

O SISTEMA REPRESENTATIVO PRESIDENCIAL BRASILEIRO E A SUA FRAGILIDADE DEMOCRÁTICA: CONFLITOS E SOLUÇÕES

Antonio Carlos SEGATTO

Leandro de Paula Assunção ABATE

RESUMO

No presente trabalho realiza-se uma análise acerca das problemáticas do sistema presidencialista no Brasil. Leva-se em consideração a situação política do Presidencialismo nacional que, atualmente, provocou na população debates fervorosos em razão da crise ética e moral em face dos escândalos de corrupção que vêm ocorrendo freqüentemente no âmbito político. Para melhor entender esse nefasto quadro que passa a política brasileira, fez-se uma análise das características básicas do sistema presidencial e seus desvirtuamentos na atual conjuntura política nacional, como forma de refletir e buscar resposta acerca dos problemas vividos por este sistema de governo. Também, realiza-se uma avaliação sobre as questões inseridas dentro do presidencialismo, como forma de se chegar às características que têm auxiliado a fecundar as constantes problemáticas na política nacional. Por fim, debate-se a possibilidade de reverter essa situação com a mudança do sistema de governo, onde se vislumbra a possibilidade da instituição do sistema semipresidencialista, como forma de minimizar os problemas na política brasileira.

ABSTRACT

In the present project the problematics of presidential system in Brazil are analyzed. It concerns about the political situation of the national presidential system, which currently caused fervor debates among the population on account of the ethical and moral crises because of the corruption scandalls that have been happening frequently in the political ambit. For a better understanding about the scene Brazilian politics is going through, an analyses about the basic characteristics of the presidential system and its misrepresent in the current national politics conjuncture was made to reflect and seek answer about problems faced by this government system. Also it makes an evaluation about the questions insert in the presidential system as a way to get to the characteristics that have been helping to proliferate

Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina-PR. Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP. Professor Adjunto da graduação e Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Maringá-PR. Líder do Grupo de Pesquisa-CNPQ "Controle Concentrado de Constitucionalidade e a Defesa da Dignidade da Pessoa Humana"; Coordenador do Núcleo de Estudos Constitucionais. Advogado. Email: professorsegatto@terra.com.br
Acadêmico do 4ºano do Curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá-PR; Pesquisador discente (PIC-UEM) na área de Direito Constitucional; Monitor das Disciplinas de Direito Constitucional e Direito Administrativo; Membro do Grupo de Pesquisa-CNPQ "Controle Concentrado de Constitucionalidade e Defesa da Dignidade da Pessoa Humana". Membro do Núcleo de Estudos Constitucionais. Email: sirdellabate@yahoo.com.br. Artigo submetido em 02/11/2009. Aprovado em 14/12/2009.

this constant problematic in national politics. Finally, it debates the possibility of reverting this situation with a change in this government system, pointed out the possibility that the institution of the semi-presidential system as a way of minimize the problems of the Brazilian politics.

PALAVRAS-CHAVES

Presidencialismo; Presidencialismo de Coalizão; Crise Política; Semipresidencialismo.

KEY-WORDS

Presidential System; Presidencialism of Coalition; Political Crisis; Semi-presidential System.

Introdução

O sistema presidencial nasceu da necessidade de definir um governo central, forte e unificado, que pudesse, ao mesmo tempo, manter a independência e autonomia das colônias inglesas na América do Norte. Vislumbrava-se, nesse momento, a ideia de Estado federado, porém não se sabia ao certo que tipo de sistema se iria adotar, tendo-se em vista que o Presidencialismo não se originou de nenhuma construção teórica e que a tripartição de poderes, escorada nas ideias de Montesquieu, não passava ainda de mera teoria sem aplicabilidade prática até aquele momento. Na realidade, a teoria da separação de poderes viria a constituir a base de todo o sistema presidencialista de governo, como se constatou mais tarde. Assim, o Presidencialismo surge de forma empírica, como um novo sistema de governo, que se apresenta na esfera de um regime representativo. Definindo-se como sistema de governo baseado numa separação rígida dos poderes, em que o Presidente exerce, concomitantemente, as funções de chefe de Estado e chefe de Governo, sendo eleito direta ou indiretamente pelo povo, com certa preeminência na vida política nacional, *para orientar e dirigir o Estado com independência*, não sendo responsável politicamente, nem ele nem o seu gabinete, perante o Poder Legislativo, apenas podendo ser destituídos pelo instituto do *impeachment*.

Desta forma, o Presidencialismo veio estabelecer um sistema de distribuição do poder pela materialização da teoria de separação dos poderes, residindo aí, em princípio, o seu ponto mais relevante, pois se acreditava que o novo sistema poderia assegurar o exercício das liberdades civis com maior concretude, uma vez que cada poder desempenharia uma função específica, portanto poderia realizar suas funções de forma mais eficaz.

No Brasil, no ano de 1889 instalou-se a República e como sistema de governo adotou-se o Presidencialismo, conforme previsão contida na Constituição de 1891, que teve como relator Rui Barbosa, homem apaixonado pelo sistema norte-americano. O Presidencialismo brasileiro já começou em crise, como a dissolução do Congresso Nacional em 1891 pelo Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, em face da oposição sofrida por parte dos membros do Congresso e, após, pela

imposição do Estado de Sítio. Desde então, têm-se vivido momentos difíceis em sua história, como os anos de ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, o golpe militar de 1964, períodos de autoritarismo que foram responsáveis pelo não desenvolvimento político e democrático do Estado Brasileiro.

Por outro lado, após o fim do período negro da ditadura militar (1964-1985), o Brasil promulga uma nova Constituição no ano de 1988, dando início à caminhada para a democratização. Não obstante, mesmo após a democratização, o Brasil passou e vem passando por crises em sua política, entre elas a instauração do processo de *impeachment* do Presidente Collor de Mello, em 1992, que levou a população às ruas buscando a saída do Presidente da República, depois de várias acusações de corrupção em seu governo.

Ao romper do século XXI, a política brasileira começou a ser devastada por inúmeras denúncias, que atualmente provocam na população brasileira debates fervorosos em razão da crise ética e moral, em função dos recorrentes escândalos de corrupção. Esse comportamento adotado por alguns políticos, distante do campo ético, tem colocado em risco a integridade do sistema presidencialista e levanta a discussão de que o atual sistema de governo brasileiro é o que estaria propiciando todo esse caos político. Essa discussão é trazida à tona em razão dos frequentes problemas entre os poderes do Estado.

Por tais razões examinam-se as características fundamentais do Presidencialismo, destacando-se suas vantagens e desvantagens, no intuito de oferecer uma visão mais abrangente do tema objeto deste estudo. Procura-se ainda analisar as questões das crises atuais do sistema presidencialista, avaliando, assim, o papel dos poderes do Estado na resolução da crise política e, em especial, a disfunção dos representantes políticos em relação a seus deveres e funções perante a sociedade brasileira. Por fim, analisa-se a possibilidade de algumas reformas na política nacional, tendo-se como discussão fundamental a viabilidade e conveniência de instituir um novo sistema de governo como meio de buscar a reforma e estrutura da política atual.

1. Origem do Presidencialismo

As raízes do sistema presidencialista de governo foram fixadas pelos colonos ingleses radicados na América. O alicerce para a construção desse novo sistema de governo teve suas bases nas ideias de John Locke (Segundo Tratado sobre o Governo Civil) e de Montesquieu (Do espírito das Leis).

Com o fim da Guerra dos Cem Anos, travada entre a Inglaterra e a França, saiu vitorioso aquele Estado; porém esta “vitória” custou muitas vidas e, principalmente, muito dinheiro a ambos os Estados. Diante disto, a Inglaterra, como forma de suprir os gastos da guerra, passou a explorar de forma incisiva suas colônias americanas, impondo-lhes vários impostos e um rígido controle político-administrativo.

Apesar de tudo, as colônias inglesas da América, até então, regiam-se pelos artigos da Confederação e Perpétua União, através dos quais cada uma das

colônias mantinha relativa independência e supremacia política. Durante mais de cento e cinquenta anos as colônias americanas haviam experimentado uma espécie de “autogoverno” paralelamente ao controle político britânico. Assim, em 1776, após as pressões políticas inglesas, Thomas Jefferson redigiu a Declaração dos Estados Unidos da América, fato que levou à eclosão da guerra pela independência, também conhecida como Revolução Americana, ocorrida entre 1776 e 1783, vencida pelos Estados Unidos com o apoio da Espanha e da França.

