Azambuja (2008, p.58), o Estado é “uma sociedade permanente de homem que habita um território fixo e determinado e tem um governo independente.” Segundo Malberg (1998, p. 26) o Estado é “uma comunidade de homens fixada sobre um território próprio e que possui uma organização da qual resulta para o grupo, considerado em suas relações com seus membros, uma potestade superior de ação, de mando e de coerção”. Quando se entende o que é o Estado, faz-se fundamental o questionamento de como funcionará o mecanismo estatal e, desse modo, o debate sobre sistemas de governo é iniciado.

Os sistemas de governo abordam a configuração das relações entre as diversas funções do poder político. No contexto dos Estados contemporâneos, nos quais se solidifica a concepção de sistemas representativos sob a égide da soberania popular e da autorregulação do poder por meio da tripartição dos poderes, a conceituação do sistema de governo se relaciona com a interação entre os poderes Legislativo e Executivo (Gamba,2023).

A ideia de que o sistema de governo é baseado na interação entre os poderes Legislativo e Executivo norteará esse capítulo, que é dedicado para a elucidação dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas, deixando o semipresidencialismo para um capítulo específico.

São dois os motivos pelo qual o Presidencialismo e o Parlamentarismo serão especificados nesse capítulo, para a futura comparação com o semipresidencialismo e sua conceituação. O primeiro motivo reside no fato de que esses dois sistemas de governo são os mais utilizados na atual conjuntura política internacional. O segundo

motivo tem como motivação, o enquadramento do presidencialismo, e do parlamentarismo, nos chamados sistemas puros, conceito fundamental, principalmente, na comparação com o semipresidencialismo, que é considerado um sistema misto (Sartori, 1996).

Diversos doutrinadores tentam utilizar os mais diferentes elementos na classificação desses sistemas, e a falta de uma padronização desses elementos pode gerar certo desarranjo na definição dos sistemas de governo. Esse desarranjo pode ser fruto de uma desacertada designação dos sistemas presidencialistas e das diversas especificidades que um sistema parlamentarista pode possuir, dependendo do contexto político e social do país que adota esse sistema (Sartori, 1996). Assim sendo, para tratar do presidencialismo e do parlamentarismo, serão utilizados como referência os seus modelos mais puros: o presidencialismo estadunidense e o parlamentarismo inglês.

1.1 O PRESIDENCIALISMO

O presidencialismo nasceu na Convenção de Filadélfia, assembleia realizada em 1787, que teve como resultado a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América (Victor, 2015). Segundo Canotilho (2003), a primeira vez que o conceito “governo presidencial” foi empregado para se referir ao sistema de governo estadunidense, ocorreu na obra *The English Constitution* (1867), por Bagehot, como antítese ao “governo de gabinete”, adotado na Inglaterra.

Há uma forte querela doutrinária a respeito da força política do presidente, na Constituição norte-americana. É inegável que, em um primeiro momento, o presidencialismo tinha fortes heranças do regime monárquico. Tem-se a ideia de que “A verdade é que, no Gabinete Presidencial (...), a democracia norte-americana ressuscitou a mais antiga instituição política da raça: a monarquia eletiva. Está tudo lá (...)” (Rossiter, 1956, p.54, tradução de Sergio Antonio Ferreira Victor)¹.

Em contraposição à ideia de excesso do poder presidencial, há uma linha doutrinária que possui a convicção na justa medida das atribuições presidenciais. Corroborando com esse pensamento, segundo Moraes:

¹ “The truth is that in the presidential office (...) American democracy has revived the oldest political institution of the race, the elective – Kingship. It is all there (...)”

[...]alterou-se, portanto, a ideia inicial dos fundadores americanos, que, conscientes dos excessos da coroa inglesa, queriam definir um executivo mais modesto. a Presidência da república transformou-se em peça fundamental no sistema presidencialista, tanto em relação à função legislativa, dedicada ao Poder legislativo, quanto ao Poder Judiciário (Moraes, 2013, p.23).

Como resultado dessa disputa doutrinária sobre os poderes presidenciais na Constituição de 1787 estadunidense, de fato, houve o entendimento de que o presidente possui um grande poder político, mas que não tem uma força tal qual a de um monarca, como foi sugerido por alguns doutrinadores, já que o congresso possui uma função importante no controle do poder presidencial, sendo fundamental no equilíbrio dos poderes.

Findada essa breve explanação sobre a origem histórica do presidencialismo, faz-se necessário uma conceituação desse sistema de governo. Desse modo, ensina Menezes:

O presidencialismo, pois, é o tipo de governo representativo que, baseando-se na coordenação e harmonia entre os poderes, assegura a interdependência do executivo e do legislativo, com certa preeminência, no entanto, do presidente da república, na direção pessoal e responsável da vida do Estado (Menezes, 1993, p.316).

Ferreira Filho (2022), caracteriza o presidencialismo em três características sob a ótica jurídica. O presidencialismo é, primeiramente, caracterizado como um sistema de separação de poderes, fundamentando-se na teoria de Montesquieu, que identifica três funções distintas no Estado e as atribui à órgãos independentes que exercem tais funções com exclusividade relativa. Em segundo lugar, o presidencialismo destaca-se por conferir a condução tanto do Estado quanto do governo (o "Executivo") a um órgão unipessoal, a Presidência da República. Os chefes dos principais departamentos administrativos são considerados meros assistentes do Presidente, selecionados e destituídos conforme sua vontade. Em terceiro lugar, o presidencialismo assegura rigorosamente a independência mútua entre o Executivo e o Legislativo. A convocação do chefe de Estado não é necessariamente pressuposta durante as reuniões do Legislativo, como era o caso nas monarquias. Além disso, o Presidente não tem o poder de encerrar o mandato dos parlamentares ou dissolver a Câmara para convocar novas eleições por qualquer motivo. A Câmara não pode destituir o Presidente apenas por falta de confiança, sendo essa prerrogativa

reservada como sanção a um crime. Adicionalmente, a eleição do Presidente, em regra, não é realizada pela Câmara.

Ainda na definição do presidencialismo, três características são necessárias para um sistema presidencialista ser considerado genuíno, segundo Sartori:

[...] esses três critérios parecem articular-se entre si. Isso significa que um sistema é presidencialista se e somente se (i) a escolha do chefe de Estado (presidente) resulta de eleições populares; (ii) durante o mandato preestabelecido, ele não pode ser demitido pelo voto parlamentar; e (iii) ele chefia o governo ou governos por ele próprio nomeados. Preenchidas todas essas condições, encontraremos sem dúvida um sistema presidencialista "puro" (Sartori, 1993, p.4)

Com a apresentação desses três critérios para a classificação de um presidencialismo puro, torna-se necessário a explicação de Pasquino sobre o sistema presidencialista estadunidense:

A forma de governo presidencial é caracterizada, em seu estado puro, pela acumulação, num único cargo, dos poderes de chefe do Estado e de chefe do Governo. O presidente é eleito pelo sufrágio universal do eleitorado, subdividido ou não em colégios. Nesta forma de Governo, o presidente ocupa uma posição plenamente central em relação a todas as forças e instituições políticas. Pelo que se refere ao caso estadunidense, o presidente é ali, pelo menos nominalmente, o chefe do seu partido; é o chefe do Governo ou *administration*, escolhe pessoalmente os vários ministros ou secretários de departamentos, que terão de abandonar o cargo a seu pedido e não são responsáveis perante o Congresso. O presidente representa a nação nas relações internacionais; é a ele que cabe o poder de declarar a guerra. Além disso, é ele quem tem a iniciativa e é a fonte de decisões e das leis mais importantes. A centralidade do seu papel lhe advém do fato de haver sido eleito pela totalidade do corpo eleitoral. A ele contrapostos estão os representantes da Câmara, eleitos em circunscrições uninominais de tamanhos similares e porta-vozes de interesses setoriais, e os senadores, eleitos em colégios que cobrem todo o território dos diversos Estados, dois por cada um dos cinquenta Estados da União. (Pasquino, 1986, p.519)

Levando-se em consideração as explanações de Sartori e Pasquino, é inevitável concluir que o sistema presidencialista dos Estados Unidos da América é um sistema puro.

Ao contrário das diferentes ferramentas presentes no sistema parlamentar, no âmbito do presidencialismo, o procedimento para remoção do chefe do Poder Executivo pelo Congresso reside, exclusivamente, no procedimento de *impeachment*,

que é destinado à investigação de suposta prática de crime de responsabilidade. Esse procedimento tem fundamento no mecanismo de freios e contrapesos, entretanto, deverá sempre ser utilizado com circunspeção, por tratar-se da mais devastadora arma à disposição do Congresso Nacional contra o Presidente da República (Moraes, 2013). A previsão constitucional de responsabilização política do Chefe do Executivo tem um caráter controverso devido ao desgaste político e institucional que o *impeachment* pode ocasionar, mas é inegável que a presença desse mecanismo é fundamental para a divisão dos três poderes. Nesse sentido, comentou Rui Barbosa:

o presidencialismo americano sem a responsabilidade presidencial, porém, é a ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste correctivo, para que todo esse mecanismo aparente de freios e garantias se converta em mentira. Todos os poderes do Estado então vão sucessivamente desaparecendo no executivo, como nas espiraes revolteantes de um sorvedeiro (Barbosa, 1933, p.435).

Ao contrário dos procedimentos inerentes à investigação de delitos comuns, os quais seguem trâmite perante o Poder Judiciário, na tramitação de um *impeachment* direcionado ao presidente, esse processo se desenrola no âmbito do Poder Legislativo. Essa peculiaridade adiciona um componente político ao julgamento deste processo. Tratando do caráter político do julgamento, explicou Lessa:

De que natureza é o impeachment? É na sua essência uma medida constitucional, política, ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências, de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele, fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. (...) O impeachment, pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal. (Lessa, 1916, p.11)

Um outro mecanismo importante, existente no presidencialismo, e que tem fundamento no fortalecimento da teoria dos freios e contrapesos, é o poder de veto presidencial. Este, “consiste em atribuir-se ao chefe do executivo, por tais ou quais motivos, a competência para opor-se à conclusão da feitura da lei, forçando a respeito nova deliberação legislativa” (Menezes, 1993, p.322). O veto presidencial é

consagrado como um instrumento relevante para controlar o exercício da competência legislativa do Congresso, concedendo ao Presidente da República a prerrogativa de obstar potenciais abusos na produção legislativa. Nesse sentido, segundo Montesquieu (1994, p.174), “se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico. Porque, podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes”.

Em síntese, o presidencialismo é um sistema de governo que possui uma divisão evidente entre os poderes legislativo e executivo, sendo o executivo liderado por um indivíduo eleito pelo povo. Entretanto é preciso cautela na sua execução, já que o sistema presidencial, conforme concebido no cenário estadunidense, apenas pode ser implementado em países que demonstrem maturidade sociopolítica e partidária, evitando, assim, sua potencial degeneração e disfuncionalidade (Novais, 2007).

1.2 O PARLAMENTARISMO

Diferentemente do presidencialismo, que tem sua origem totalmente definida na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, a gênese do parlamentarismo foi sendo construída lentamente na história política, tendo seu início no período medieval. As convocações das Assembleias da Corte pelos monarcas francos, o *witenagemot* anglo-saxão e a *curia regis* dos capetíngios, na França, representavam entidades consultivas governamentais e são reconhecidas como precursoras do sistema parlamentarista. A consulta do rei a essas entidades era relacionada a assuntos governamentais e funções jurisdicionais (Cardoso, 2022). No futuro, essas instituições se distanciaram de sua função consultiva inicial, fortalecendo a noção de controle democrático sobre o governo e aperfeiçoando-se, como houve na Inglaterra, com o aprimoramento do parlamento inglês. Esse aprimoramento é relatado por Zippelius:

[...] Em França, a curia regis evoluiu para tribunal de justiça permanente. No século XII, o Parlement du Roi era o tribunal real de Paris. Este tribunal pronunciava as suas sentenças com base no direito consuetudinário e em leis reais inscritas no seu registo judicial. A inscrição neste registo oferecia ao tribunal um pretexto para fiscalizar leis reais quanto à questão da sua conformidade com os princípios reconhecidos do direito e da justiça. Caso o tribunal a negasse, podia recusar, provisoriamente, o registo e levantar objecções junto do rei.

Este direito era deduzido da função de aconselhar o rei. Encontram-se, portanto, aqui, indícios de um "direito judicial de fiscalização". Com origem nestes indícios não se desenvolveu, no entanto, um controlo permanente eficaz, dado que o rei podia não atender a tais objecções e obrigar ao registo. Como mais viável, revelou-se o embrião de um outro tipo de "parlamentarismo", que evoluiu de um controlo dos Estados sociais para um controle democrático de governo. Na Europa medieval, encontram-se indícios muito diversificados desta evolução, p. ex. na Dieta do Sacro Império Romano-Germânico e nas Dietas dos territórios alemães, nos Estados Gerais franceses, convocados pela primeira vez em 1302 pelo Rei Filipe IV, nos Estados Gerais dos Países Baixos, nas Cortes portuguesas e das monarquias espanholas, nas Assembleias reais da Dinamarca e da Suécia, na Dieta polaca (Sejm) e noutras instituições análogas doutros Estados. Esta evolução de um controlo exercido pelos Estados sociais para um controlo democrático sobre o governo chegou ao seu aperfeiçoamento completo na Inglaterra, tornando-se aqui num modelo com impacto mundial (Zippelius, 2016, p.612-613).