Com isso, as colônias norte-americanas uniram-se e formaram a Confederação dos Estados Unidos da América, e após várias discussões, durante a assembleia de Filadélfia, estabeleceram a criação formal dos Estados Unidos da América. Foi neste contexto histórico que o Presidencialismo teve sua origem como fruto do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes americanos, os quais traçaram as linhas mestras do sistema ao lavrarem o texto da Constituição de 1787 (BONAVIDES, 1978, p.359), como forma de manter a soberania dos Estados-Membros e a participação no poder de maneira compartilhada, ressaltando-se aí a importância da doutrina de Montesquieu.

Ao contrário do que ocorreu com o parlamentarismo¹, estruturado a partir da evolução política e social da Inglaterra, o Presidencialismo não emergiu de um longo processo evolutivo, mas sim, como decorrência de um movimento consciente e racional levado avante nos Estados Unidos da América do Norte (RUSSOMANO, 1978, p.103).

Assim, a Revolução Americana enterrou definitivamente o regime monárquico na América do Norte, estabelecendo, com base na teoria da separação dos poderes e na doutrina do contrato social, um novo sistema de governo, que seria consagrado com a denominação de “Presidencialismo”².

1.1 Origem e apreciação histórica do Presidencialismo no Brasil

O Presidencialismo foi uma forma de expurgar o sistema monárquico da América do Norte. Isto influenciou as terras do Sul do continente, pois o sistema presidencial aflorou de forma rápida entre os países da América Latina após a liberdade conseguida em relação às monarquias ibéricas, entre eles o Brasil.

O Brasil lutou durante anos em busca de sua independência em relação à Coroa Portuguesa, devido aos excessos e arbitrariedades praticados pela Metrópole Ibérica. Muitos tropeços e revoltas marcaram essa histórica, que culminou com a

¹ Neste sentido, o Professor Paulo Bonavides expõe o Parlamentarismo como forma criada pela evolução. Segundo esse jurista, “O regime parlamentar é forma de governo representativo. Nenhum teórico criou a forma parlamentar de governo, se há um sistema de organização de poder político que resultou diretamente da história e do contínuo desdobramento das instituições, este sistema é o parlamentarismo”. (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed.. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004, p.319).

² Com base nas lições de Pinto Ferreira, pode-se conceituar o sistema presidencialista como “aquele sistema de governo, baseado numa separação rígida dos poderes, em que o Presidente exerce, concomitantemente, as funções de chefe de Estado e chefe de Governo, sendo eleito direta ou indiretamente pelo povo, com certa proeminência na vida política nacional, que oriente e dirige o Estado com independência, não sendo responsável politicamente, nem ele nem o seu gabinete, perante o Poder Legislativo, apenas podendo ser destituídos pelo instituto do *impeachment*”. (FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, vol.03. Saraiva: São Paulo, 1992. p.438).

proclamação da independência em 1822, porém o novo país continuou sob o regime monárquico.

Após anos de revoluções internas e de uma desastrosa guerra com o Paraguai, floresceram entre os brasileiros os ideais republicanos. Diante disso, o Brasil conseguiu expurgar a monarquia, com a proclamação da República em 1889.

A instauração do regime republicano trouxe junto a implantação do sistema presidencialista no país. As ideias deste novo sistema de governo, defendidas arduamente por Rui Barbosa, foram introduzidas na Constituição de 1891, em seu artigo 41, que prescrevia: “*Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe electivo da nação*”. Desde então e até a atual Lei Maior, conforme seu art. 76, o Presidencialismo manteve-se como sistema de governo no Brasil.

Assim, no Brasil, no ano de 1889 instalou-se o governo republicano e como sistema de governo veio a ser adotado o Presidencialismo, conforme previsão contida na Constituição de 1891, que teve como relator Rui Barbosa, homem apaixonado pelo sistema norte-americano.

O sistema presidencial brasileiro passou por inúmeras crises desde sua implantação. A primeira foi a dissolução do Congresso Nacional em 1891 pelo presidente Marechal Deodoro da Fonseca, graças à oposição sofrida por parte dos membros do Congresso e, após, instituindo o Estado de Sítio. Poucos anos depois adveio a instauração do Estado Novo, quando Getúlio Vargas, após ter assumido o poder em 1930, outorgou uma nova carta política, em 1937. Nesse momento se implantou um governo ditatorial, o qual perdurou por quinze anos. Em 1946, com o término da ditadura Vargas e o advento de uma nova Constituição, o país retornou de forma tímida à democracia. Esse período de paz perdurou pouco, pois em 1964 ocorreu no país a tomada do poder pelos militares, que uma impuseram pesada repressão contra o regime democrático, sendo instituída uma verdadeira “ditadura militar”. Somente após inúmeras revoltas internas o Brasil voltou a caminhar rumo à democracia, o que se concretizou com o advento da Constituição de 1988, pela qual foi restabelecido o Estado Democrático de Direito.

Ainda após a restauração do Estado Democrático de Direito, o país viu-se envolvido em outra grave crise política, na qual foi denunciado o então Presidente da República, Fernando Collor de Melo, por práticas de corrupção, gerando a revolta da população. Isso levou à abertura do processo de *impeachment* pelo Congresso Nacional, fato que cominou com a perda do mandato presidencial de Collor. Mesmo depois um século de inúmeras crises no sistema presidencialista, os brasileiros, quando tiveram a oportunidade, não buscaram modificar esse quadro político gerado pelo Presidencialismo, pois, cumprindo o determinado na Constituição de 1998 (art.2º, ADCT), foram às urnas, em 21 de abril de 1993, votar no plebiscito para escolher a forma (monarquia ou república) e o sistema de governo (Presidencialismo ou parlamentarismo). Manteve-se então o sistema presidencialista de governo e a forma republicana. Deste modo foi cristalizado e chancelado pelos brasileiros o Presidencialismo no Brasil.

2. Problemáticas atuais do Presidencialismo

O Presidencialismo representa o *sistema de governo*³ adotado pela República Federativa do Brasil. A Lei Magna da Nação consagra-o em seu artigo 76: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”. Nas palavras de José Afonso da Silva (2007, p.542), “a expressão Poder Executivo, ora exprime a função (art.76 CF), ora órgão (cargo e ocupante, art.2º CF)”.

A chefia do Poder Executivo, no regime presidencial, caracteriza-se por ser um poder unipessoal em que há independência e harmonia entre o Executivo e o Legislativo, sendo que a pessoa do Presidente reúne em seu cargo a tríplice condição de chefe de Estado, chefe de Governo e chefe da administração pública federal, tendo como auxiliares os seus ministros de Estado.

O sistema de governo adotado pelo Brasil apresenta, conforme indica a doutrina nacional⁴, as seguintes características básicas: i) o Presidente da República é chefe de Estado e chefe de Governo; ii) há separação dos Poderes; iii) o chefe do Executivo tem poder unipessoal; iv) O poder deriva da própria Nação (eletividade do chefe do Poder Executivo); v) o Presidente da República é escolhido por um prazo determinado; vi) O Presidente da República tem poder de veto; vii) o Presidente da República e seus Ministros de Estado gozam de irresponsabilidade política; viii) o Presidente da República goza de liberdade de provimento e demissão dos cargos ministeriais.

O desenvolvimento histórico-político no Brasil fez florescer um Presidencialismo com forte influência parlamentarista, distanciando-se em alguns aspectos do sistema presidencial puro ou norte-americano.

Diante das principais características do Presidencialismo, será feita uma análise do desvirtuamento sofrido por este sistema de governo na atual conjuntura política nacional.

2.1 Executivo monocrático e a concentração de poder do presidente da república

Dentro do Presidencialismo brasileiro, o Poder Executivo é gerido por um personagem, o Presidente da República, que é o líder político da Nação. No posto de Presidente há a acumulação, num único cargo, de duas funções e poderes diferentes: chefe de Estado e chefe de Governo, caracterizando-se assim o chamado Executivo Monocrático, em que um único órgão exerce todas as competências executivas no Estado.