A evolução, na Inglaterra, para o sistema parlamentarista teve como iniciativa, a instauração da monarquia limitada, pela Revolução de 1688, e a elaboração, em 1689, da Declaração de Direitos (Bill of Rights), considerado o primeiro documento declaratório de direitos produzido por parlamentares (Gamba, 2023). Nesse contexto, observa-se a divisão de poderes, em que ao rei incumbia a defesa do Estado, a administração e a condução da política externa; já o parlamento possuía as prerrogativas legislativas e tributárias, com os tribunais atuando de forma independente.

Uma outra evolução importante do parlamentarismo inglês ocorreu na exclusão da linha católica dos Stuarts do direito de sucessão ao trono britânico. Desse modo, a sucessão ocorreu em favor dos príncipes alemães da casa de Hanôver. Esses príncipes, em particular Jorge I e Jorge II, ascenderam ao trono sem alheios aos interesses nacionais britânicos, demonstrando pouca atenção aos assuntos públicos e desconhecendo o idioma do povo que governavam. Diante disso, delegaram a um de seus ministros a tarefa de comandar o governo e a presidência dos Conselhos de Estado. Surgiu, assim, a figura do primeiro-ministro, verdadeiro líder do governo, sendo Robert Walpole o primeiro a representar e modelar esse cargo (Ferreira Filho, 2022).

Entretanto, só foi possível considerar que havia um governo independente, posteriormente, segundo Souza Junior e Reverbel (2016, p.79) "a existência de um governo institucionalmente independente do Rei consolidou-se apenas a partir da primeira reforma eleitoral -o REFORM ACT de 1832- surgindo junto com o sistema de

partidos.” Desde então, o sistema parlamentarista inglês passou por alguns aperfeiçoamentos e é, atualmente, o parlamentarismo mais consolidado do mundo.

Torna-se necessário, neste momento, a elaboração das características do sistema parlamentarista. O próprio nome do sistema induz à ideia do seu princípio fundamental: o parlamento é soberano. Desse modo, não há separação de poderes entre o parlamento e o governo: essas duas instituições estatais são frutos de uma partilha do poder entre o legislativo e o executivo. Ou seja, todos os sistemas denominados parlamentaristas requerem que os governos sejam indicados, sustentados e, se necessário, demitidos por votação parlamentar (Sartori, 1996). Nesse sentido, o parlamentarismo possui traços jurídicos únicos, como explica Ferreira Filho:

- 1) É um regime de divisão de poderes, na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos diversos;
- 2) Os Poderes Legislativo e Executivo, entretanto, são interdependentes. De fato, o governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, que pode a qualquer instante, seja votando moção de desconfiança, seja rejeitando questão de confiança, obrigá-lo a apelar-se desse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro lado, o Legislativo, ou pelo menos a sua Câmara Baixa, pode ser dissolvido pelo governo, convocando-se nova eleição.
- 3) O Executivo parlamentarista possui estrutura dualista. O rei, ou o Presidente da República, é o chefe de Estado, com funções de representação, de cerimonial e de conselho, enquanto o governo é exercido por um órgão coletivo, o conselho de ministros ou gabinete. Ultimamente, porém, à testa desse conselho vêm as Constituições pondo um chefe, o primeiro-ministro, presidente do conselho ou chanceler, verdadeiro chefe de governo. (Ferreira Filho, 2022, p. 129)

Utilizando as ideias de Sartori e Ferreira Filho como norteadoras, é improvável não chegar a conclusão de que, apesar do sistema parlamentarista possuir mecanismos de controle que equilibram os poderes no sistema de freios e contrapesos, o poder legislativo, na figura do parlamento, possui uma preponderância sobre o executivo, já que o governo é nomeado, sustentado e demitido via voto parlamentar. Entretanto, essa visão não é unitária na doutrina.

No entendimento dos doutrinadores que consideram haver um equilíbrio dos poderes executivo e legislativo no parlamentarismo, um quarto poder é responsável por essa manutenção: o poder moderador, que é exercido pelo Rei ou pelo Presidente da República (Gamba, 2023). O poder moderador possui a prerrogativa tanto da

dissolução do gabinete governamental, quanto da convocação de novas eleições. Nesse sentido, Maluf explica o funcionamento desses mecanismos:

O Rei ou Presidente da República é o grande Magistrado nacional e, como tal, permanece fora e acima das competições político-partidárias, enquanto o Gabinete é essencial e necessariamente político e partidário.

O Gabinete ou Conselho de Ministros dirige a política geral do país. É o órgão dinâmico e responsável; o eixo diretor de todo o mecanismo governamental. Daí decorre a denominação que se costuma dar ao sistema: governo de gabinete.

O Gabinete é o Poder Executivo propriamente dito, e depende da confiança do povo, a qual se manifesta através da representação nacional. Faltando essa confiança, impõe-se a formação de outro Gabinete, o que compete ao Poder Moderador. Os poderes devem ser harmônicos, porque o governo se realiza pela ação conjugada de todos eles, não se permitindo a continuação de um governo contraditório, conflitante ou desarmônico.

Em primeiro lugar, presume-se que a assembleia representativa do povo, pela sua própria natureza, reflete a opinião pública com mais fidelidade e maior autoridade, e, conseqüentemente, a sua manifestação de desconfiança produz a imediata queda do Gabinete. Mas o Chefe da Nação poderá entender, mediante representação fundamentada do Gabinete decaído, que a atitude da maioria parlamentar não corresponde com os legítimos anseios do povo, e que a opinião pública está com a política ministerial. Tal entendimento cabe, principalmente, quando o Parlamento numa mesma legislatura ou dentro de determinado tempo derruba dois gabinetes pelos mesmos motivos. Neste caso, o Chefe da Nação poderá dissolver o Parlamento e convocar o corpo eleitoral às urnas, para que decida, como supremo juiz, concedendo, ou negando, a maioria parlamentar necessária à continuidade do governo. (Maluf, 2022, p. 118)

Uma das ambigüidades geradas nesse ínterim é o processo de escolha de quem comandará o governo. Diferentemente do presidencialismo, onde o comando de governo é escolhido via eleição direta e é representado por uma instituição unipessoal, no parlamentarismo essa escolha é mais complexa. Desse modo, elucida Zippelius (2016, p.621):

o partido (ou a coligação de partidos) que saiu vencedor das eleições legislativas, forma o grupo parlamentar mais forte e o governo. Graças a isso, o governo e o "seu" grupo parlamentar aproximam-se para formarem uma unidade de cooperação, enquanto o exercício das funções de controlo parlamentar fica, em grande parte, entregue à oposição. A nível do governo, o presidente do conselho de ministros (primeiro-ministro), que costuma ser simultaneamente líder ou, pelo menos, membro da direcção do "partido governamental", ocupa uma posição de destaque.

O exercício das funções governativas no sistema parlamentar deve ser encarado sob dois aspectos: por um lado, interessa a colaboração entre governo e parlamento, por outro, a estrutura "interna" do governo.

Conforme citado acima, a formação de governo e oposição são ditadas pelas eleições parlamentares, já que o partido com o poder majoritário é quem estabelece o governo. O poder majoritário é a força que possui o líder de um partido ou coalizão estável e disciplinado. Na prática, esse poder acaba sendo mais importante do que os limites constitucionais impostos nos regimes parlamentaristas (Duverger, 1993). A necessidade do poder majoritário para governar pode ser considerada como uma das principais vantagens do parlamentarismo em relação ao presidencialismo.

O fato de que o “chefe de Governo é, em regra, oriundo dos quadros do Legislativo, sendo indicado pelo partido que obteve maioria nas eleições parlamentares. Esse apoio da maioria facilita a atuação político-administrativa” (Barroso, 2006, p.08). Apesar dessa vantagem, não serão em todos os países que a efetivação do parlamentarismo será exitosa.

Para o funcionamento de um sistema de governo, é necessário que o contexto político e social do país esteja em concordância com o sistema adotado. O parlamentarismo não foge à regra e um dos principais requisitos para sua adoção é a maturidade dos partidos políticos, sendo eles ideológicos e disciplinados, sendo assim, capazes de fazer a manutenção do governo. Nos sistemas presidencialistas, essa sistemática não é aplicada, pois, durante um impasse no legislativo, é justamente a falta de disciplina partidária que resolve esse problema. Efetivamente, partidos disciplinados constituem uma condição essencial para o adequado funcionamento dos sistemas parlamentaristas. Por outro lado, em cenários de partidos indisciplinados, os sistemas parlamentaristas se transformam em estruturas colegiadas disfuncionais (Sartori, 1996).

Feitas, neste capítulo, essas breves digressões a respeito do presidencialismo e do parlamentarismo, torna-se necessário uma explicação sobre o semipresidencialismo, assunto principal desse trabalho e que será tratado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2- O SEMIPRESIDENCIALISMO

O presente capítulo será dedicado à uma exposição e análise sobre o semipresidencialismo, falando sobre a origem dessa classificação, sua posição na

doutrina e sua experiência em alguns países, com um maior foco na França e em Portugal.

2.1 DEFINIÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO.

O primeiro autor a cunhar o termo semipresidencialismo e debruçar-se sobre o tema foi Maurice Duverger. O conceito foi utilizado pela primeira vez na 11.^a edição da obra de Maurice Duverger sobre sistemas políticos de 1970. O autor usou o termo para classificar um conjunto de regimes que incluía a França, a Áustria, a Finlândia e a extinta República de Weimar. Na década de 80, Duverger apurou a abrangência do conceito e adicionou ao rol de regimes semipresidencialistas a Islândia, a Irlanda e Portugal. O estudo desses regimes e a elaboração do conceito, deu origem ao livro *Échec au Roi* (O Regime Semi Presidencialista na edição brasileira, lançada em 1993), de 1978, que foi resumido num artigo em inglês, publicado na revista *European Journal of Political Research*, em 1980 (Elgie, 2018).

Desse modo, uma definição, advinda dos estudos de Duverger, seria de que o semipresidencialismo caracteriza um sistema de governo no qual o chefe de Estado detém apenas uma parcela das prerrogativas do seu homólogo estadunidense. Embora tenha obtido a eleição através de sufrágio universal, o presidente não detém a plenitude do Poder Executivo, apesar de possuir poderes consideráveis, sendo a parte essencial desse poder conduzida pelo primeiro-ministro e sua equipe. Este, normalmente orienta a condução da política nacional em conformidade com as deliberações de um parlamento. Este último detém a capacidade de destituir o presidente, que, por sua vez, possui competências regulatórias, poder de veto e a possibilidade de substituição, contudo, não mantém o controle do governo e do chefe a não ser que haja concordância da Assembleia Nacional (Duverger, 1980).

Na gênese do termo, os elementos que caracterizam como semipresidencialista um sistema de governo são três: a competência de poderes significativos ao Presidente da República eleito via sufrágio universal; a presença de um Primeiro-Ministro, exercendo em conjunto o Poder Executivo; e a exigência de que o Primeiro-Ministro detenha a confiança do parlamento para a manutenção no cargo (Cardoso, 2022). Nesse entendimento, Duverger utiliza uma alegoria para tratar do poder executivo, chamando-o de “águia bicéfala” e detalha o funcionamento desse sistema:

Ele combina dois princípios fundamentais que permitem repartir os poderes entre as duas cabeças da águia: o primeiro-ministro responsável diante dos deputados e o chefe de Estado eleito pelo sufrágio universal. Por um lado, o governo dirige em regra geral a política da nação, isto é, sempre que a Constituição não definir de outra maneira. O presidente, ao contrário, não possui outros poderes além dos que são expressamente atribuídos pelo texto. Em termos jurídicos, diz-se que o governo tem uma competência de direito comum e o chefe de Estado uma competência de atribuição. Este é o primeiro princípio. O segundo refere-se à natureza dos poderes atribuídos ao presidente. São de modo geral poderes reais, e não nominais. As mesmas fórmulas recebem aqui um sentido oposto ao que possuem no regime parlamentarista, no qual a dissolução da Assembléia Nacional, a devolução das leis para reexame, a elaboração dos decretos e regulamentos e a nomeação de funcionários, em teoria, são atribuições do chefe de Estado, mas de fato são decididos pelo primeiro-ministro. Monarca hereditário ou presidente eleito pelos notáveis, o chefe de Estado parlamentarista é apenas um personagem simbólico, sem legitimidade comparável à dos deputados. Serve de suporte aparente para direitos que não exerce. O presidente eleito por sufrágio universal, ao contrário, é igual ao parlamento em termos de legitimidade. Dispõe pessoalmente de todas as prerrogativas que a Constituição lhe confere, a menos que a menos que ela mesmo decida de outra forma. A diferença é essencial, principalmente no jogo das assinaturas e contra-assinaturas. Um chefe de Estado parlamentarista não tomará qualquer decisão sem o referendo do primeiro-ministro ou de outro e não poderá recusar sua própria assinatura quando ela for necessária para validar um ato. A não ser que a constituição diga o contrário sobre um determinado ponto, o que ela quase nunca faz. O chefe de Estado semipresidencialista, ao contrário, pode agir sozinho na maioria dos casos, sem o referendo ministerial. Ele não é obrigado a apor sua assinatura, a não ser nos casos em que a Constituição afirma de forma clara, como na França, por exemplo, para promulgação das leis. Exceto isso, as prerrogativas presentes são exercidas de acordo com sua vontade. Quando não é exigida qualquer outra assinatura ao lado da dele, seu poder de decisão é autônomo. Em relação a um ato do governo que deve ser assinado por ele, compete-lhe o poder de bloquear as decisões ministeriais, como, por exemplo, no caso da nomeação de altos funcionários (Duverger, 1993, p.23-24).