O chefe de Estado é o mais alto representante público de um Estado-Nação, federação ou confederação, e tem “por objetivo basicamente a função de

³ O professor José Geraldo Brito Filomeno entende por Sistema de Governo “os tipos de exercício das funções do poder político, de acordo com o relacionamento que mantenham entre si os órgãos das funções legislativas, de um lado, e executiva, de outro”. (Filomeno, José Geraldo Brito. *Manual de Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. p.183).

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.p.204; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 4ªed. Rio de Janeiro: Ed. Forense,1978. p.359; MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 22ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p.243; BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004; FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira, vol.03*. Saraiva: São Paulo, 1992, p.435.

representação do País junto à comunidade internacional e da unidade do Estado, em nível interno” (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2006, p.322).

Dentro do direito internacional público o Chefe de Estado exerce um papel diplomático, podendo até mesmo negociar e assinar tratados internacionais sem necessidade de poderes plenipotenciários, da mesma maneira que o Ministro do Exterior. Compete a ele, ademais, a prerrogativa de ratificar os tratados em nome de seu país, além de também possuir o poder de celebrar a paz e declarar guerra.

Já o cargo de Chefe de Governo exerce a função de “representação interna, na gerência dos negócios internos, tanto de natureza política (participação no processo legislativo), como de natureza eminentemente administrativa” (MORAES, 2004, p.69). No Presidencialismo, esta função é cumulada com a de Chefe de Estado e tem como seu representante o Presidente da República, como no caso do Brasil, em que este exerce funções que buscam implementar as diretrizes públicas que darão funcionamento aos órgãos da Administração Pública. É neste sentido que o doutrinador André Ramos Tavares (2007, p.1139) posiciona-se quando afirma que “o Chefe de Governo é responsável por comandar a Administração Pública, devendo prever e executar as metas de desenvolvimento”.

Nesse regime a administração pública é exercida pelo Chefe do Executivo, auxiliado pelos seus Ministros de Estado, os quais são escolhidos pelo próprio Presidente, com as atribuições de gerenciar e aplicar as diretrizes do Estado. Dessa forma, enquanto o Chefe do Executivo apresenta-se como o “cérebro” do Governo, pois cria as diretrizes e comanda as atuações do Poder Executivo, os Ministros representam os “braços” de atuação do Governo, uma vez que, por meio de seus Ministérios, seguindo as diretrizes do Presidente, materializam as funções do Estado em relação à população.

Deste modo, é a função de Chefe de Governo que traz as obrigações diretas do Poder Executivo para com os seus nacionais, porquanto é neste posto que se exercem os atos da administração pública, com a implementação dos serviços básicos do Estado como a saúde, a educação, os transportes, a economia e outros. Por reunir em seu cargo a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo, o Presidente da República detém uma grande porção de poder dentro do Estado. Tal concentração em suas mãos de inúmeras funções estatais corresponde ao que é conhecido por *poder unipessoal*, ou seja, a “responsabilidade pela fixação das diretrizes do poder executivo cabe exclusivamente ao Presidente da República” (DALLARI, 1991, p.204).

De acordo com o art. 84 da Lei Fundamental, o Presidente enfeixa em suas mãos, com exclusividade, a soma total das funções que a Constituição atribui a esse Poder. Destarte, oficialmente, não cabe a nenhuma outra pessoa, senão ao Presidente, a responsabilidade direta pelos atos e práticas realizados pelo Poder Executivo. Desta forma, é de se concordar com a opinião do publicista Pinto Ferreira (1992, p.440) quando afirma que “A técnica constitucional brasileira de 1988 reacentuou as bases do governo presidencial, regulando com minudências o cargo do Presidente da República, que aparece como uma espécie de órgão supremo do

Estado, dadas as atribuições que lhe são conferidas”.

O fato de o Presidente deter em suas mãos uma grande concentração de poderes leva-o a ter uma importância ímpar dentro do Estado brasileiro, já que exerce competência exclusiva em certos assuntos que são de suma importância para a gerência e manutenção da administração estatal.

Isto efetivamente demonstra a forte *influência monárquica* no Presidencialismo, ou seja, a instituição dos poderes supremos do Estado fica nas mãos de um só homem, o que evidencia uma adaptação da monarquia à forma republicana, com um mínimo de modificações, conforme expõe o professor Paulo Bonavides (2004, p.296):

[...] a figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem do presidente. Hesitaram tão-somente quanto ao mandato que lhe haveriam de conferir, de tal modo que não faltou quem aventasse até a ideia do Presidente vitalício, oferecendo uma Coroa a George Washington.

Tal influência tem sido constatada, desde a consolidação do Presidencialismo no mundo, principalmente na América Latina, com a instituição de inúmeras ditaduras, como a de Vargas no e a de Perón na Argentina.

Assim, foram substituídos pela população os princípios da hereditariedade e perpetuidade pelo de brevidade do mandato e eletividade do chefe do executivo.

Esse constante levante de ditadores dentro do Presidencialismo é um mal causado pela sua própria sistematização, já que o Chefe do Executivo é sempre um ditador em potencial, uma vez que o Presidente é o fulcro do sistema, pois encabeça funções de cunho relevante para a sociedade. No âmbito da administração ele atua, de forma direta ou indireta, na execução de programas ou prestação de serviço público, porque tem a liberdade de escolha dos Ministros de Estado, como também pode demiti-los *ad nutun*, além de ser sua competência escolher os dirigentes dos vários serviços públicos federais, como diretores de agências reguladoras, o presidente do Banco Central, entre outros, os quais movimentam a máquina administrativa no âmbito federal, traçando todas as diretrizes políticas e administrativas aos entes da federação.

Como função atípica do Executivo, o Presidente tem competência, em relação ao Poder Judiciário, de nomear os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos demais tribunais superiores, e em relação ao Poder Legislativo, tem ampla interferência, por exemplo, na escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), como também realiza vários atos no processo legislativo (veto, sanção, iniciativa). Com isso, conforme as palavras do professor Elcir Castello Branco (1998),

[...] o Presidencialismo é por natureza um direito singular de competência executiva quase absoluta; é direito singular porque privilegia apenas um mandatário supremo, que detém os poderes executivos de um Estado; sendo um privilégio, confere ao seu titular atribuições especiais, no contexto administrativo e político do país, restritas apenas pela Constituição que as define e limita.

O excesso de poder nas mãos do Chefe do Executivo se demonstra problemático, porque a concentração abusiva de força e prerrogativas nas mãos de uma única pessoa pode levá-la a criar um clima de ditadura, já que, segundo as palavras de Machado Paupério, citado por Sahid Maluf (1993, p.241), “dentro das suas prerrogativas, de preeminência incomparável, é um verdadeiro ditador em estado latente, a impor sempre ao governo sua própria personalidade”.

Essa grande concentração de poder nas mãos do Presidente tem-no levado, em muitos casos, ao abuso de autoridade e à utilização de suas prerrogativas de modo irresponsável e em benefício próprio, desviando-se do ideal democrata e tornando o sistema de governo democrático quanto à sua origem, mas não quanto à sua execução (MALUF, 1993, p.245).

2.2 Veto presidencial e medida provisória: atribuições legislativas do executivo

Em relação ao Poder Legislativo, como função atípica do Executivo, o Presidente possui ampla interferência, realizando vários atos legislativos, como o poder de iniciativa de leis, a competência privativa de editar medidas provisórias, o poder de veto, entre outros. Dessa forma, o Presidente da República detém atribuições ímpares e de grande influência junto ao processo legislativo.

Dentre as várias funções legislativas do Presidente da República, duas demonstram-se de grande relevância no cenário jurídico-político atual, quais sejam, o veto e as medidas provisórias.

O poder de “veto” (art. 66, CF) corresponde ao ato executivo que exprime a divergência do Presidente da República com projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Este pode ser tanto jurídico quanto político: aquele ocorre quando o Presidente considerar que o projeto de lei é inconstitucional, configurando o que é conhecido na doutrina como “controle preventivo de constitucionalidade”⁵; já o veto político ocorre quando o Presidente considera o projeto de lei contrário ao interesse público.

Esse poder foi proporcionado ao Presidente como meio de impedir que “houvesse o risco de uma verdadeira ditadura do Legislativo, reduzindo-se o Chefe do Executivo à condição de mero executor automático das leis, [em face do que] foi-lhe concedida a possibilidade de interferir no processo legislativo por meio de

⁵ Nas palavras do Prof. Michel Temer, o controle preventivo de constitucionalidade: “(...) destina-se a impedir o ingresso, no sistema, de normas que, em seu projeto, já revelem desconformidade com a Constituição. Esse controle é exercido tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo”. (TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990).

veto” (SOARES, 2003a). Desta maneira, o *veto*⁶, ao invés de controlar o excesso do Poder Legislativo na produção de leis sem interesse público ou com vício de inconstitucionalidade, vem servindo como instrumento de impor comportamentos, de adequar a elaboração legislativa ao programa de governo traçado pelo Presidente da República, fato que gera alguns embates entre os poderes do Estado, conforme afirma o professor Marcos Antônio Striquer Soares (2003b), “Assim, nos dias atuais, o veto se apresenta como um instrumento para consolidar ainda mais a liderança do chefe do Executivo, no Presidencialismo, especialmente no brasileiro, desequilibrando, desmedidamente, as forças entre os Poderes do Estado”.

Destarte, o veto “deixou de ser apenas um instrumento de limitação do Poder Legislativo e passou a ser um instrumento de atuação positiva do Presidente da República na condução dos negócios do Estado” (SOARES, 2003a). Passou, assim, a ser, no sistema presidencialista, uma importante e decisiva “arma” nas mãos do Presidente, fortalecendo enormemente sua atuação, já que possibilita a interferência direta dentro do processo legislativo.

Outro instrumento poderoso, dentro do processo legislativo, dado ao Presidente da República é a *medida provisória*, que se apresenta como um instituto através do qual o Executivo, no Brasil, introduz no ordenamento jurídico disposições normativas dotadas de força de lei. Esta espécie normativa adveio “com o propósito de ser um instrumento apto a permitir que o Poder Executivo, em hipótese de extrema urgência, editasse atos normativos com força de lei, sem ensejar o atropelo da competência legislativa, reservada com absoluta prioridade” (PEDRA, 2006).

Originalmente, a medida provisória tem como função “corrigir” a falha do Legislativo, quando não dá conta das necessidades legislativas do Estado, pois o parlamento não consegue em tempo hábil produzir as leis de que os governos e grupos políticos necessitam.

Ocorre que seu fim vem sendo deturpado, pois, ao invés de ser usada como uma alternativa de urgência para produção de normas, este instrumento legislativo vem sendo utilizado de forma abusiva pelo Presidente da República, uma vez que medidas provisórias vêm sendo instituídas sem preencher os requisitos básicos da relevância e urgência.

Vê-se, deste modo, que os “tentáculos” das atribuições do Presidente atingem os demais Poderes do Estado, o que causa certo desconforto para a harmonia dos poderes, como declarou o ministro do STF Celso de Mello (2009), no Mandado de Segurança MS 27931 MC/DF, sobre o avanço do Executivo em outras áreas diante da elaboração exacerbada de medidas provisórias:

Na realidade, a expansão do poder presidencial, em tema de desempenho

⁶ O veto, entretanto, mesmo servindo como forma de controlar o excesso do Poder Legislativo, é superável, conforme expõe o professor Alexandre de Moraes.: “O veto apenas impede a imediata conversão do projeto de lei em lei, sem, porem, prejudicar a sua posterior análise pelo Poder Legislativo, que poderá, rejeitando-o, ultimar a elaboração da lei” (MORAES, Alexandre. Presidencialismo. A Evolução do Relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 817, n. 92, p. 731-749, 2003).

da função (anômala) de legislar, além de viabilizar a possibilidade de uma preocupante ingerência do Chefe do Poder Executivo da União no tratamento unilateral de questões, que, historicamente, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos - apoiados em razões de garantia política e de segurança jurídica dos cidadãos - conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes⁷.

Assim sendo, a característica da unipessoalidade tem demonstrado o excessivo acúmulo de poderes de Estado nas mãos do Presidente da República, provocando o surgimento de crises políticas tanto no âmbito da administração, quanto nas relações entre o Executivo e os demais poderes.

Em suma, o Presidente pode virtualmente tudo, o que gera um quadro inaceitável para um regime democrático, pois, pelo seu excessivo poder, assemelha-se a um rei eletivo e temporário, faltando para chegar ao nível de um monarca somente a hereditariedade e perpetuidade, a corte e os ouropéis (MALUF, 1993, p.240).

2.3 Presidencialismo de coalizão e o desvirtuamento do princípio da tripartição dos poderes

O Presidencialismo nacional adotou em nossa Lei Maior⁸, como um dos princípios fundamentais da República, a divisão das competências em três poderes:⁹ Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si, o que caracteriza a adoção, pelo constituinte nacional, do “princípio da separação dos poderes”¹⁰.

A adoção da separação dos poderes no sistema presidencial deu-se como forma de limitar o poder político e garantir a proteção e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão. No Brasil o motivo da adoção não foi diferente, conforme leciona o professor Alexandre de Moraes (2007, p.385):

⁷ 7 STF - MS 27931 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 27/03/2009, publicado em DJe-062 DIVULG 31/03/2009 PUBLIC 01/04/2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo540.htm>. Acesso em 26/04/2009.

⁸ O princípio da separação dos Poderes na Constituição de 1988 vem descrito em seus art.2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

⁹ Para o constitucionalista Zulmar Fachin, apesar de ser usado o vocábulo “poder” tanto pela doutrina como pelo próprio texto constitucional, deveria ser usada a expressão “funções”: “Embora doutrinadores em geral e, inclusive, a própria Constituição usem o vocábulo *poderes*, melhor será falar em *funções*: função legislativa, função executiva e função judiciária. A terminologia (*função* em lugar de *poder*) encontra consonância na ideia segundo a qual o poder estatal é uno e indivisível. Quem exerce a função legislativa (elabora a lei), a função executiva (praticar atos de governo) e a função judiciária (julgar) pratica atos que manifestam o poder estatal” (FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3ªed. São Paulo: Método, 2008, 183p.)

¹⁰ Para o mestre José Afonso da Silva, o princípio da tripartição do poderes corresponde a “um princípio relativo à forma de governo e à organização do poderes”. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.109).

A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

A teoria da tripartição dos poderes concretizou-se com a formação do Presidencialismo nos Estados Unidos, sendo fruto da teoria da tripartição do Poder estabelecida por Montesquieu em sua obra clássica “Do espírito das leis”, a qual adquiriu foro de coisa sagrada no regime presidencial. Diante deste tema, o professor Dalmo de Abreu Dallari (1991, p.203) expõe:

[...] na leitura do Livro XI, Capítulo VI, da obra célebre de Montesquieu, ‘De L’esprit des Lois’, e seu confronto com a Constituição norte-americana, revela ter havido muito mais do que simples coincidência. O ponto de partida do notável teórico francês é a recomendação relativa à separação dos poderes, o que foi religiosamente seguido pelos norte-americanos.

Por isso, graças à sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito, a separação dos poderes mostra-se como um dos elementos que formam o núcleo intangível do Texto Maior brasileiro (art.60, §4º), as chamadas “cláusulas pétreas”.

Acontece que, no Brasil, crises atuais têm demonstrado um esfacelamento da teoria da tripartição dos poderes, ocorrendo constantes intromissões de um Poder em outro, principalmente do Executivo no Legislativo. Isso tem incidido, em nossa política, principalmente em relação à necessidade de edição de leis para que o Executivo realize seus atos mais importantes na gerência do Estado. A fim de que isso possa ser alcançado é necessário que o Presidente mantenha relações “harmônicas” com o Parlamento.

Ocorre, não obstante, que as condições de governabilidade no Brasil vêm demonstrando, ao longo dos anos, a dificuldade de ação do Executivo quando não possui uma sólida base de apoio parlamentar. Com isso o Presidencialismo brasileiro, neste novo milênio, vem passando por vários problemas, os quais foram gerados em grande parte pela ocorrência do chamado *Presidencialismo de Coalizão*¹¹, expressão cunhada por Sergio Abranches em 1988 (1998, p.21):

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o Presidencialismo imperial, organiza o Executivo com

¹¹ “Presidencialismo de coalizão é o modelo institucional peculiar dos países da América Latina na qual o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Parlamento, e esses, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo”. Disponível em <http://www.politicaparapoliticos.com.br/glossario.php?id_glossario=110>. Acesso 15 de Fevereiro de 2009.

base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, Presidencialismo de coalizão.