Existem outras definições de semipresidencialismo. Uma delas, define que para um sistema de governo ser considerado semipresidencialista é necessário: a eleição de um presidente para exer a função de chefe de Estado; o presidente dividir a função de governo com um primeiro-ministro, em uma estrutura dupla de autoridade, com três princípios definidos: apesar do presidente possuir autonomia em suas decisões, ele não pode governar de maneira singular, e, portanto, sua vontade pode, não obrigatoriamente, ser exercida pelo seu governo; em contrapartida, o gabinete governamental, entretanto, na figura do primeiro-ministro, tem total dependência do

parlamento; sujeitando-se à confiança parlamentar, sendo essa uma condição fundamental para a manutenção do governo; a estrutura dupla de autoridade do semipresidencialismo pode ter diferentes equilíbrios e oscilações de predominâncias do poder, dentro do Executivo, desde que esteja clara a autonomia de cada integrante do Executivo (Sartori, 1996).

As primeiras definições de semipresidencialismo tinham como base a limitação dos poderes do presidente eleito. Na linha de discussão a respeito dos poderes presidenciais no sistema semipresidencialista, Novais apresenta quais são esses poderes:

A nomeação do Primeiro-Ministro e do Governo, e, eventualmente, a sua demissão; a nomeação de altas figuras do Estado ou de titulares de altos cargos da administração civil ou militar; o poder de promulgar ou de recusar a promulgação ou a assinatura de actos legislativos ou regulamentares; a ratificação e, eventualmente, a negociação de convenções internacionais; poderes no âmbito da designação das chefias militares e do comando das Forças Armadas; capacidade de fazer intervir a jurisdição constitucional; marcação das eleições e convocação do referendo; poder de envio de mensagens ao Parlamento e poderes gerais de representação interna e externa do Estado. Finalmente, but not the least, podemos encontrar o poder de dissolução do Parlamento, embora tal não aconteça necessariamente e se apresente sempre com margem de decisão e com alcances diferenciados de experiência para experiência constitucional (Novais, 2018, p.20-21).

Destacando o último poder supracitado, e não obstante sua relevância proporcional no contexto dos poderes presidenciais, a disposição constitucional referente ao poder de dissolução do parlamento não se configura como condição indispensável para a existência de um sistema semipresidencial. Em conjunto com a presença de um governo politicamente responsável perante o parlamento, a condição primordial é, invariavelmente, a existência de um Presidente dotado de poderes constitucionais substanciais e de legitimidade democrática para exercê-los conforme sua avaliação política autônoma (Cardoso, 2022).

Analisando sucintamente as definições apresentadas, percebe-se uma convergência entre Duverger e Sartori, no sentido de classificar como semipresidencialista os regimes que em que, coexistem o presidente e o primeiro-ministro, mas que o presidente possui “poderes consideráveis” (Duverger, 1993). Entretanto, no final da década de 90, passou-se a questionar essa classificação, já que o conceito de poderes consideráveis pode ser um tanto ambíguo e subjetivo,

fazendo com que a lista de países semipresidencialistas variasse muito entre os doutrinadores. Buscando solucionar esse problema, criou-se uma definição de semipresidencialismo que não faz qualquer referência aos poderes presidenciais. Assim sendo, define Elgie (1999, p.13):

O semipresidencialismo é a situação em que a constituição prevê a existência tanto de um presidente eleito diretamente e com um mandato fixo, como de um primeiro-ministro e restantes ministros coletivamente responsáveis perante o poder legislativo.

Essa definição passou a ser adotada pela maior parte dos doutrinadores, já que a classificação do sistema podia ser feita com base em documentos oficiais e não em convicções individuais. Apesar dessa preponderância na adoção do conceito de Elgie, alguns autores se referem ao semipresidencialismo como “sistema misto” ou “sistema parlamentar com componente presidencial”.

O presente trabalho faz a opção de realizar uma análise, comparativa e explicativa, de dois regimes semipresidencialistas, que destacam-se no contexto do estudo da ciência política no Brasil: o francês e o português.

2.2 O SEMIPRESIDENCIALISMO NA FRANÇA E EM PORTUGAL

A escolha da França como objeto de análise possui um motivo nevrálgico: o país é o berço do estudo sobre o semipresidencialismo e, portanto, teve de passar por diversas situações institucionais que moldaram o sistema de governo para o que ele é na atualidade. A escolha por Portugal é quase axiomática: trata-se do país que colonizou o Brasil e, dessa forma, tem uma influência indubitável na formação político-social brasileiro, sendo o estudo de seu atual sistema de governo extremamente relevante. Entretanto, há um motivo especial para a escolha de França e Portugal para uma análise comparativa dos dois modelos institucionais: eles possuem uma propinquidade com sistemas puros distintos.

Partindo do pressuposto de que o presidencialismo está de um lado, o parlamentarismo está no lado oposto e o semipresidencialismo localiza-se no meio, o modelo semipresidencial francês ficaria mais próximo do lado presidencial, e o semipresidencialismo português, por sua vez, estaria mais próximo do parlamentarismo (Banhos, 2023). Desse modo, “a nota distintiva dos países que

adotam o semipresidencialismo situa-se na maior ou menor atuação do Presidente na vida política” (Barroso, 2006, p.18).

Na obra “O Regime Semi Presidencialista”, Maurice Duverger elabora um quadro sinótico, que ele nomeia de "grade de transformação".

Quadro 1- Grade de transformação

Relações entre o presidente e a maioria		Presidente			
		Chefe da maioria	Opositor	Membro da maioria	Neutro
M a i o r i a v e r d a d e i r a	Monolítica	Monarca Absoluto	Regulador	Símbolo	Regulador
	Coalização com partido dominante	Monarca Limitado	Regulador	Símbolo	Regulador
	Coalização equilibrada	Diarca	Regulador	Símbolo	Regulador
Quase-maioria		Monarca limitado	Regulador	Símbolo	Regulador
Ausência de maioria		(*)	(*)	(*)	Diarca

(*) Situação logicamente impossível

Fonte: Duverger, 1993, p. 101.

A função da grade é designar a propensão do poder presidencial de acordo com cada hipótese. Essas hipóteses simulam os casos onde pode haver uma consonância entre a eleição para presidente e a eleição parlamentar, ou quando as posições políticas dessas duas instituições são opostas, ocorrendo o fenômeno chamado de coabitação. Sobre os termos escolhidos, explica Duverger (1993, p.105):

O termo escolhido em cada quadrado deve ser interpretado em relação à Constituição do país considerado, levando-se em conta as indicações dadas sobre a relação entre as regras e a prática, relação essa que varia de acordo com a consistência das maiorias e suas relações com o presidente.

Esses termos utilizados na grade transformadora são detalhados por Duverger (1993). O termo “monarca absoluto” é usado quando há um presidente que possui controle sobre uma maioria monolítica, já que nenhum órgão do Estado pode fazer oposição a ele. Esse controle da maioria, dá a ele um conjunto de poderes, formado por seus poderes constitucionais, os poderes do primeiro-ministro que é enquadrado pelo poder majoritário e ainda os poderes do parlamento, visto que essa instituição vota as proposições do chefe da maioria. Quando se utiliza o termo “monarca absoluto”, dá-se a impressão de que estamos falando de uma ditadura, entretanto o termo é usado para ilustrar a dominação do presidente sobre todo o aparelho político. A democracia permanece intacta, com a oposição podendo se expressar livremente, pelos meios que desejarem.

A “monarquia limitada” faz referência a um presidente que possui muita autonomia em suas decisões, mas que esse poder é limitado, podendo enfrentar oposições em algumas deliberações. Nesse caso, é necessário que o presidente tenha um poder de convencimento, visto que a maioria não é totalmente garantida e caso alguns parlamentares retirassem o apoio na coalizão, ou não apoiasse alguns de seus projetos, ele perderia o controle indiscriminado.

O conceito de “diarquia” diz respeito a um presidente que, apesar de possuir uma certa liberdade em suas decisões, tem o dever de dividir esse poder, em menor ou maior grau. Essa divisão pode ser feita com um chefe de maioria parlamentar, ou, quando não há uma maioria parlamentar, com diversos chefes de partidos presentes no parlamento.

O termo “regulador” trata de um presidente que exerce seu poder em consonância às regras de direito, sem rupturas constitucionais. O fato de não haver excessos não quer dizer que o presidente “regulador” exerce seus poderes constitucionais em sua plenitude, em virtude de que os poderes que permitem alguma ação governamental são mitigados devido ao seu isolamento da maioria. Essa atenuação dos poderes presidenciais ocorre quando o presidente é oposição em

relação à maioria, quando ele é neutro, há uma diminuição na tentativa de minorar os poderes que garantem ações governamentais ao presidente.

O “símbolo” é referente aos presidentes que fazem parte, ou são simpatizantes, de um partido majoritário, ou quase-majoritário, mas que não exercem uma liderança. Apesar de ser o presidente, suas vontades não são preponderantes e dessa forma ele é obrigado a se dobrar em relação aos projetos do chefe da maioria.

Ainda sobre a utilidade da “grade de transformação, explica Duverger:

A grade de transformação aplica-se a quase todas as variedades de regime semi-presidencialistas e também permite observar os casos excepcionais, porém isso não nos deve fazer esquecer suas limitações. Ela não cobre o conjunto dos fatores em jogo e sua abundante diversidade. Retém apenas alguns dos fatores, reduzindo-os a esquemas sistematizados para transformá-los em instrumentos de uma exploração mais profunda. Está tão distante da realidade quanto os mapas geográficos em relação às realidades que representam. Mas sem eles o viajante ficaria perdido em paisagens incompreensíveis, incapaz de aprender a estrutura do conjunto e de delinear os encaminhamentos essenciais. A situação do cidadãos que vagueiam pela política é pouco melhor. Dispõem de indicações pouco mais precisas do que a gente Marco Polo em suas peregrinações. A única ambição deste livro é fornecer um guia um pouco menos vago. Poderá ser usado à vontade, pois o autor se limita a indicar as diferentes estradas que permitem a cada um e na direção desejada (Duverger, 1993, p.113).

Dadas as explicações referentes à dinâmica dos poderes presidenciais nos regimes semipresidencialistas, passemos às análises do semipresidencialismo na França e em Portugal. Na prática, o ensaio, proposto por esse trabalho, dos modelos semipresidencialistas de pendor presidencial e de pendor parlamentarista, será realizada com bases em algumas características específicas, sendo elas: o arranjo do poder executivo; o pleito presidencial; a concepção governamental; as especificidades do do governo nomeado; as moções de censura e de confiança; e a dissolução do parlamento.

2.2.1. O SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA FRANCÊS

Os primeiros regimes considerados semipresidencialistas, foram encontrados na Finlândia e na República de Weimar (Duverger, 1980). Entretanto, foi na França que nasceu o estudo aprofundado sobre esse sistema. Como acontece em todas as implementações de sistemas de governo, houve um contexto histórico-político que foi

condição *sine qua non* para a consolidação do semipresidencialismo francês. Sobre o tema, discorre Ferreira Filho (2022, p.131):

[...] a ideia ganhou força, logo ao final da Segunda Guerra, em razão de um discurso de figura destacada então à testa de um Estado que tinha de se reinstitucionalizar após o triunfo: a França. Esse personagem era o Gen. De Gaulle que, em discurso proferido em Bayeux em comemoração ao final da guerra, expôs o que concebia como linhas mestras dessa reinstitucionalização política.

De imediato, a sua proposta não teve êxito. A Constituição francesa de 1946 — a da chamada 4ª República — não incorporou suas ideias. Contudo, em 1958, gravíssima crise política e institucional, aguçada pela guerra de independência da Argélia — então província francesa —, ocasionou a falência da 4ª República. Ao poder foi chamado de novo o Gen. De Gaulle, não por uma revolução, mas por um chamado do Parlamento.

Na nova reinstitucionalização política que isso propiciou foi elaborada nova Constituição — a Constituição de 1958 ainda vigente — que seguiu o ideário exposto em 1946 pelo chefe do Governo.

É importante ressaltar que a Constituição de 1958 foi fundamental para garantir a governabilidade dos governos posteriores à ela, proporcionando uma estabilidade normativa inédita no país. Essa estabilidade normativa só foi possível, devido ao fato da Constituição possuir uma grande rigidez no que se refere às alterações constitucionais, sendo necessário uma de uma proposta presidencial, por intermédio do Primeiro Ministro, ou dos Deputados, deliberada em dupla votação e, ainda, sujeitas a referendo. O quórum de aprovação dessas emendas passou a ser qualificado em três quintos (César, 2020).