Esta nova qualificação do Presidencialismo brasileiro adveio de seu modo *sui generis* de funcionar, pois, ao contrário do Presidencialismo clássico norte-americano, tem sido praticado no Brasil um sistema com características próprias, tendo-se como base o critério peculiar de o Poder Executivo buscar apoio do Legislativo para obter a realização de suas iniciativas.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o chamado Presidencialismo de Coalizão passou a ser amplamente empregado no cenário político brasileiro, mesmo possuindo o Poder Executivo prerrogativas de iniciativa legislativa como as medidas provisórias e os pedidos de urgência, que sujeitam os parlamentares a analisar e votar prioritariamente os projetos enviados por este poder, pois mesmo com esses mecanismos, dificilmente o governo consegue aprovar leis sem que a legenda governista desfrute de maioria dos parlamentares. Isto leva a um esmigalhamento das forças políticas nacionais, conforme refere o mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1980, p.122):

[...] inúmeros partidos que se entredoveram por questões de pormenor, sublinhando suas diferenças e intensificando a demagogia para alcançar apoio popular, repercute sempre nas câmaras onde nenhum dos grupos consegue normalmente maioria sólida, onde nenhuma coligação é estável.

O Presidencialismo de Coalizão deu origem a uma “parlamentarização” do sistema presidencial nacional, uma vez que se tem demonstrado uma grande influência do Poder Legislativo na gerência do Estado, pois o Poder Executivo, para poder realizar sua função de administrar o Estado, tem que buscar apoio irrestrito dos parlamentares.

Como forma de obter a coalizão com os partidos, o Poder Executivo utiliza-se da distribuição de cargos da Administração como ministérios, presidências de empresas estatais, além da emendas de orçamento da União pelas quais são passados recursos às entidades que os parlamentares indicam.

Assim, o florescimento do Presidencialismo de Coalizão no cenário político nacional tem sido causa de desvirtuamento de uma das bases fundantes do sistema presidencial, isto é, o “princípio da separação dos poderes”.

2.3.1 Pluripartidarismo e infidelidade partidária como fatores fundantes do Presidencialismo de Coalizão

O “Presidencialismo de Coalizão”, viga mestra das crises políticas pelas quais tem passado e passa o governo Brasileiro após a Constituição de 1988, possui como elementos fundamentais o “pluripartidarismo e a infidelidade partidária”. Assim, tem como foco principal os partidos políticos.

Os partidos políticos são, nas palavras de José Afonso da Silva (2007, p.395), “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”, sendo os consolidadores das vontades e necessidades dos cidadãos.

Ocorre que o recente quadro dos partidos políticos nacionais tem sido alvo de inúmeras críticas quanto à sua representatividade e funcionalidade. Isso tem se dado com os frequentes casos de *troca-troca* de partido, a existência das “legendas de aluguel”, o não-seguimento das ideologias partidárias, a fragmentação do quadro partidário, e outros casos, os quais demonstram a fragilidade e a baixa credibilidade dos partidos políticos perante a sociedade brasileira.

2.3.1.1 Pluralismo Partidário

Com o advento do atual Texto Supremo, que protege o pluralismo político (art.3º, VI), houve uma proliferação de partidos políticos no cenário político nacional, dando novamente origem ao pluripartidarismo no Brasil, porquanto durante a ditadura, conforme relata José Afonso da Silva (2007, p.397), os “partidos foram extintos em 1965 por força do AI-2, dando margem ao surgimento do bipartidarismo artificial rerepresentado pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro)”.

Foi louvável a disposição do constituinte originário de prever o pluralismo político na Constituição nacional (art.1º, V), porquanto, com o seu estabelecimento como fundamento da República Brasileira, viu-se a preocupação de evitar a tirania da maioria e, ainda, assegurar o respeito aos posicionamentos e direitos dos setores minoritários. A divisão de ideologias e interesses na sociedade não permite que em algum momento haja um setor inteiramente soberano, pois, apesar da possibilidade de existir um grupo social mais forte do que outro, tal grupo terá que conviver com o pensamento e interesses de grupos sociais mais fracos, o que, por si só, evitará a tirania da maioria e ainda assegurará o respeito aos posicionamentos e direitos dos setores minoritários (MORELLI, 2007).

Não obstante, mesmo sendo um princípio que garante o Estado Democrático de Direito, o pluralismo político vem sendo palco de constantes instabilidades políticas. Atualmente, vê-se que dos 32 partidos, somente 21 conseguiram representação na Câmara dos Deputados, revelando a existência de cinco grandes formações partidárias (PMDB, PT, PFL [atual DEM], PSDB e PP, com 89, 83, 65, 65 e 42 deputados, respectivamente (SILVA, 2007, p.397). Assim, cinco partidos acumulam 344 (67%) cadeiras de toda a Câmara dos Deputados, sendo distribuídas as cadeiras restantes entre os demais partidos.

Isso tem levado ao enfraquecimento dos partidos políticos e ao seu descrédito, porque muitos desses partidos são criados sem qualquer compromisso doutrinário ou ideológico. Não têm o intuito de representar e defender uma classe, o que deveria ser seu objeto precípuo, mas são criados com o intuito de satisfazer aos anseios dos partidos mais expressivos, auxiliando-os e apoiando-os nas

votações. Com isso, dão origem aos chamados “partidos de aluguel”.

Esse excessivo número de partidos políticos dificulta a formação das maiorias parlamentares. Diante deste quadro o professor Rosah Russomano (1978, p.109) assim se posiciona:

[...] o pluralismo estabelecido num determinado Estado não contar com um partido que se sobreponha aos demais, mas, pelo contrário, tiver uma multiplicidade de partidos dispersos, a existência do regime será precária, subsistindo mais em suas formas externas do que em sua verdadeira essência. Ficarão o mesmo sempre sujeitos as combinações de momento, sub-reptícias, a coligações ditadas por interesses transitórios.

Para realizar suas ações, principalmente as que necessitam de atos normativos para serem atingidas, o Poder Executivo fica obrigado a negociar com uma multiplicidade heterogênea de partidos, muitos dos quais buscam a satisfação de interesses eleitorais ou privados, decompondo a vontade popular, já que deixam de trabalhar para a construção de acordos inspirados pelo interesse público.

De certa forma, há prejuízo à governabilidade, pois para conseguir o apoio político de partidos e submeter o parlamento às suas frequentes determinações, o Executivo necessita realizar uma coalizão de governo, que se torna complexa e onerosa.

Ademais, para conseguir a coalizão, na maioria das vezes o chefe do Executivo submete-se aos partidos, dando-lhes, em troca de apoio político, cargos da Administração Federal, como ministérios, presidências de empresas estatais, além das emendas de orçamento da União pelas quais são passados recursos às entidades indicadas pelos parlamentares, os quais, quando não conseguem tais privilégios por esses meios, utilizam-se do suborno.

Em suma, a proliferação de partidos políticos sem o intuito principal de ser um grupo social que se proponha organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo tem dado base para a ocorrência do chamado “Presidencialismo de Coalizão”, o que tem levado ao enfraquecimento das instituições políticas do Estado Brasileiro, uma vez que, no Legislativo tem-se o distanciamento dos parlamentares da função de representantes do povo, e no Executivo, vê-se a utilização de prerrogativas do Presidente da República como forma de concretizar interesses dos grupos de sua base política.

2.3.1.2 Infidelidade partidária

Outra problemática dentro do sistema partidário brasileiro que leva à concretização do Presidencialismo de coalizão é a chamada “infidelidade partidária”, que, de acordo com De Plácido e Silva (1991, p.123), é “o ato político que não respeita as diretrizes partidárias da sua agremiação ou abandona o partido sem justificativa”.

Dentro da política nacional a infidelidade partidária apresenta-se em dois fatos: i) não-observância das diretrizes partidárias; ii) troca de partido.

Assim, o político utiliza-se do mandato parlamentar como forma de alcançar objetivos pessoais ou de *grupos de pressão*¹², não seguindo as diretrizes ideológicas traçadas pelo partido ao qual está filiado, pelas quais, na maioria das vezes, motivou-se o eleitor a votar em certo candidato. Logo, por não possuir um comprometimento com o seu eleitorado, fácil é a ocorrência da troca de partido, como forma ainda mais incisiva de buscar suas realizações pessoais ou as dos grupos que representam.

Isto proporciona um grande desconforto à sociedade, porquanto se tem visto um verdadeiro balcão de negócios dentro do sistema presidencial, já que há um constante jogo de interesses entre os políticos, em que estes desvirtuam suas funções e as diretrizes apresentadas aos eleitores quando da eleição, para realizar suas alianças e conseguir benefícios para si próprios.

Com isso, o pluralismo político exacerbado e a infidelidade partidária têm sido os motivos da deturpação da soberania popular, pois os políticos têm se servido da confiança de seus eleitores para realizar projetos que os beneficiem ou aos seus partidos, decompondo a vontade popular, já que deixam de trabalhar pelo povo e para o povo e passam a buscar o interesse próprio, deixando assim de cumprir a função de representantes máximos da população.

2.4 Irresponsabilidade política do presidente da república e de seus ministros de Estado

Uma característica marcante do regime presidencial é a “cláusula de irresponsabilidade política”, pela qual tanto o Presidente quanto os seus ministros de Estado, quando desempenham uma má administração, realizando atos que vão contra o decoro, e até mesmo quando o programa de governo for completamente divergente das concepções compartilhadas pela maioria parlamentar, não são levados à destituição do cargo pelo Poder Legislativo, ao contrário do que ocorre no *sistema de governo parlamentar*¹³. Isso demonstra uma das características da separação dos poderes, em que não há interferência direta entre os poderes do Estado.

¹² Para o mestre português Marcello Caetano, grupo de pressão “é o agrupamento que se destina a fazer valer certos interesses econômicos, morais ou espirituais mediante uma ação destinada a influir no animo e na decisão dos governantes” (CAETANO, Marcelo. Direito Constitucional. v.1. Direito comparado. *Teoria geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p.464).

¹³ No sistema Parlamentar existe a responsabilidade política do chefe do Executivo, segundo apresenta Sahid Maluf: “[...]os membros do Poder Executivo (no sistema parlamentarista), quando cometem erros graves, quando procedem abusivamente ou revelam incompetência, são interpelados pelo Parlamento, e se não apresentarem, e se não apresentarem uma defesa ou justificação satisfatória, perderão a confiança do Parlamento. Sem essa confiança, não poderão continuar no exercício das funções executivas. Embora um Ministro não tenha cometido qualquer crime, especificamente, nem lhe seja aplicada qualquer pena corporal ou pecuniária, fica sujeito ao processo de responsabilidade política, tão somente para o fim de ser afastado da função. Se o ato foi aprovado ou ratificado pelo Gabinete, a acusação pesa sobre o Primeiro-Ministro, e a responsabilidade abrange todo o Ministério. A apuração da responsabilidade política é preventiva, enquanto o processo penal é de natureza repressiva.” (MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.p.247).

A irresponsabilidade política dá ao Presidente da República a condição de não necessitar do apoio do Congresso Nacional para se manter no poder, deste modo tal princípio expressa a total independência na condução dos negócios do Estado. Isto significa que, se o Presidente propõe um programa de governo impróprio para sua realidade e conduz sua sociedade ao caos, não poderá ser cassado por isto, não poderá ser cobrado por seus atos políticos, por seus erros quanto à propositura e condução desse programa de governo (SOARES, 2003b).

Não obstante, tal irresponsabilidade não exclui a responsabilidade que é devida pelo Presidente da República quanto aos limites da legalidade. O Chefe do Executivo não se exime da responsabilidade criminal dos seus atos e dos chamados *crimes de responsabilidade*, pois o “Presidente da República, além de sujeitar-se à legislação penal comum, pelos atos de sua vida particular, poderá ser responsabilizado por *crimes funcionais* previstos na Constituição, definidos e apenados em leis próprias” (MALUF, 1993, p.247, grifo do autor).

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República ocorrem quando este infringe a Constituição ou pratica atos contra a Administração Pública, os quais estão expostos no artigo 85¹⁴ da Lei Maior. Esses crimes distinguem-se em infrações políticas e crimes funcionais, conforme os classifica José Afonso da Silva (2007, p.551, grifo do autor):

[...] *infrações políticas*: atentados contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País (art.85, I-IV), e *crimes funcionais*, como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art.85, V-VII).

Tanto as infrações políticas quanto os crimes funcionais e os crimes comuns (Legislação Penal Comum ou Especial) podem acarretar ao Presidente da República a destituição do cargo, ou seja, podem levá-lo ao processo de *impeachment*, pelo qual se apuram e julgam as acusações de cunho criminal feitas contra o chefe da Nação. Esse processo, contudo, não possui muita efetividade na prática, uma vez que é “um processo dificultoso de se levar a cabo que na prática é como se não existisse” (BASTOS, 2004).

O processo de *impeachment* se apresenta como uma solução para expurgar do poder o chefe da Nação que atue contra o interesse do povo. A propositura da

¹⁴ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; d) a segurança interna do País; e) a probidade na administração; IV) a lei orçamentária; e V) o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Constituição Federal, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 10/01/2009.

acusação de infração da responsabilidade, que pode ser articulada por qualquer brasileiro, é feita perante a Câmara dos Deputados, e quando aceita, passa a julgamento. realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) Quando a acusação se refere a crimes comuns o julgamento é realizado pelo Supremo Tribunal Federal mas em se tratando de crime funcional, o julgamento passa à competência do Senado Federal, que poderá, pelo voto favorável de dois terços de seus integrantes, condenar o presidente acusado, o qual então perderá o cargo de Presidente, com inabilitação por oito anos para exercício da função pública, conforme o parágrafo único do art.52, da Constituição Federal. Porém, o processo de *impeachment* não tem logrado resultado dentro de nossa política, já que no caso Collor de Melo, em 1992, somente foi instaurado, pois, quando do julgamento o indiciado renunciou ao mandato presidencial.

Ademais, para se instaurar o processo de *impeachment* é preciso analisar os artigos constitucionais sobre responsabilidade em conjunto com a Lei 1.079/1950 (Crimes de responsabilidade), uma vez que, conforme o parágrafo único do artigo 85 da Constituição, os crimes de responsabilidade seriam definidos por lei especial. Dessa forma, deve haver uma ação ou omissão do Presidente ofensiva à lei, ou não há como falar em crime de responsabilidade e, por consequência, em *impeachment*.

Embora após o caso Collor de Mello tenham ocorrido inúmeras crises políticas no Brasil em que se demonstrou algum tipo de infração ou do art. 84 da Lei Maior ou de algum artigo da Lei 1.079/1950, não houve a instauração de nenhum processo de *impeachment*. Isso se deu graças à forte influência e apoio, dentro do Congresso, que tem tido o Presidente da República. Por isso, o processo de *impeachment* na história política nacional tem-se mostrado-se um instituto sem eficácia e inconsistente.

Por outro lado, o *impeachment*, mesmo não sendo efetivo na política nacional, busca a cessação de situações que afrontem a Constituição e as leis, por isso é um instrumento importante para a destituição, dentro do governo, de pessoas que no exercício de seus cargos tragam risco aos princípios constitucionais, à própria instabilidade das instituições e à segurança do Estado.

A característica da irresponsabilidade política também se estende aos Ministros de Estado¹⁵, os quais, mesmo quando cometem erros, procedem abusivamente ou revelam incompetência, podem continuar no cargo, só podendo ser destituídos *ad nutum* pelo chefe do Executivo, ou através de processo de *impeachment*, quando realizam, conjuntamente com o Presidente, crimes de

¹⁵ No sistema presidencial, conforme artigo 84, I da Constituição pátria, o chefe do poder Executivo possui, como uma de suas atribuições, a liberdade de escolha dos Ministros de Estado, sendo essa uma característica que demonstra o seu livre-arbítrio na gerência do Estado em relação ao Poder Legislativo. Os ministros de Estado são os chefes dos grandes departamentos administrativos em que se divide a Nação, no entanto, eles têm como função auxiliar o Presidente na administração pública, tendo também como características: i) referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente; ii) expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; iii) apresentar ao Presidente da República relatório anual dos serviços prestados pelo Ministério; e iv) praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

responsabilidade política, respondendo de forma solidária, conforme artigo 87, parágrafo único da Carta Magna. Assim, por não serem responsáveis perante o Poder Legislativo, não podem ser destituídos por este poder, conforme ocorre no sistema parlamentarista.