Um fato fundamental para o processo de sedimentação do semipresidencialismo, foi a eleição direta para presidente da República, ocorrida na reforma constitucional de 1962 e apoiada pelo general de Gaulle. Nesse apoio, pode-se notar que de Gaulle tinha fortes influências de uma cultura bonapartista, possuindo como base a eleição popular e a popularidade de um homem politicamente extraordinário. Simultaneamente, apesar dessa tradição ditatorial, esses aspectos foram atrofiados, já que instituem-se eleições diretas para o líder do país, atribuindo a esse líder uma confiança assentada no povo (Duverger, 1993). A eleição direta para presidente atribui algumas singularidades que foram basilares para a implementação do semipresidencialismo com pendor presidencial, como explica Duverger:

A eleição popular confere ao presidente uma legitimidade ambígua, pois corresponde a representações coletivas complexas, onde se misturam diversas imagens do chefe de Estado: ele é ao mesmo tempo personagem simbólica e chefe político; árbitro nacional e líder de

maioria; substituto do monarca e chefe democrático; um igual do parlamento e menos representativo do que este. Tudo isso não enfraquece sua posição. Situado na encruzilhada de vários sistemas de valor que acumula sobre sua pessoa apesar das contradições, o presidente investido pelo povo beneficia-se de todos pois encarna de forma incontestável o principal dentre eles.

[...]

O presidente eleito por sufrágio universal, ao contrário, invoca uma autêntica investidura popular, que não pode ser contestada. Por mais ambígua que seja em seus vários aspectos, sua legitimidade não é discutida em uma nação democrática.

Ela permite que ele exerça realmente os poderes conferidos pela Constituição, diferindo de um presidente parlamentarista. Mas eles se insere em um conjunto complexo, no qual dependem também dos poderes atribuídos a outros órgãos do Estado e principalmente ao parlamento, que também emana do sufrágio universal. A autoridade real do presidente e a prática de suas prerrogativas podem assim variar conforme a distribuição das forças políticas e também conforme as disposições constitucionais. Seu papel efetivo está igualmente ligado aos hábitos estabelecidos no país, embora esses não possam fazer com que os poderes desapareçam por desuso ou sejam gerados por prescrição (Duverger, 1993, p.61).

O trecho de *Échec au roi*, citado acima, ressalta a importância do voto direto para eleger o presidente, já que o voto lhe garante uma legitimidade nas decisões governamentais, já que, assim como o primeiro-ministro, ele chegou ao poder resultante de uma escolha popular. O presidente francês será eleito para um mandato de cinco anos, podendo exercer, no máximo, dois mandatos consecutivos e sendo necessário a maioria dos votos válidos para a sua eleição, com a realização de um segundo turno, caso seja necessário. Em caso de vacância da cadeira presidencial via impedimento, o presidente do senado assume essa função. Essas disposições eleitorais estão disponíveis nos artigos 6º e 7º da Constituição da França.

Ao constituir um gabinete presidencial, o presidente terá liberdade para a escolha do primeiro-ministro, possuindo também, a prerrogativa de destituir o governo mediante à falta de confiança do parlamento em relação ao primeiro-ministro. Essas especificações estão presentes, respectivamente, nos artigos 8º e 23 da Constituição da França.

Antes de tratar a respeito das moções no sistema semipresidencialista francês, faz-se necessário a sua conceitualização. As moções são instrumentos de fiscalização presentes nos sistemas de governo parlamentaristas e semipresidencialistas. A moção de censura constitui um mecanismo de supervisão característico em sistemas nos quais o executivo é submetido à responsabilidade perante o parlamento. Seu

propósito é censurar a implementação do Programa Governamental ou a administração de questões de notável interesse nacional. Sua aprovação causa a demissão do governo. Já a moção de confiança, tem como objetivo primordial obter respaldo para manifestações de apoio a declarações de política geral ou a assuntos de notável relevância nacional. De iniciativa governamental, essas moções desempenham um papel crucial no contexto político, sendo que a sua recusa de maneira simples e direta desencadeia a destituição do Governo (Gravito, 2015).

A respeito da moção de censura, na França, esta se revela desprovida de caráter construtivo, não se apresentando, assim, como imperativo, a formulação de uma nova administração para assumir as responsabilidades do governo sujeito à referida sanção de censura. Desse modo, facilitar a obtenção de uma maioria contrária, pronta para desestabilizar um governo, revela-se uma tarefa menos árdua do que angariar uma maioria favorável, disposta a apoiar a nomeação de um novo chanceler (Sartori, 1996).

A moção de confiança e a moção de censura são dependentes uma da outra, já que somente após a moção de confiança se pode propor uma de censura. Este contexto se configura como mais propenso à obtenção de aprovações para as moções de confiança, contribuindo para uma maior estabilidade institucional. O dispositivo que trata sobre a moção de censura e de confiança, no modelo francês de semipresidencialismo, está localizado no art. 49º da Constituição da França.

Acerca da dissolução do parlamento, o presidente da república possui essa prerrogativa. Entretanto é necessário que seja feita uma consulta a algumas instituições, sendo elas representadas nas figuras do primeiro-ministro e dos presidentes das casas legislativas. É importante ressaltar que a dissolução do parlamento em ano posterior às eleições parlamentares é vedada. As particularidades de ato tem fulcro no Art. 12 da Constituição francesa.

Nas últimas seis décadas, o sistema semipresidencialista desempenhou um papel crucial na estabilização das relações entre os poderes políticos na França. Além disso, é importante notar que, mesmo restringindo a análise aos períodos onde os mandatos presidenciais foram mais longos (Charles de Gaulle, François Mitterrand e Jacques Chirac), o semipresidencialismo demonstrou uma notável capacidade de adaptação às diferentes realidades e demandas apresentadas ao longo do tempo. O sistema semipresidencialista favoreceu a formação de uma base parlamentar formal para o governo, reduzindo a dependência de concessões não republicanas para

garantir o apoio legislativo. O regime demonstrou mecanismos eficazes para mitigar conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, evitando que eventuais tensões entre estes poderes fossem resolvidas de forma disruptiva (Tavares, 2017).

Não existe um sistema de governo perfeito, e, utilizando-se da ideia de Sartori (1996), é preciso analisar o contexto histórico-político de cada Estado ao implementar e examinar um sistema de governo. Nesse sentido, é inegável que, ao longo dos últimos sessenta anos, apesar de não ser livre de falhas, o semipresidencialismo, na França, tem assegurado o funcionamento efetivo do governo em um ambiente de liberdade e democracia.

2.2.2 O SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA PORTUGUÊS

Utilizando a ideia algumas vezes já apresentada neste trabalho, de Sartori (1996), que indica a necessidade do contexto histórico-político para a instalação de um novo sistema de governo, o detalhamento do regime semipresidencialista português será iniciado com a elucidação do momento histórico em que foi promulgada a Constituição de 1976.

Entre 1933 e 1974, Portugal passou por uma ditadura intitulada de Estado Novo. O estopim do Estado Novo foi a Constituição em 1933, que foi a condutora do Estado Novo por 41 anos, tendo sido idealizada pelo Governo de António de Oliveira Salazar. A ditadura salazarista tinha como fundamento o seu caráter autoritário, nacionalista e unipartidarista. O governo exercia um controle rígido do país, principalmente por unificar os poderes executivo e legislativo. (Varela; Paço; Alcântara; 2014).

O término do Estado Novo em Portugal foi efetivado por intermédio do Movimento das Forças Armadas, movimento esse que ficou conhecido como Revolução dos Cravos, culminando em 25 de abril de 1974 e marcando a instauração do Estado Democrático no país. Importa salientar que a Revolução Portuguesa de 1974 experimentou uma adesão abrangente da sociedade desde sua concepção, consolidando uma unidade popular no contexto português (Barros, 1988). Nesse contexto, é importante ressaltar uma coincidência durante a implementação do semipresidencialismo, tanto na França, como em Portugal: em ambos os casos, as guerras coloniais foram o estopim para uma crise que viria a resultar numa nova

Constituição e na futura adoção ao sistema semipresidencialista. No caso da França, foi a Guerra da Argélia que durou de 1954 até 1962. Já Portugal, confrontava com as guerrilhas armadas de Angola, Guiné Bissau e Moçambique. Nesse sentido, explica Secco (2013, p. 369):

A Revolução Portuguesa não nasce em Portugal. Ela é produto direto das lutas de povos da chamada África Portuguesa e do desgaste a que foi submetido o exército português naqueles três teatros de operação de guerra (Angola, em 1961; Guiné Bissau, em 1963; Moçambique, em 1964). Tais lutas estavam imersas num contexto internacional marcado pela Conferência de Bandung (1955); construção da idéia de um Terceiro Mundo; Revolução Cubana; Guerra da Argélia; a campanha pela liberdade de Djamilia Bouhired; o livro Os Condenados da Terra de Franz Fanon; os filmes de Pontecorvo (Batalha de Argel e, para nosso caso, especialmente Queimada, cujo protagonista vivido por Marlon Brando, faz referências ao banco português Espírito Santo e aos métodos de guerra de extermínio norte-americanos no Vietnã.

[...]

É na “África Portuguesa” que o exército afirmava-se como salvaguarda das colônias. As Forças Armadas, na leitura salazarista, deveriam se recusar a ser o prolongamento das disputas civis. A estabilidade política repousaria no afastamento dos militares e na repressão interna a cargo de uma polícia política (PIDE), portanto Salazar nunca teve as forças armadas como o esteio do seu regime. Foram as guerras de escala mais ampla da História da África. Os militares portugueses enfrentam problemas operacionais graves, pois são três teatros de operações (ou 4 com Cabo Verde). Na Guiné, por exemplo: planícies encravadas no Senegal e em Guiné Conacri. Em Cabo Verde: montanhas. O neocolonialismo direto entrou em choque com as insurgências guerrilheiras. Portugal tinha um papel *sui generis*: ele não podia abandonar o domínio colonial direto em troca da manutenção da dominação econômica. Portugal era um país dependente, mas com fontes de acumulação colonial. No entanto, é a derrota estritamente militar à vista que faz com que as forças armadas abandonem seu compromisso colonialista e se voltem contra o regime. Diante disso, para os militares não se tratava, inicialmente, de fazer uma revolução, mas sim de preparar um golpe militar para salvar a sua “dignidade” contra um regime que as expunha a uma derrota desonrosa e à vergonha de se responsabilizar pelo fim do império colonial.

Após a Revolução dos Cravos, em 1974, Portugal é governado por um governo provisório e é convocada uma assembleia constituinte. Em 1976 é promulgada a Constituição portuguesa e iniciava-se o exercício do semipresidencialismo português, marcado pela existência de três instituições políticas conduzidas pelo princípio da separação dos poderes, mas que atuam em interdependência. São eles: o Presidente da República, a Assembleia da República, e o Governo.

Ao contrário do sistema instituído na Quinta República Francesa, o semipresidencialismo em Portugal não foi concebido para remediar deficiências do

parlamentarismo e conferir atribuições ao presidente da República. A instauração do regime semipresidencialista em 1976, em Portugal, teve como único objetivo a mitigação do risco associado ao surgimento de figuras autoritárias com propensão a centralizar a maioria dos poderes políticos em si. Motivada por essa premissa substancial, a estrutura semipresidencialista portuguesa busca, de diversas maneiras, equilibrar a distribuição do poder Executivo entre o presidente da República, eleito por sufrágio universal, e o primeiro-ministro, chefe de Governo responsável perante o parlamento. (Cuchiaro, 2022).

A partir da revisão constitucional portuguesa de 1982, houve uma atenuação nos poderes do presidente da república, com destaque para a principal modificação que consistiu na redução da sua responsabilidade em relação ao Governo. Anteriormente, o presidente detinha a prerrogativa de demitir o governo de forma livre e autônoma, entretanto, a nova redação impôs limitações, permitindo a demissão apenas quando "necessária para assegurar o funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado". Essa faculdade foi restrita a uma "faculdade excepcional ou último recurso para uma crise grave ou insuperável". Dessa maneira, a revisão constitucional de 1982 distanciou o presidente da república das atividades governamentais, conferindo-lhe um papel mais proeminente como regulador do funcionamento democrático. Todavia, é relevante destacar que tais alterações não diminuem a importância institucional do presidente da república, que continua a desempenhar um papel significativo no panorama político português (Banhos, 2023). Na seara dos poderes presidenciais, Sousa faz um compilado de ações que o presidente pode realizar por conta própria:

O Presidente da República dispõe também de amplos poderes para praticar "atos próprios", dos quais se destacam os seguintes:

- Promulga e manda publicar as leis, os decretos-leis e os decretos regulamentares, assina as resoluções da Assembleia da República que aprovem acordos internacionais e os restantes decretos do Governo (art.º 134.º, al. b), da CRP);
- Requer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes de leis, decretos-leis e convenções internacionais (art.º 134.º, al. g), da CRP); - Requer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão (art.º 134.º, al. h), da CRP);
- Submete a referendo questões de relevante interesse nacional, nos termos acima referidos (cf. art.ºs 115.º, 232.º, n.º 2, e 256.º, n.º 3), da CRP) (art.º 134.º, al. c), da CRP); - Declara o estado de sítio ou o estado de emergência (nos termos do art.ºs 19.º e 138.º) (art.º 134.º, al. d), da CRP);

- Pronuncia-se sobre todas as emergências graves para a vida da República (art.º 134.º, al. e), da CRP); - Exerce funções de Comandante Supremo das Forças Armadas (art.º 134.º, al. a), da CRP);
- Indulta e comuta penas, depois de ouvir o Governo (art.º 134.º, al. f), da CRP) (Sousa, 2020, p. 152-153).

Analisando as prerrogativas do presidente de Portugal, garantidas pelas Constituição de 1978, chega-se à conclusão de que o presidente da república desempenha o papel de um ator político que exerce a função de moderador, atuando como um agente regulador e de forma apartidária. Ele é o responsável por garantir a independência nacional, a unidade do Estado e, sobretudo, o funcionamento das instituições democráticas (Cuchiaro, 2022).

Ainda sobre a mitigação dos poderes presidenciais e a maximização dos poderes do governo, expende Banhos (2023, p.59-60):

É digno de nota que a Constituição de 1976, assim como o fez para o Presidente e para a Assembleia da República, dedicou todo o Título IV ao Governo, definindo-o, especificamente no artigo 182º, como órgão de condução política geral do país e órgão superior da Administração Pública portuguesa.

As competências centrais destinadas ao Governo são a política, a legislativa e a administrativa, previstas, respectivamente, nos artigos 197º, 198º e 199º da Constituição de 1976. Destacam-se, nesse sentido, os poderes atribuídos ao Governo de:

a) negociação de acordos internacionais; b) produção de decretos-leis de matérias não exclusivas da Assembleia da República; e c) execução do orçamento.

Por outro lado, o Governo está submetido a uma estrutura de dupla responsabilidade, isto é, ante o Presidente e o Parlamento. Mas vale lembrar que, após a revisão constitucional de 1982, a responsabilidade perante os demais órgãos políticos ativos em Portugal não possui a mesma intensidade, já que, em relação ao Chefe de Estado, está no âmbito da regularidade institucional e, perante o Parlamento, está situada na confiança política. Assim sendo, o Parlamento exerce maior influência que o Presidente em relação ao Governo, produzindo, nos dizeres, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, uma “responsabilidade política difusa ou imperfeita”.

A atenuação dos poderes presidenciais e a majoração dos poderes do governo de gabinete, conforme exposto acima, garante a caracterização, já citada, de que o sistema semipresidencialista português tem o pendor parlamentarista.

Passando para as características específicas do semipresidencialismo em Portugal, segundo o artigo 128º do texto constitucional de Portugal, o mandato do presidente da república tem a duração de cinco anos. Ademais, com o propósito de assegurar a alternância democrática, o ordenamento jurídico português prevê a possibilidade de apenas uma reeleição, proibindo a candidatura a um terceiro

mandato consecutivo, conforme o artigo 123º, igualmente da Carta Magna de 1976.

No que refere à nomeação do primeiro-ministro, feita pelo presidente, não há uma liberdade exacerbada para o chefe de Estado fazer sua escolha, já que ela deverá ser realizada após consulta aos partidos políticos que obtiveram êxito no pleito eleitoral. Além disso, o Governo nomeado deverá submeter o seu projeto governamental à apreciação do parlamento, no prazo máximo de 10 (dez) dias, sob pena de exoneração, caso o projeto seja rejeitado ou não receba aprovação. Essas normas estão dispostas nos Arts. 187.1 e 192 da Constituição de Portugal. O governo poderá ser exonerado se ocorrer a rejeição do programa governamental, aprovação de moções de censura ou rejeição de moções de confiança, e no começo de uma nova legislatura. Os arts. 197.2 e 195 da Constituição portuguesa regulam as situações narradas, respectivamente.

No modelo português de semipresidencialismo, assim como na França, não é necessário a formação de um novo gabinete governamental, ao propor uma moção de censura, facilitando o processo. No que se refere à moção de confiança, esta tem a possibilidade de ser reprovada por maioria simples, facultando ao Presidente da República a demissão do Governo, desde que tal demissão vise a preservação e a estabilidade das instituições. Essa disposição implica em um maior cuidado ao solicitar uma moção de confiança. As moções de censura e de confiança são reguladas, respectivamente, pelos arts. 194 e 193 da Carta Magna de Portugal.

O presidente de Portugal possui a prerrogativa da dissolução do parlamento, entretanto, deve ser feita uma consulta aos partidos políticos e ao Conselho de Estado. A dissolução não poderá ser feita nos seis meses seguintes às eleições parlamentares, no último semestre de mandato do presidente da república e quando o Estado estiver em estado de emergência ou de sítio. Após a dissolução, novas eleições deverão ser convocadas em até 60 dias. A dissolução possui fulcro no art. 172 da Constituição da República Portuguesa.

Com todos os fatos apresentados, é possível afirmar que o presidente da república é um elemento fundamental do sistema político português. Ele é o depositário da confiança dos cidadãos para fiscalizar a ação do executivo, exceto em momentos de menor êxito do ocupante do cargo. Essa confiança que reside na figura do presidente da república decorre do método de eleição, que assegura a escolha por uma maioria absoluta dos eleitores que manifestarem os seus votos válidos, e da relevância atribuída às eleições presidenciais. Apesar dessa importância, o

presidente português jamais conseguirá ter um poder político, tal qual o presidente da França, mesmo que ele seja o chefe da maioria parlamentar. É importante ressaltar que o chefe de Estado de Portugal tem uma função mais reguladora, exercendo o poder moderador. O modelo português se distinguiu, tanto do exemplo francês, no qual o Presidente, por ser líder partidário em exercício, assume o controle direto do executivo sempre que conta com maioria parlamentar, quanto do exemplo austríaco, em que o Presidente, habitualmente, não exerce os principais poderes de que dispõe (Duverger, 1993).

Fica evidente, portanto, que o regime semipresidencialista vigente em Portugal, apesar de ter semelhança constitucional com o regime francês, apresenta diferenças marcantes na prática política. A principal distinção entre os dois sistemas reside no exercício, ou não, dos poderes pelo presidente da República. No regime semipresidencialista francês, o presidente da República, que é também chefe de Estado, é um agente político vinculado a um partido e, por isso, há uma função governativa dualista. Em Portugal, como demonstrado, o presidente da República não desempenha funções de governo, o que faz com que a função governativa seja monista por natureza e, em contraposição ao modelo francês, o presidente de Portugal não é um ator partidário, mas sim um árbitro moderador. Também se pode afirmar que, diferentemente de Portugal, o poder Executivo francês assume uma forma bicéfala, caracterizada pelo fato de tanto o presidente da República quanto o primeiro-ministro exercerem amplas funções políticas e de governo, tendo o presidente da República competência constitucional própria para presidir o Conselho de Ministros. Essa forma bicéfala de poder Executivo está ausente na estrutura portuguesa, onde o presidente da República só presidirá o Conselho de Ministros se houver solicitação expressa do primeiro-ministro e esta for aprovada por maioria absoluta da Assembleia da República (Cuchiaro, 2022)

CAPÍTULO 3- A CRISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL E A IMPLEMENTAÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Os dois capítulos iniciais deste trabalho fazem um balanço a respeito dos sistemas de governo puros (o presidencialismo e o parlamentarismo) e uma breve elucidação sobre o sistema misto (semipresidencialismo). O capítulo atual será utilizado para realizar uma explanação sobre o presidencialismo brasileiro após a

Constituição Federal de 1988 e a implementação do semipresidencialismo, no Brasil, como uma possível solução aos problemas institucionais brasileiros.

O texto constitucional de 1988 preservou o sistema presidencialista, que já era adotado pelas constituições precedentes, juntamente com a forma republicana de governo. No entanto, a forma de exercer o governo e a relação de interdependência que se verifica, na realidade, entre os Poderes Executivo e Legislativo nos períodos presidenciais, posteriores à promulgação da Carta de 1988, revelam que, em certo grau, o sistema de governo brasileiro se aproximou do Parlamentarismo. Com efeito, a necessidade de uma aliança estável entre o governo e o congresso para que se possa garantir a governabilidade e a aplicação abusiva do mecanismo do impeachment - que parece ser visto mais como modo de destituir presidentes impopulares e inaptos do que como recurso extraordinário, de punição a crimes de responsabilidade - são elementos que aproximam o sistema de governo brasileiro da dinâmica semipresidencialista (Cardoso, 2022).

3.1 O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO PÓS 88

Em 1987, iniciou-se a Assembleia Constituinte, decorrente da Emenda Constitucional nº 26, de 1985, que previa o desenvolvimento de uma Constituição com bases democráticas, já que o Brasil vinha de um período de 21 anos de ditadura militar. No dia 22 de março de 1988, discutia-se a adoção do sistema de governo brasileiro, atingindo o quórum máximo do Congresso Nacional pela primeira vez. Com 559 votantes, o placar foi de 343 votos favoráveis ao presidencialismo, 213 contrários e 3 abstenções. Desse modo, foi escolhido o presidencialismo como o sistema de governo do Brasil (Bonavides, Andrade, 1999).

Apesar da vitória do presidencialismo, o Art. 2º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias previu:

Art. 2º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

É importante ressaltar o receio dos constituintes ao programarem a realização do plebiscito de 1993. Eles buscavam uma validação a respeito das opções feitas pela Assembleia Constituinte, já que as questões referentes à estruturação política

são importantíssimos no contexto constitucional de 1988. Entretanto, temiam convocar esse mecanismo de atuação popular em uma conjuntura de instabilidade no território nacional, já que o país tinha recém saído de uma longa ditadura. Desse modo, consideraram que o intervalo quinquenal poderia ser adequado para a promoção da , bem como a solidificação de uma democracia institucional. O plebiscito de 1993 teve como vencedor a república, como forma de governo, e o presidencialismo, como sistema de governo (Marchezan, 1999).

Sobre o presidencialismo brasileiro e seus mecanismos presentes na Constituição de 1988, ensina Ferreira Filho (2022, p. 125):

O presidencialismo no Brasil — é preciso observar — padece de uma deturpação devida à exageração de poder de que goza o Presidente da República.

Fiel às tradições republicanas, a Constituição de 1988 — apesar de forte combate levado a efeito por parlamentaristas — manteve o presidencialismo, que se caracteriza, politicamente e em primeiro lugar, pela preeminência do Presidente da República, ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe do Governo.

Tal preeminência, inerente ao regime, ainda mais se acentua contemporaneamente, por força de fatores incoercíveis. Entre estes avultam a ampliação das atividades governamentais no domínio econômico e social, o intervencionismo e a gravidade hodierna dos problemas de segurança, que, confiados ao Executivo, tendem a soerguê-lo em detrimento do Legislativo. Por outro lado, essa preponderância se agrava em razão do desprestígio dos parlamentos decorrente da ineficácia e da futilidade dos debates intermináveis, cujos meandros são incompatíveis com a velocidade da vida moderna. A esses fatores, que são universais, socorrem outros que são especificamente brasileiros. De todos, o mais flagrante é a inclinação para o poder pessoal. Esse personalismo está no cerne da concepção brasileira do presidencialismo. Formulou-a claramente Campos Sales ao conceituar esse regime como o “governo pessoal constitucionalmente organizado”.⁴ E, na verdade, como o ilustre paulista, sem dizê-lo embora, os Presidentes da República brasileira sempre se consideraram “o Governo e não apenas o chefe do Governo”.⁵ Com essa colocação, aliás, perfeitamente se compadece a vida nacional, que tudo espera do Presidente. A preeminência se torna, então, uma proeminência e o presidencialismo degenera em “presidentismo”.

Na Constituição vigente, por um lado, tentou-se atenuá-la pelo fortalecimento do Legislativo quanto ao controle de certos atos governamentais do Executivo, entretanto, por outro, foi ela acentuada pela adoção das medidas provisórias, sobretudo antes da edição da Emenda Constitucional nº 32/2001.

Registre-se que persiste uma forte corrente política que luta incansavelmente para a adoção do parlamentarismo. Isto até se intentou, por meio do apelo direto à vontade popular, em plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Esse, todavia, foi favorável à manutenção do presidencialismo.

O trecho supracitado evidencia que o chefe do Executivo possui um elevado grau de concentração de poder em suas mãos. No entanto, essa desproporção de poder, acaba expondo o presidente da república à situações vulneráveis, já que, ao desempenhar as funções de chefe de Estado e chefe de Governo, o mandatário, pode se sujeitar, ocasionalmente, a danos à sua imagem e ao enfraquecimento da sua capacidade de governar. Como consequência, ocorre, invariavelmente, a diminuição gradativa da sua legitimidade, obtida pelo sufrágio popular, visto que a concentração desses poderes gera uma expectativa na população que, muitas vezes, extrapola a própria limitação do poder presidencial (Victor, 2015).

A respeito dos danos à imagem presidencial, explana Tavares:

O quadro não deixa dúvida de que, para a Presidência, são direcionadas todas as demandas da República, não apenas no âmbito da União, mas também das outras entidades federativas.⁹ A Presidência tende a captar as atenções, diante da percepção de que seja o único órgão do Estado que verdadeiramente importa, que tem condições reais de resolver problemas. A força da Presidência, sua capacidade de influenciar os outros Poderes e a irrelevância que a Constituição dá ao vice-presidente e aos ministros contribuem sobremaneira para a personalização do poder e para a centralização das ações executivas. Como consequência, também ocorrem para ela todas as crises, a começar que a falta de compromisso ideológico da maioria dos partidos brasileiros faz com que se alinhem, no apoio ao candidato vencedor, forças que não têm afinidade de ideias. Elas serão acomodadas com dificuldade para a execução do projeto de poder e, se o apoio eleitoral for fragmentado em vários partidos, o problema será ainda mais grave (Tavares, 2017, p. 63).