Outro lado da questão é que, não obstante a relevância dos ministros na constituição e funcionamento do Estado, como auxiliares diretos que são do Chefe do Poder Executivo na condução e gerência da Administração Pública, os ministérios muitas vezes são utilizados pelo Presidente da República como moeda de troca com os partidos. Dessa forma, em troca de apoio político, o chefe do Executivo escolhe membros dos partidos da base aliada para ocuparem as pastas, de modo que, na maioria das vezes, são nomeadas pessoas que não possuem aptidão para gerir os ministérios, mas possuem influência política dentro dos partidos políticos. Assim, tem-se gerado uma grande tensão e desgaste nos ministérios, quando se presenciavam atitudes de ministros que demonstram má administração e comportamentos que vão contra o decoro.

Por isso a má escolha dos ministros de Estado tem suscitado problemas na gerência do Governo, problemas que são agravados pela característica da “irresponsabilidade política”, o que tem gerado certa instabilidade política e mostra ser uma falha dentro do sistema presidencial.

3. Semipresidencialismo: meio de solução dos problemas políticos nacionais

Após toda a análise das características básicas do sistema presidencialista e as reflexões feitas acerca dessa problemática, que tem levado a várias crises na política brasileira, chega-se à conclusão de que é momento de uma forte mudança no sistema político nacional, sendo a possibilidade de mudança do sistema de governo uma das modificações que podem ser analisadas.

Muito já se debateu quanto à adoção do parlamentarismo como sistema de governo no Brasil. Embora o sistema parlamentar demonstre ser uma forma de amenizar todas as crises políticas que o país vem sofrendo ao longo de sua história republicana, por suas *características básicas*¹⁶, algumas dificuldades apresentar-se-iam para sua instituição. Isso se deve à pouca consciência política que se nota na nação brasileira, uma vez que o Brasil ainda se apresenta-se como um “feto” democrático, pois somente nos últimos 20 anos tem-se vivido uma democracia plena. Diante disso, a mudança brusca do sistema presidencialista para o parlamentarista provavelmente não teria aceitação, como pôde ser visto no plebiscito de 1993, que consagrou o Presidencialismo.

¹⁶ Em linhas gerais, as principais características do parlamentarismo podem ser vistas na doutrina do professor Pinto Ferreira, citando Hauriou: [...] uma forma de governo tendo por base o regime representativo, com a separação atenuada de poderes, no qual se estabelece entre o Poder Executivo e o Parlamento composto de duas Câmaras uma íntima colaboração e contato permanente por intermédio de um órgão executivo, cujo é o Gabinete de Ministros, o qual partilha com o Chefe de Estado a direção do governo, mas que não governa sem ter a confiança contínua do Parlamento, perante quem é politicamente responsável”. (FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. Saraiva: São Paulo, 1992. v. 3. p.449).

Para a implantação de um novo sistema de governo seria necessário haver uma mudança gradativa, para assim se conseguir sua aceitação por parte dos brasileiros, pois uma atmosfera cívica não se cria da noite para o dia, nem o governo parlamentar erradica de nossa vida pública, como por encanto, os males oriundos do Presidencialismo e os defeitos originários da heterogeneidade de nosso meio social.

Para isso haveria a necessidade de um regime misto, de um parlamentarismo com influências presidencialistas, conforme apresenta Pinto Ferreira (1992, p.444):

Somente um parlamentarismo racionalizado de conteúdo presidencialista, ou um Presidencialismo de moldura parlamentar, com sólida fundamentação econômica e social, bem como uma consciência nacionalista dos problemas brasileiros, poderá solucionar os grandes problemas nacionais.

Diante disso, vê-se apropriado adotar como sistema de governo para o Brasil o Semipresidencialismo, que, por ser um misto de parlamentarismo com Presidencialismo, é “um sistema especialmente adequado para países de democratização mais recente, ainda afetados por instabilidades políticas sucessivas e que não completaram integralmente os ciclos do amadurecimento institucional” (BARROSO, 2006, p. 27).

O sistema semipresidencial, a partir do início do século XX, tem sido adotado pelas constituições de várias nações ocidentais, como a França, Portugal, a Irlanda, a Áustria, a Islândia e a Polônia (CANOTILHO, 2003, p.602).

Esse sistema de governo teve origem nas novas conjunturas políticas do século XX, pois se questionava a legitimidade dos governos parlamentares em face da limitada possibilidade de participação da população na escolha dos seus representantes, já que, nas sociedades ocidentais dessa época, poucos possuíam o direito de sufrágio. Com isso, como forma de *racionalizar o regime parlamentar*, foi elaborado um *regime misto*, no qual existe uma conjunção entre o parlamentarismo e o Presidencialismo, o que configura sua potencialidade para a melhora das instituições políticas brasileiras.

O Semipresidencialismo apresenta particularidades tanto do regime presidencial quanto do parlamentar, segundo mostra o jurista português Canotilho quando descreve os elementos caracterizadores do sistema semipresidencial português. Como traços do regime parlamentar, conforme elenca o J. J. Gomes Canotilho (2003, p.599), têm-se: i) autonomia do governo, isto é, a “existência de um governo dirigido por um Primeiro-Ministro como órgão de soberania institucional autônomo”; ii) responsabilidade ministerial, pois a “responsabilidade política do governo perante o parlamento é outro dos elementos caracterizadores do regime parlamentar”. Já como traços do regime presidencial o referido constitucionalista (2003, p.600) elenca: “i) a instituição de um Presidente da República eleito através de sufrágio directo; ii) direito de veto político e legislativo; iii) existência de poderes de direcção política, em que o Presidente da República, chefe de Estado, possui

poderes além dos de meramente formais, como é no caso do parlamentarismo”.

Uma das características principais do semipresidencialismo é o seu Executivo dualista¹⁷, isto é, há a divisão do poder executivo entre chefe de Governo e chefe de Estado, o que descaracteriza um dos problemas do Presidencialismo, que corresponde ao poder unipessoal do chefe do Executivo.

No Semipresidencialismo a chefia de Estado é de competência do Presidente da República, o qual é eleito diretamente pelo voto popular¹⁸, possuindo, além de suas funções meramente formais de chefe de Estado¹⁹, algumas importantes funções políticas, que variam de acordo com a maior ou menor atuação do Presidente na vida política, as quais destacam o constitucionalista Luis Roberto Barroso (2006, p.11):

Dentre essas se destacam, de modo geral, as seguintes: nomear o Primeiro-Ministro; dissolver o Parlamento; propor projetos de lei; conduzir a política externa; exercer funções especiais em momentos de crise; submeter leis à Corte Constitucional; exercer o comando das Forças Armadas; nomear alguns funcionários de alto-escalão; convocar referendos.

Ocorre, todavia, que, ao contrário do sistema presidencial e parlamentar, no Semipresidencialismo as funções do chefe de Estado “se aproximam daquelas atribuídas ao Poder Moderador por Benjamin Constant” (BARROSO, 2006, p.12), uma vez que o Presidente da República situa-se em uma posição de superioridade institucional em relação à chefia de Governo e ao Parlamento, por possuir função ímpar no equilíbrio e superação das crises (demissão do Primeiro-Ministro e dissolução do parlamento).

Dessa forma, a separação entre a chefia de Estado e a chefia de Governo se apresenta como um ponto favorável do semipresidencialismo, já que o chefe de Estado, em relação à atuação direta na administração, fica acima das disputas políticas, de modo que não é afetado pelas crises políticas. Assim, constitui-se em fator de estabilidade institucional, pois, mesmo nos momentos de disputa mais acirrada, o chefe de Estado fica preservado, não sofrendo qualquer restrição nem sentindo constrangimento algum quando for preciso iniciar a formação de um novo governo, pois lhe cabe a dissolução²⁰ do parlamento quando este está em

¹⁷ Característica advinda do regime parlamentarista.

¹⁸ Mesmo sendo contrário do que ocorre nos sistemas de parlamentarismo puro, a escolha do Presidente pela nação se torna essencial, pois, conforme afirma Luis Roberto Barroso, no Brasil a “eleição do Presidente desperta na população interesse muito mais acentuado que as eleições parlamentares. (BARROSO, Luis Roberto. *A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil*. 2006, p. 27 Disponível < <http://www.institutoideias.org.br/>>. Acesso em 10/02/2009.).