Indubitavelmente, o presidente da república, no Brasil, possui determinadas prerrogativas que acabam difundindo uma imagem de que sua função dispõe de um poder extremamente concentrado, que permite uma governabilidade quase imperial. Entretanto, na prática, diversos atos governamentais do presidente necessitam de aprovação legislativa. Para conseguir essas aprovações, são costurados acordos entre o executivo e o legislativo que negociam aprovações, cargos, emendas e diversas vantagens para ambos os lados. Essa prática caracteriza o chamado “presidencialismo de coalizão”. A criação desse termo foi dada por Sérgio Abranches (1988), que caracteriza o presidencialismo de coalizão como uma movimentação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo. Nessa movimentação, o governo, por meio de práticas clientelistas, oferece posições dentro da estrutura governamental em troca de favores e aprovações no âmbito do poder legislativo.

Essa prática se dá em três etapas: durante a organização governamental, no momento em que são estabelecidas as coalizões que comporão o futuro governo, fazendo uso, apenas, de um pragmatismo político, sem considerações ideológicas; na composição do governo recém-eleito, quando há a distribuição dos cargos; e no decorrer da efetivação governamental, quando há o planejamento de seus programas (Abranches, 1988).

Assim sendo, corroborando com a ideia de Victor (2015), nas eleições presidenciais, os partidos possuem a inclinação a renunciar às suas orientações ideológicas para se aproximarem de eventuais vitoriosos no pleito eleitoral. Em seguida, se o líder da coalizão for eleito, desencadeia-se uma disputa pelas funções governamentais e, para isso, será feito um “cálculo político”, considerado o suporte que cada partido da base governista pode oferecer. Desse modo, o programa governamental passará a ser implementado com o respaldo da base aliada formada pelo governo.

É quase impossível, no cenário político, apresentado, acreditar que esse vícios presentes na governabilidade do Brasil não sejam frutos de um sistema político-partidário. O sistema partidário condiciona o sucesso, o bom ou o mau funcionamento do regime político (Duverger, 1970). Desse modo, alguns apontamentos são feitos a respeito desse sistema: a fragmentação do sistema partidário que colocaria em risco a capacidade de governar e a solidez do regime democrático; a inexistência de partidos robustos, ou seja, com uma disciplina ideológica e, por isso, habilitados a organizar as predileções de seus militantes; a multiplicação de figuras políticas egoístas que, ao se aproximarem do eleitorado, estabelecem uma relação clientelista, ofertando vantagens e benefícios em uma permuta de apoio e votos (Piva, 2010). As constantes crises, propiciadas pelo presidencialismo de coalizão, ocasionaram em dois processos de *impeachment* após a redemocratização. O primeiro deles foi com Fernando Collor de Melo.

Collor foi o primeiro presidente eleito diretamente desde a eleição de Jânio Quadros, em 1960. O mote de sua campanha era a renovação da elite política do país, com um discurso anti-*establishment*. Na eleição de 1989, o ex-presidente derrotou candidatos que lideraram a resistência à ditadura militar, como Ulysses Guimarães, Leonel Brizola e Mário Covas, um fato um tanto quanto surpreendente, já que se tratava de um candidato até então “desconhecido” (Cardoso, 2022).

Collor assumiu a Presidência da República em 15 de março de 1990, e, desde

o início de seu mandato não possuía apoio do Congresso Nacional. Dessa forma, o presidente enfrentou uma situação crítica, pois a economia sofria com a alta inflação, e a liberalização do comércio internacional frustrava a indústria nacional. O poder de compra dos salários diminuiu, ao mesmo tempo em que o desemprego aumentou, agravando a fome e a pobreza. Diante desse cenário, a popularidade do Presidente Collor declinou acentuadamente (Meireles Filho, 2020)

Preocupado com esse declínio, segundo Cardoso (2022), Collor passou então a buscar formar coalizão com lideranças políticas, principalmente levando em consideração o plebiscito. Em reportagem de 6 de setembro de 1991, o jornal O Globo noticiou que o então Presidente chegara a pedir a Tasso Jereissati, membro do PSDB, indicação de nomes para compor seu governo. Segundo a matéria, Collor admitira que “[era] preciso dar nova cara ao Governo. A credibilidade [estava] comprometida”. Uma das alternativas cogitadas para viabilizar a mudança do regime político brasileiro, do Presidencialismo para o Parlamentarismo, seria a realização antecipada da consulta popular prevista para 1993, na qual os cidadãos poderiam ratificar ou rejeitar a escolha feita pela Assembleia Nacional Constituinte pelo sistema presidencialista de governo e pela forma republicana de governo. De acordo com a reportagem, em uma conversa com Tasso Jereissati, o Presidente Collor teria manifestado essa possibilidade:

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

Essa ação de Collor ilustra perfeitamente como a manutenção de um governo está completamente atrelado ao funcionamento do presidencialismo de coalizão, entretanto, no caso relato, o presidente tentou tecer os acordos tarde demais. Meireles Filho narra a sequência de fatos que culminaram na abertura de processo de impeachment:

No entanto, apesar dessa conjuntura favorável que corroborou para a implantação do mais radical plano de estabilização econômica experimentado no país, Collor não logrou êxito contra a inflação, principal inimigo da época. O desconforto econômico acarretou a perda de sua popularidade. Ato contínuo, com a rejeição das ruas, perdeu a base de sua precária coalizão parlamentar. A série de denúncias de corrupção, inclusive advindas de seu próprio irmão, Pedro Collor de Mello, minou por definitivo seu apoio social e político.

Para Richard Downes e Keith S. Rosenn, Collor foi “capaz de acreditar que poderia simultaneamente denunciar a corrupção, praticá-la em larga escala e, depois, de ser flagrado, esperar que a população brasileira se levantasse em sua defesa”. Em 1o de junho de 1992, foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar as denúncias de Pedro Collor contra Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha presidencial de Fernando Collor. A CPMI, no entanto, acabou por revelar, entre outros fatos institucionalmente promíscuos, indícios de que Collor teria transferido seus recursos financeiros para evitar o confisco determinado pelo Plano Econômico. No dia 24 de agosto, foi efetuada a leitura do relatório final da CPMI, pelo senador Amir Lando. A leitura durou cerca de 6 horas e foi transmitida, quase na íntegra, pela TV Globo. No dia 26 de agosto, o relatório foi aprovado por 16 votos contra 5 (Meireles Filho, 2020, p. 92).

Dados todos os procedimentos previstos no rito do impeachment, no dia 29 de setembro de 1992, a Câmara, por 441 votos favoráveis, 38 contrários, uma abstenção e 23 ausências, autorizou a instauração do processo de impeachment. Em 30 de dezembro, o Senado proferiu sua sentença, confirmando a condenação do presidente Fernando Collor por 76 votos a 3, o que sucedeu em sua inabilitação por 8 anos, para o exercício de função pública; destacando-se o fato de que durante o processo, ele renunciou à cadeira presidencial, prejudicando a pena de perda do cargo. O *impeachment* seguiu esse rito se utilizando da arbitragem do Supremo Tribunal Federal. Ao todo, o processo de impeachment de Fernando Collor teve duração de 120 dias. Na Câmara, o processo tramitou por 28 dias. O Senado recebeu a denúncia e afastou temporariamente Collor em apenas dois dias. Perdeu o mandato definitivamente 89 dias após a sua saída temporária.

O outro processo de *impeachment* que ocorreu no Brasil foi o de Dilma Rousseff. Dilma Rousseff chegou ao seu segundo mandato após uma eleição intensamente disputada, em 2014, havendo uma pequena diferença no votos, de apenas 3,4 milhões de votos em relação ao segundo colocado, Aécio Neves. Essa baixa diferença de votação, automaticamente indica que, naquele momento histórico, começou-se um processo de polarização no país, já que, 48,36% dos votos válidos, porcentagem obtida por Aécio Neves no segundo turno, não aprovaram uma continuidade de Dilma no cargo de presidente, demonstrando um enorme desgaste da popularidade da presidente. Meireles Filho narra os fatos que culminaram na abertura do processo de *impeachment* da presidente:

No final de 2014, com o avanço da Operação Lava Jato, das colaborações premiadas que proporcionavam revelações bombásticas e sob o jugo de três CPIs, a Petrobras reconhece, em

seu balanço patrimonial, perdas de R\$ 6,2 bilhões pelas práticas de corrupção sistematizadas a partir de suas diretorias. As evidências de corrupção aproximavam-se da cúpula do PT. Por sua vez, os indicadores econômicos do país estavam em franca dilaceração, o que obrigou a presidente Dilma a substituir seu ministro da fazenda, Guido Mantega, pelo economista Joaquim Levy, e adotar uma política econômica austera de controle de inflação e disciplina fiscal, contrariando o discurso de sua campanha eleitoral. Era o puerpério de um novo mandato.²⁶⁶ Acusada de estelionato eleitoral, a presidente Dilma vê sua popularidade cair vertiginosamente: o Datafolha indicava uma queda de 19% na sua aprovação já na primeira semana de fevereiro de 2015. O mês ainda reservaria a Dilma a sua primeira e mais significativa derrota: em um esforço hercúleo para eleger Arlindo Chinaglia para a Presidência da Câmara dos Deputados, o PT – a despeito de ter a maior bancada – abriu mão de espaços no comando da Casa, cedendo-os aos aliados Partido Progressista (PP), Partido da República (PR) e Partido Social Democrático (PSD). A estratégia não teve êxito. O resultado foi: (i) a vitória do desafeto da presidente Dilma Rousseff, o líder do PMDB, Eduardo Cunha (RJ), que foi eleito com 267 votos, contra 136 de Chinaglia, e (ii) o PT sem cargo na Mesa Diretora da Câmara, o que significava menor poder de estratégia com os pares.

[...]

Com um presidente da Câmara forte e hostil; popularidade em queda; escândalos de corrupção; manifestações da sociedade civil a favor do impeachment, com corte liberal e de centro-direita; divulgação midiática jamais vista no país, seja por TV, jornais ou redes sociais, o ano de 2015 foi praticamente uma sucessão de dissabores para Dilma Rousseff. Usando seu poder como presidente da Câmara, Eduardo Cunha não poupou esforços: dificultou a aprovação dos ajustes fiscais propostos pela equipe econômica, necessários para o reequilíbrio da economia; indicou parlamentares da oposição para presidir CPIs que implicavam o governo; retomou tramitação de projetos sensíveis. O grau de hostilidade chegou a tal ponto que Cunha recuperou a “PEC da Bengala” em tramitação há mais de 10 anos no Congresso, para aumentar a idade de aposentadoria compulsória dos ministros do STF, de 70 para 75 anos. A manobra circunstancial visava impedir que Dilma nomeasse cinco novos ministros até ao final de seu mandato, em 2018. Foi uma derrota institucionalmente significativa para Dilma, pois ficou clara a intenção de isolar e enfraquecer sua presidência.²⁷¹ Em meio a todo esse cenário político, Dilma enfrentava ainda ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) e de impugnação de mandato eletivo (AIME), que ficaram conhecidas ordinariamente como “Processo de cassação da chapa Dilma-Temer”. As ações foram propostas pelo PSDB em dezembro de 2014, no TSE, como mais uma demonstração da irresignação do partido em relação à derrota de Aécio Neves – a quarta consecutiva do partido para o PT. A partir de depoimentos extraídos da Operação Lava Jato, o PSDB alegava, dentre outras causas, abuso de poder econômico na campanha presidencial do PT, sob o argumento de que fora – a campanha – financiada com dinheiro oriundo de corrupção da Petrobras. Dessa forma, o fim do mandato de Dilma perpassava três caminhos: renúncia, impeachment ou cassação da chapa.

Intensificando a crise, o Tribunal de Contas da União declarou a irregularidades nas contas, de 2014, da presidente, indicando o não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, prática que ficaria conhecida como pedalada fiscal. Em agosto, a popularidade líquida da Presidente Dilma Rousseff era de - 80% (valor negativo de oitenta por cento). Toda essa crise política formou o cenário em que Dilma Rousseff se afundaria. Recebido em 17 de setembro, um pedido de impeachment elaborado por Hélio Bicudo e Miguel Reale Jr. foi acolhido por Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, em 2 de dezembro de 2015 (Cardoso, 2022).

Em abril e maio de 2016, após o Supremo Tribunal Federal elaborar um “rito do *impeachment*” no julgamento da ADPF 378, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, respectivamente, aprovaram a abertura do processo de *impeachment* e afastaram Dilma Rousseff da Presidência da República. No dia 10 de agosto, o Senado aceitou a denúncia e a Presidente afastada passou à condição de ré. No mesmo mês, o Senado condenou Dilma Rousseff pela prática de crime de responsabilidade e caçou seu mandato de Presidente da República (Meyres Filho, 2020).²

A ocorrência de dois processos de *impeachment*, em um curto período de tempo de democratização, dá indícios de que existe algo errado no sistema de governo brasileiro. Apesar de possuírem algumas características distintas, existem algumas semelhanças nos impedimentos de Collor e Dilma. A semelhança mais latente está no fato de que os dois presidentes possuíam dificuldades em manejar acordos e alianças políticas, dificultando a aprovação de projetos e travando o governo, que nos dois contextos, precisava agir devido à uma severa crise econômica que, aliado com denúncias de corrupção dilapidou a popularidade de ambos. Nesse sentido, destacam-se dois pontos.

Ora, crise econômica, denúncias de corrupção e impopularidade não foram

² Diversos doutrinadores questionam a legalidade do processo de impeachment de Dilma Rousseff, alegando que não houve crime de responsabilidade ou que o crime de responsabilidade, cometido pela presidente, também foi cometido por outros presidentes que não foram penalizados. Entretanto, esse trabalho não possui a intenção de fazer juízo de valor a respeito dessa querela. Fato é que, legal ou ilegal, o impeachment ocorreu e esse é o ponto de análise, aqui apresentado.

exclusividades dos governos Collor e Dilma. Ao final de 2017, segundo o Datafolha, a rejeição ao governo do presidente Michel Temer chegou aos 71%, sendo que no mesmo a delação de Joesley Batista atinge, de forma grave, o presidente. Entretanto, nos meandros do Congresso nacional, o *impeachment* de Temer nunca foi uma possibilidade real. Fato é, que a inabilidade dos presidentes afastados em relação ao presidencialismo de coalizão foi o principal motivo de seus impedimentos e nesse sentido encontra-se o próximo ponto a ser discutido. Utilizando a ideia de Ferreira Filho (2022, p. 123) “Nem pode a Câmara destituir o Presidente que não contar com sua confiança, só o podendo fazer como sanção de um crime”, apesar desse princípio, o advento do *impeachment* foi utilizado, no Brasil pós democratização, como um mecanismo político para a retirada de um presidente que não tinha bom trânsito no congresso nacional e não como uma forma de destituir um presidente que cometeu um crime de responsabilidade exacerbado (Moraes, 2013).

É evidente que, conforme discutido no primeiro capítulo, um sistema de governo se refere à relação entre os poderes Legislativo e Executivo, e, portanto, é necessário que haja uma cooperação entre os poderes, entretanto, o presidencialismo de coalizão fez com que o *impeachment* fosse visto como uma ferramenta habitual de um sistema político. Em um sistema parlamentarista, a retirada de um governo é feita de maneira mais célere e simplificada, mas em um sistema presidencialista, o processo de *impeachment* é traumático e pode causar chagas institucionais que trazem consequências futuras.

3.2 O SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Com a falha do presidencialismo em manter uma estabilidade política no Brasil, surge como opção a adoção do semipresidencialismo no país. No capítulo 2, foi visto que, particularmente, nas experiências na França e em Portugal, o semipresidencialismo provou ser um sistema de governo viável e estável, e assim, capaz de promover governabilidade.

3.2.1 A GOVERNABILIDADE NO SEMIPRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

O debate sobre o semipresidencialismo no Brasil parece recente, entretanto,

possui uma origem antiga. No ano de 1933, Borges de Medeiros publicou a obra “O Poder Moderador na República Presidencial”. Nela, o autor faz uma análise crítica do presidencialismo puro, inspirado no modelo americano, e do parlamentarismo, no qual o poder legislativo teria uma supremacia sobre o executivo, gerando o mesmo efeito adverso, pois persiste o problema decorrente da desorganização política. A alternativa sugerida, portanto, é a implementação do presidencialismo, desde que atenuado pela combinação de aspectos do parlamentarismo, fundamentada em uma nova repartição de poderes e já chamada de “regime misto”.

Posteriormente, no ano de 1987, Miguel Reale propôs a criação de um semipresidencialismo à moda brasileira na assembleia constituinte. Ele argumenta que os princípios da eficiência e da estabilidade do presidencialismo não são corroborados pela trajetória republicana brasileira. Desse modo, Miguel Reale defendia que o Brasil deveria seguir novas direções, mas com o devido cuidado. Para ele, o Presidente da República deveria ser auxiliado por um Ministro-Coordenador, cargo até então desempenhado pelo Ministro Chefe da Casa Civil. Este seria o intermediário entre as demandas do Presidente e do Congresso Nacional. Além disso, todos os ministros, inclusive o Ministro-Coordenador, que integrassem o governo seriam responsáveis perante o Legislativo (Reale, 1991).

Em 2006, o futuro Ministro Luís Roberto Barroso divulgou um estudo denominado “A Reforma Política: Uma Proposta De Sistema De Governo, Eleitoral E Partidário Para O Brasil”. Nesse texto, propõe a implementação de profundas alterações no padrão institucional brasileiro com o objetivo de fomentar a legitimidade democrática do regime e a governabilidade. Segundo Barroso (2006, p.3) “vive-se no Brasil um momento delicado, em que a atividade política desprende-se da sociedade civil. Como consequência, perdeu a identidade com ela”.

Na esteira desse debate, o Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arthur Lira, no dia 16 de março de 2022, a partir de ato do Presidente da Casa, instituiu o Grupo de Trabalho “destinado a analisar temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista”.

No que se refere à governabilidade no semipresidencialismo, é importante ressaltar que a principal diferença que um sistema semipresidencialista busca, em vantagem ao presidencialismo, é a qualidade e relevância dos projetos aprovados, já que, no sistema presidencialista, os projetos são aprovados em quantidades

similares à outros sistemas de governo (Limongi, 2006). Todavia, o problema do presidencialismo, nesse sentido, reside no fato de que a maioria desses projetos cedem às necessidades de negociações entre o executivo e o legislativo, perdendo, muitas vezes, sua essência em prol do interesse público e dando vazão a interesses eleitorais, numa clara troca de caráter clientelista (Barroso, 2006).

A situação descrita não ocorreria com frequência no semipresidencialismo. Ora, se é necessário uma maioria para constituir o governo, essa maioria teria certa facilidade na aprovação de projetos, diferentemente do sistema atual, onde o presidente tem a necessidade de uma negociar a aprovação de projetos. Nessa perspectiva, ensina Tavares (2017, p.17):

A implantação do semipresidencialismo no Brasil seria capaz de contribuir para a estabilidade governamental e melhorar o padrão de diálogo e de controle entre o Executivo e o Congresso. Além disso, seria uma estrutura que visaria a evitar crises de Governo e a resolvê-las tal como são – crises de Governo –, ao organizar as relações entre os Poderes em conformidade com uma base normativa adequada e ao estimular práticas políticas decentes e éticas.

Na adoção do sistema semipresidencialista, a capacidade de negociação dos congressistas se inclina a se reduzir para beneficiar a sigla, fazendo com que o partido passe a ser primordial, considerando que quem detiver a maioria nas casas legislativas, terá a possibilidade de formar o gabinete presidencial e, portanto, possuirá as funções de chefe de governo. Observa-se, assim, um realçamento dos valores republicanos e éticos presentes na Constituição Federal (Banhos, 2023).

Já foi citado, neste trabalho, os prejuízos institucionais do *impeachment*, causados, sobretudo, por ser um processo traumático e lento, sendo importante ressaltar a maneira equivocada em que ele é utilizado no presidencialismo de coalizão brasileiro. Em contrapartida, o semipresidencialismo possui, entre as suas características basilares, a prerrogativa da demissão do Governo justificada pela mera dispersão da confiança fornecida pelo Congresso Nacional. Esse fenômeno faz com que determinadas crises políticas podem ser resolvidas em um breve lapso de tempo e de modo eficaz. Há, também, a perspectiva do Parlamento ser dissolvido, sendo que tal instrumento deverá ser empregado com o objetivo de transformá-lo de modo que fique mais congruente com os anseios dos cidadãos ou quando não haver viabilidade na permanência de um governo (Novais, 2007).

Também é importante ressaltar a presença do poder executivo bicéfalo, com a tendência de produzir uma estabilidade institucional inexistente no

presidencialismo de coalizão apresentado, pois, no modelo semipresidencialista, a repartição de competências do poder executivo, faz com que o presidente, dependendo da configuração legislativa, desempenhe papel de poder moderador, assegurando um equilíbrio entre as instituições, tal qual previa Borges de Medeiros (2002), enquanto o primeiro-ministro encarrega-se de prerrogativas políticas cotidianas, o que acarreta, inevitavelmente, uma corrosão de sua popularidade nos mais diferentes âmbitos.

Não é possível ignorar o fato de que a população brasileira, de modo geral, tem a necessidade de uma figura de liderança nacional, geralmente individualizada, já que, todo o período republicano do Brasil, com exceção de um período entre 1961 e 1963, contou com um presidente. (Barroso, 2006) Dessa forma, a tendência é a adoção de um semipresidencialismo com pendor presidencial, tal qual o modelo francês. Por meio das eleições presidenciais e parlamentares, o próprio eleitorado decidiria se quer um presidente ativo e com grande interferência no governo ou presidente com perfil mais regulador. Caso um presidente atuante seja o desejo popular, bastaria eleger um Congresso Nacional formado pela maioria que o presidente lidera, tornando o primeiro-ministro uma figura menos interventora no contexto governamental. Se fosse da vontade do eleitorado um presidente mais regulador e menos operante, será necessário a existência de uma coabitação, com o primeiro-ministro possuindo uma maior prerrogativa governamental. Nesse sentido, um fator que o semipresidencialismo conserva da tradição política brasileira é a eleição direta para presidente da república, já que o voto é um importante instrumento de legitimação popular e satisfaz os anseios do eleitorado brasileiro em eleger um líder nacional. Ainda sobre essa ideia, ilustra Ferreira Filho (1993, p.54):

Duas situações podem ocorrer. Na primeira, o Presidente e a maioria na Assembleia pertencem à mesma corrente política. Nesta, a preponderância do primeiro é incontestável, ficando o governo à sua mercê. Pode aí o Presidente fazer a sua política, nomeando e exonerando o Gabinete quando lhe aprouver. O regime se torna um presidencialismo com Gabinete. Noutra, o Presidente e a maioria parlamentar, portanto, o Gabinete, pertencem a correntes políticas diversas. Aí, tem-se uma necessária coabitação, que parece redundar num poder de frenagem em mãos do Presidente, ficando o Gabinete com a iniciativa política.

Assim sendo, o semipresidencialismo seria uma alternativa a um outro problema ao qual Ferreira Filho também alertou: o excesso de poder nas mãos do

presidente da república. É evidente que os poderes presidenciais não são esvaziados, entretanto, a divisão do executivo entre o presidente e o primeiro-ministro, é parte de um sistema de freios e contrapesos que limita o excesso de poder por parte de qualquer posição institucional.

Sobre a razoabilidade dos poderes presidenciais, num sistema semipresidencialista, Tavares explana:

Sob a responsabilidade do presidente deveriam ficar as atribuições de chefia de Estado e a orientação geral de Governo, por meio da chefia do Conselho de Ministros, cabendo-lhe a garantia da independência nacional, da indissolubilidade da União, da defesa nacional, além de velar pela Constituição e pelo funcionamento regular dos poderes públicos.

Como chefe de Estado, caber-lhe-ia com exclusividade a política externa, o acreditamento de embaixadores e o relacionamento com nações estrangeiras, o comando supremo das Forças Armadas, a responsabilidade da segurança externa, a decretação de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio, além da nomeação dos servidores correspondentes.

Os atos exclusivos praticados pelo presidente poderiam ser submetidos, a pedido do Governo, a um voto de desaprovação por dois terços do Congresso, dando-se ao presidente a possibilidade de invocar consulta popular. Com isso, o presidente teria algumas atribuições exclusivas, mas haveria controle residual do Congresso, com possibilidade de manifestação popular em casos extremos. Mesmo que os mecanismos de desaprovação e de consulta popular não fossem exercidos na prática, as respectivas previsões teriam grande poder dissuasório contra abusos (Tavares, 2017, p. 68).

Em síntese, o chamado Presidencialismo de Coalizão, mostrou-se incapaz de superar as mazelas a ele intrínsecas, de modo que, toda crise de governo acaba se tornando uma crise de Estado. Desse modo, o semipresidencialismo se apresenta como uma possível e relevante resolução da constante crise político-institucional vigente no Brasil.

3.2.2 A LEGALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Existe uma corrente doutrinária que defende que uma eventual alteração no sistema de governo brasileiro somente poderia ser realizada por meio de uma nova

Constituição. Entretanto, compreende-se, de fato, que a mudança do sistema de governo brasileiro poderia ser efetuada por meio de uma emenda constitucional. Isso porque não existe uma ruptura na ordem jurídica que justifique a atuação do Poder Constituinte Originário, já que o mesmo requer uma situação de ruptura da ordem jurídico-institucional preexistente (Cardoso 2022). Sobre o tema, Souza Neto e Sarmento (2017) explicam que “O poder constituinte é concebido como originário porque ‘fundamenta’ a ordem jurídica e institui o Estado, rompendo com o passado. Nesse sentido, explicam Sarlet; Marinoni; e Mitidiero:

O poder constituinte é um poder inicial e anterior, características, aliás, que guardam estreita relação com o adjetivo originário. Nesta perspectiva, o poder constituinte, como já assinalado, é concebido como marco criador, inicial, da nova ordem jurídica estatal, implicando um rompimento com a ordem anterior e a inauguração de uma nova ordem jurídica. Muito embora em geral não se verifique mais o fenômeno de uma ruptura revolucionária, radical, com a ordem estatal e jurídica anterior, consoante ocorreu na França revolucionária de Sieyès, em grande parte dos casos novas constituições, elaboradas por novas assembleias constituintes ou mesmo outorgadas por diferentes grupos de poder, substituem constituições precedentes, sem, contudo, descaracterizar a noção de que a nova constituição, ainda que mantenha em grande parte as estruturas de poder e do direito anteriores, sempre são o marco inicial de uma nova ordem estatal, revelando um traço "fundacional", ainda que no âmbito de um processo histórico que congrega, como bem apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, elementos do presente, do passado e, em certo sentido, mesmo do futuro (Sarlet, Marinoni, Mitidiero, 2019, p. 108-109).