¹⁹ Conforme apresenta parlamentarismo clássico a chefia de Estado como as de representação internacional, assinatura de tratados, geralmente a pedido do Primeiro-Ministro, sendo assim simples funções formais.

²⁰ Conforme preleciona o prof. Alexandre de Moraes, o Presidente da República exerce o poder de dissolução no termos da Constituição, “desde que as instituições da República, a independência da Nação, a integridade do território ou o cumprimento de compromissos internacionais estejam ameaçados de maneira grave e imediata.; ou ainda, o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionalmente previstos esteja interrompido”. (MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004. p.83).

desacordo com a vontade popular.

A Chefia do Governo, no semipresidencialismo, é representada pelo Primeiro-Ministro²¹, o qual é nomeado pelo Presidente e chancelado pela maioria do Parlamento²². Na condução do Executivo, o Primeiro-Ministro não é o único responsável pela fixação das diretrizes e direção dos negócios políticos do Estado, já que realiza suas funções em coordenação com os demais ministros. Deste modo, o chefe do Executivo, ao contrário do que acontece no Presidencialismo, não é o “líder” absoluto da nação, e sim um representante do parlamento, que realiza suas ações norteado pelas diretrizes apresentadas pelo Gabinete.

No sistema presidencial as atitudes irresponsáveis do chefe do Executivo e dos seus Ministros de Estados não os levam à destituição do cargo pelo Poder Legislativo, graças à “irresponsabilidade política” que possuem em relação a este Poder; dessa forma eles podem continuar no cargo mesmo efetuando uma má administração, pois somente poderão ser retirados do cargo pelo processo de *impeachment*, quando da prática de crime de responsabilidade.

Por seu turno, no Semipresidencialismo, a principal vantagem legada do sistema parlamentar é a responsabilidade política do Primeiro-Ministro e seu gabinete (governo). A responsabilidade política é dupla, ou seja, para com o Presidente da República (que o nomeia e pode demiti-lo) e para com o Parlamento, perante o qual deve apresentar o seu programa e que também tem o poder de demiti-lo.

O processo de demissão realizado pelo parlamento ocorre quando o Primeiro-Ministro e seu gabinete (governo) praticam atos de má administração ou contrários ao plano de governo traçado, o que possibilita ao parlamento, como representante do povo, dar o voto de desconfiança. Deste modo, perde o Primeiro-Ministro o apoio da maioria parlamentar.

O voto de desconfiança configura-se como uma dupla vantagem para o quadro político nacional. A primeira é que a demissão pela perda do apoio da maioria ajuda a diminuir as divergências entre o chefe do Executivo e o Legislativo, como ocorre no Presidencialismo quando o Presidente da República, por não possuir a maioria dos parlamentares, sofre retaliações em seus projetos de lei, o que acaba gerando grande instabilidade política e a ocorrência do “Presidencialismo de coalizão”, como forma de retomar o apoio do Legislativo. A segunda vantagem é a possibilidade de expurgar políticos que compõem o Executivo quando se desvirtuam dos princípios de uma administração idônea e eficiente, ou desenvolvem uma política adversa aos preceitos populares, conforme avaliação do parlamento.

Assim, o Semipresidencialismo evidencia a possibilidade de aproximação do povo ao governo, pois oferece aspectos que permitem a fiscalização e mudança de governantes quando estes se distanciam da vontade popular. Dessarte, ao

²¹ Ocorre, entretanto, que o Presidente da República deve escolher o Primeiro-Ministro de acordo com o partido ou partidos que possibilitem a obtenção de confiança do parlamento.

²² Importante salientar que o Parlamento, conforme no parlamentarismo e presidencialismo, é eleito pelo voto direto da população.

contrário do sistema presidencial, existem meios rápidos para a substituição do Governo sem que com isso se provoquem crises institucionais de maior gravidade, porquanto, como ensina Barroso (BARROSO, 2006, p.11), “o Primeiro-Ministro pode ser substituído sem que tenha de se submeter aos complexos e demorados mecanismos do *impeachment* e do *recall*”.

Ante o exposto, o sistema semipresidencial mostra-se como um meio de contornar o calamitoso quadro político brasileiro, porquanto proporciona uma equação equilibrada entre os poderes Legislativo e Executivo.

Conclusão

Com este estudo sobre o sistema presidencialista foi possível analisar suas características, tanto estruturais quanto funcionais, e verificar a fragilidade política a que está sujeito esse sistema, já que tem apresentado inúmeros problemas dentro da política nacional, em especial, nos casos recentes de corrupção, que têm levado o país a graves crises.

Como ponto central das crises, pôde-se constatar que a concentração do poder nas mãos do Executivo e uma ausência de meios que possibilitem uma restrição desse poder têm sido causa de inúmeras crises, uma vez que, com competências quase ilimitadas, o Presidente da República possui mecanismos para influenciar na condução dos demais poderes do Estado, o que tem gerado o “Presidencialismo de Coalizão”.

Para mudar este nefasto quadro político é indispensável repensar o funcionamento do sistema presidencial brasileiro e buscar as alterações necessárias para que, no mínimo, consiga-se amenizar a instabilidade política vivida nestes últimos anos, antes que cheguemos ao caos irreversível. Para isso deve ser discutida e proposta uma reforma política que tenha como objetivo uma melhor estruturação do poderes do Estado, por outro lado, para que essa reforma tenha uma maior eficiência é preciso que ela atenda aos anseios e opiniões da população, já que é esta a maior prejudicada pelos atos delituosos e corruptos de políticos.

Ante o agravamento dos problemas no cenário político, a mudança e melhora da política nacional em relação às crises pode vir ou através de uma brutal reforma no sistema atual ou por seu completo expurgo, dando lugar a outro sistema, o qual poderia ser o Semipresidencialismo, dadas as suas várias peculiaridades, como a responsabilidade política do chefe do Executivo e seus ministros perante o Legislativo e a desconcentração de poderes no Executivo, com a divisão deles entre o chefe Governo e chefe de Estado. Destarte, o sistema proposto demonstra sua melhor perspectiva para a criação de um clima mais favorável ao desenvolvimento do senso constitucional e à normalidade da prática da constituição.

O exposto sugere a necessidade de maiores debates sobre a crise gerada pela estrutura do Presidencialismo, uma vez que o desequilíbrio gerado pela ausência de mecanismos de controle do chefe do Poder Executivo tem demonstrado a fragilidade e ineficiência desse sistema na política nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. *A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil*. 2006 Disponível < <http://www.institutoideias.org.br/>>. Acesso em 10/02/2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria Geral e Ciência Política*. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. *Ciência Política*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ed. (4eimpresão). Coimbra: Almedina, 2003.

CAETANO, Marcello. *Direito Constitucional, direito comparado, teoria geral do Estado e da Constituição, as Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CASTELLO BRANCO, Elcir. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3 ed. São Paulo: Método, 2008.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. Saraiva: São Paulo, 1992. v. 3.

_____. *Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9º d. São Paulo: Saraiva, 1980.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Presidencialismo. A Evolução do Relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 817, n. 92, p. 731-749, 2003.

MORELLI, Daniel Nobre. *Notas sobre Pluralismo Político e Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <http://www.uj.com.br/publicações/doutrina/4629/Notas_sobre_Pluralismo_Politico_e_e_Estado_Democratico_de_Direito>. Acesso em 20/11/2008.

PEDRA, Anderson Sant'ana. Medidas Provisórias pelos Municípios: Desnecessidade de Previsão na Constituição Estadual. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n.º8. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-8-OUTUBRO2006ANDERSON%20PEDRA.pdf>>. Acesso em 12 de Março de 2009.

RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 3 ed. ver. e ampl., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v.5, p.123

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Marcos Antonio Striquer. O veto. Controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário? *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 40 n. 159 jul./set. 2003.

_____. Características do Presidencialismo no Brasil e Fragilidade Democrática: Dificuldades de Controle do Presidente da República no Brasil. *Revista de Ciências Sociais e Humanas, Londrina*, v. 24, p. 1-24, set. 2003.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

STF - MS 27931 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 27/03/2009, publicado em DJe-062 DIVULG 31/03/2009 PUBLIC 01/04/2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo540.htm>. Acesso em 26/04/2009.