Apesar da constatação de uma crise permanente relacionada ao presidencialismo de coalizão, há um consenso de que o Brasil está em uma normalidade institucional e não passa por um quadro de ruptura da ordem jurídico-institucional, a ponto de justificar uma legitimação da manifestação do Poder Constituinte Originário e a elaboração de uma nova Constituição (Cardoso, 2022).

É importante ressaltar que o modelo de governo presidencialista não se qualifica como uma cláusula pétrea, considerando que nem sequer faz parte da lista prevista no art. 60, §4º, da Constituição Federal. Assim sendo, a maneira mais fácil, e menos traumática, para a implementação do semipresidencialismo no Brasil seria por meio de uma Emenda Constitucional.

Não parece fazer sentido argumentar que o texto constitucional não permite o aperfeiçoamento de um sistema de governo por ela estabelecido, principalmente considerando que sua ineficácia impede a realização de princípios fixados em seu

próprio texto. Ou seja, considerando a falha do presidencialismo de coalizão, a evolução do sistema de governo é fundamental para efetivação dos direitos garantidos pela Constituição Federal.

3.2.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS NO CONTEXTO DO SEMIPRESIDENCIALISMO

No Brasil, a discussão de qualquer reforma política deveria iniciar pelo aperfeiçoamento partidário e eleitoral. A constatação de que o multipartidarismo é um problema real no sistema político do Brasil, é utilizada, muitas vezes, como um impeditivo para a implementação do semipresidencialismo. Esse argumento tem como base o fato de que o alto grau de fragmentação partidária no Congresso Nacional não permitiria a existência de maiorias sólidas, gerando uma instabilidade governativa permanente em um contexto semipresidencialista (Cardoso, 2022).

Entretanto, segundo Abranches (2018), o sistema presidencialista brasileiro já necessita de uma forte colisão para funcionar. Parece evidente que a falta de partidos ideologicamente sólidos e a necessidade de incentivos externos para manter as coalizões são um problema para qualquer sistema de governo.

Assim sendo, os problemas causados pela elevada fragmentação do sistema partidário brasileiro já comprometem a eficácia do vigente presidencialismo brasileiro. Portanto, essa adversidade referente aos partidos políticos não pode ser usada como um impeditivo ao semipresidencialismo.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida explorou a possibilidade da adoção do sistema semipresidencialista no Brasil. A comprovada derrocada do presidencialismo de coalizão, suscitou o debate a respeito da implementação de um novo sistema de governo no Brasil e gerou o interesse na realização desta pesquisa.

Além de um sentimento de insatisfação com a política que instaurou-se no âmago da população brasileira, os casos de corrupção e má administração de órgãos públicos que são, muitas vezes, resultantes de práticas clientelistas e pouco republicanas, propiciam que o debate sobre uma mudança de sistema de governo cresça de maneira exponencial. É importante ressaltar que essas práticas possuem

sua origem na promíscua relação entre os poderes legislativo e executivo no contexto político do presidencialismo de coalizão, fato esse que estimula ainda mais o debate apurado nesse trabalho.

Os objetivos do estudo foram alcançados, visto que, após a realização de um posicionamento conceitual dos sistemas de governo puros, foi possível conceituar o semipresidencialismo como um sistema misto, além de fazer um panorama sobre sua aplicação em diferentes locais. Também foi possível analisar a viabilidade e as possíveis consequências sobre a adoção de um sistema semipresidencialista no Brasil.

Com isso, foi possível constatar que o sistema semipresidencialista pode sim ser uma solução viável para conquistar uma estabilidade política no Brasil. Entretanto, é importante ressaltar que este trabalho não possui a intenção de dar uma resposta definitiva sobre o assunto, já que, como disse Giovanni Sartori, não existe sistema de governo perfeito e a análise de sua efetividade depende do contexto político e do momento histórico.

Nesse sentido, observou-se que a relação entre os poderes legislativo e executivo, em um sistema semipresidencialista, pode ser melhor gerida, em virtude da necessidade de uma maioria parlamentar para a instituição de um governo, e, com essa maioria constituída, a aprovação de projetos e a imposição de uma agenda legislativa por parte do poder executivo ocorreria de maneira mais natural, necessitando de um menor volume de negociações políticas.

Assim, conclui-se, que esse estudo contribui para uma elucidação a respeito da viabilidade do semipresidencialismo no Brasil, mas, principalmente, apresenta aspectos do semipresidencialismo que corroboram com a ideia de que esse sistema de governo possui características positivas, tanto do presidencialismo, quanto do parlamentarismo, que trabalhadas em uníssono, podem ser a solução para resolução de problemas estruturais do atual sistema de governo.

Diante de tais considerações, recomenda-se para trabalhos futuros um maior aprofundamento sobre particularidades de um possível sistema semipresidencialista no Brasil, tendo em vista que, seria fundamental uma evolução na estrutura partidária brasileira e para que ela ocorra, muito provavelmente o atual sistema eleitoral precisaria passar por mudanças, principalmente no que se refere às eleições parlamentares. Um estudo sobre uma reforma eleitoral seria extremamente proveitoso para o debate de uma mudança de sistema de governo no contexto

político nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. 1. ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018-.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**, Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n.1, 1988

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2008-.

BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. [s. l.], 2023. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-24082023-155446/publico/11729351MIO.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Revista de Direito do Estado, n. 3, jul./set. 2006

BASTOS, Celso Ribeiro. Constituição Portuguesa. **Revista de informação legislativa**, [s. l.], v. 28, n. 97, p. 63–68, 1988. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224175>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.

CARDOSO, M. P. C. **SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL: Uma evolução necessária**. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB— Universidade de Brasília, 2022.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. **A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo**. 2020. Tese

(Doutorado) Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16092022-162936/publico/8873990DIO.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2024.

COLLOR PEDE A TASSO NOMES PARA O GOVERNO. O PAÍS, MATUTINA. P. 3.

[S. l.], 1991. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/acervo/?busca=collor+pede+a+tasso>. Acesso em: 13 jan. 2024.

Comentários de Isaac Kramnic, na apresentação da obra. MADINSON, James; HAMILTON, alexander; JAY, John. **The Federalist papers** 1787 – 1788. Edição integral. rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

CUCHIARO, Marco Vinicius. **O Regime Semipresidencialista: as bases teóricas e sua aplicação em França e Portugal.** ÍANDÉ : Ciências e Humanidades, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 29–45, 2022. DOI: 10.36942/iande.v6i1.434. Disponível em:

<https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/iande/article/view/434>. Acesso em: 14 jan. 2024.

DE SOUSA, A. F. **A separação dos poderes em Portugal, em especial o semipresidencialismo.** Revista Ibérica do Direito, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 149–169, 2021. Disponível em: <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/12>. Acesso em: 14 jan. 2024.

DONO DA JBS GRAVOU TEMER DANDO AVAL PARA COMPRAR SILÊNCIO DE CUNHA, DIZ JORNAL. [S. l.], 2017. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/dono-da-jbs-gravou-temer-dando-autorizacao-para-comprar-silencio-de-cunha-diz-jornal.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2024.

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

DUVERGER, Maurice. **O Regime Semi Presidencialista.** 1^a. ed. São Paulo: Editora Sumaré, 1993-.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1970-. *E-book*. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7910104/mod_resource/content/1/TEXTO%202%20-%20DUVERGER.pdf. Acesso em: 13 jan. 2024.

ELGIE, Robert. 2018. **As três vagas de estudos sobre semipresidencialismo.**

PINTO, António Costa; RAPAÇ, Paulo José Canelas. *Presidentes e (semi)*

presidencialismo nas democracias contemporâneas (pp. 35-60). Imprensa de Ciências Sociais.

ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophia; WU, Yu-Shan. **Semi-presidentialism and democracy**. [S. l.]: Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011-.

ENTENDA O QUE É O SEMIPRESIDENCIALISMO, SISTEMA DEFENDIDO POR LIRA E OUTROS PARLAMENTARES. [S. l.], 2021. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/entenda-o-que-e-o-semipresidencialismo-sistema-defendido-por-lira-e-outros-parlamentares.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 03 jan. 2024.

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

FRANÇA. **Constituição Francesa**. 3 jun. 1958. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da crise brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005

FRANCO, Vasco Seixas Duarte. **Semipresidencialismo em Portugal: Poderes presidenciais e interação com o governo (1982-2016)**. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/43931>. Acesso em: 14 jan. 2024.

GAMBA, João Roberto G. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775316. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775316/>. Acesso em: 29 dez. 2023.

GRAVITO, Lisete. **FOLHA INFORMATIVA MOÇÕES / CENSURA - CONFIANÇA - REJEIÇÃO DO PROGRAMA**. Portugal: Assembleia da República, 2015. Disponível em: https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Folha_Mocoos.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

LESSA, Pedro. **Voto proferido nos autos do HC 4.091**, julgado em 1916, Revista do

STF, XLV, p.11- 13.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e governo de coalizão**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

LIRA CRIA COMISSÃO PARA ESTUDAR ADOÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO., 2022. Disponível em:

<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/03/18/lira-cria-comissao-para-estudar-adocao-do-semipresidencialismo.ghtml>. Acesso em: 14 jan. 2024.

MALBERG, Carré de. **Teoría general del estado**. 2. ed. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553626171. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626171/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na República Presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=pETt5Kuvosc%3D&tabid=5360>. Acesso em: 13. jan. 2024.

MEIRELES FILHO, Antonio Capuzzo . **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

MENEZES, Aderson de . **Teoria geral do estado**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993-.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**, 2ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522478101. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478101/>. Acesso em: 03 jan. 2024.

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

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: Volume I – Teoria do sistema de**

governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007

ORTEGA, Rogério. **71% dos brasileiros estão insatisfeitos com a democracia, diz pesquisa.** [S. l.], 2022. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/71-dos-brasileiros-estao-insatisfeitos-com-a-democracia-diz-pesquisa/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

PINTO, António Costa; RAPAÇ, Paulo José Canelas. **Presidentes e (semi) presidencialismo nas democracias contemporâneas.** Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor.** Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), 2010.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa.** Lisboa: Assembleia Constituinte da República: Governo da República, 1976.

RAIMUNDO, Filipa. Ordens honoríficas e semipresidencialismo: a Ordem da Liberdade e os Presidentes da República Portuguesa (1976-2017). **Estudos Ibero-Americanos**, [s. l.], v. 43, n. 3, p. 654–666, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134653657017>. Acesso em: 14 jan. 2024.

REALE, Miguel. **Semiparlamentarismo e Semipresidencialismo.** Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros, (32), 1991, pp.131-136. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i32p131-136>. Acessado em: 13.jan.2024

REJEIÇÃO A TEMER, DE 71%, PARA DE SUBIR, MAS ECONOMIA PREOCUPA - 03/12/2017 - PODER. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940191-rejeicao-a-temer-de-71-para-de-subir-mas-economia-preocupa.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ROSSITER, Clinton. **The American presidency.** New York, 1956

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de**

Direito Constitucional. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996-.

SARTORI, Giovanni. **Nem presidencialismo, nem parlamentarismo.** Novos Estudos Cebrap, v. 35, p. 3-20, 1993.

SECCO, Lincoln. A REVOLUÇÃO DOS CRAVOS: A DINÂMICA MILITAR. **Projeto História**, [s. l.], v. 47, p. 365–376, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/revph/article/download/17138/14211..> Acesso em: 14 jan. 2024.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Tribunal constitucional como poder.** 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016-.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”.** *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Semipresidencialismo no Brasil: por que não?.** *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59.

Texto introdutório de Nelson MARCHEZAN: Um debate sempre atual. FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999-. p. 17–24 *E-book*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jan. 2024.

VARELA, R.; PAÇO, A. S. D.; ALCÂNTARA, J. **A REVOLUÇÃO DOS CRAVOS: revolução e democracia, um debate.** Outros Tempos: Pesquisa em Foco - História, [S. l.], v. 11, n. 17, 2014. DOI: 10.18817/ot.v11i17.336. Disponível em: https://www.outrostempos.uema.br/index.php/outros_tempos_uema/article/view/336. Acesso em: 14 jan. 2024.

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

ZIPPELIUS, Reinhold. Série IDP - Linha de Direito Comparado- **Teoria Geral do Estado**, 1ª edição.. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. E-book. ISBN 9788502617995. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502617995/>. Acesso em: 04 jan. 2024.