

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

LARISSA HELLENA COSTA BAHIA

**SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E  
SUAS INCONGRUÊNCIAS**

**SÃO PAULO – SP  
2017**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUC-SP

Larissa Hellena Costa Bahia

**O SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO: O PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO E SUAS INCONGRUÊNCIAS**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Roberto Baptista Dias da Silva.

SÃO PAULO – SP  
2017

LARISSA HELLENA COSTA BAHIA

**O SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO: O PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO E SUAS INCONGRUÊNCIAS**

CONCEITO: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_ - Orientador  
Prof. Dr. Roberto Baptista Dias da Silva

\_\_\_\_\_ - Examinador (a)

\_\_\_\_\_ - Examinador (a)

Aos meus pais, com todo o meu amor!

## AGRADECIMENTOS

Como disse Raul Seixas, um sonho sonhado é apenas um sonho, um sonho sonhado junto é realidade. Portanto, cabe a mim agradecer todos que vivenciaram comigo este sonho e me ajudaram a realizá-lo.

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pelo caminho cheio de amor, por jamais ter me abandonado e, principalmente, por não ter me dado tudo o que pedi.

Agradeço a meu pai Bahia, amor da minha vida, por me proporcionar algo indescritível, o amor entre pai e filha; por me ensinar os valores éticos, por delinear meu caráter e exigir o melhor de mim, nem um pouco a menos.

À minha amada mãe Telma, agradeço pela paciência e compreensão, pelos 25 anos de dedicação, proteção e amor. A ela devo tudo o que tenho e tudo o que sou.

Aos meus irmãos, agradeço o companheirismo e lealdade. Somos unidos pelo mesmo sangue que corre em nossas veias. Que nossos laços de fraternidade se fortaleçam e sejam eternos.

Aos amigos que sempre estiveram ao meu lado. Agradeço o apoio dos amigos Lena e Rinaldo, que assim como eu deixaram a família e o conforto em busca do aperfeiçoamento e realização profissional em São Paulo.

À Geórgia, a amiga que mesmo longe se faz presente, dá forças e não permite que eu desista.

Aos amigos paulistas que ganhei e que me receberam e aceitaram em seu meio com muito carinho. A maior parte conheci no meio de trabalho, mas o respeito e admiração ultrapassaram o convívio profissional e o hoje fazem parte da minha vida pessoal. Meu obrigado em especial ao Diego e à Cassia que me ajudaram na finalização desta monografia.

Agradeço aos professores assistentes e palestrantes do curso de especialização, em especial o Mestre Roberto Dias pela orientação na elaboração desta monografia.

A todos que me acompanharam e me apoiaram o meu respeito e eterna gratidão.

“That government of the people, by the people, for the people shall  
not perish from the Earth”.  
Abraham Lincoln.

## RESUMO

A presente monografia tem como escopo analisar o sistema de governo brasileiro, qual seja o presidencialismo de coalizão. Analisa-se os diversos modelos de sistema de governo, sendo eles o convencional, o parlamentar e o presidencial e se faz ponderação dos mesmo em casos práticos, a exemplo os sistemas de governo da Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos e Rússia. É examinado, ainda, a evolução histórica e as características específicas do presidencialismo de coalizão praticado no Brasil e de que forma este se relaciona com o multipartidarismo. Será observado também ligação da cultura política da sociedade com o modo de governo utilizado. Ao final é pontuado as consequências do presidencialismo de coalizão e como este afeta o princípio dos freios e contrapesos, e, por conseguinte, é indicado uma opção de solução para a problemática proposta.

Palavras-chave: Sistema de governo. Presidencialismo de Coalizão. Multipartidarismo. Princípio dos freios e contrapesos.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to analyze the Brazilian system of government, which is coalition presidentiality. The different models of government system are analyzed, being the conventional, the parliamentary and the presidential one, and are weighed the same in practical cases, like the systems of government of England, Germany, the United States and Russia. It also examined the historical evolution and the specific characteristics of coalition presidentiality practiced in Brazil and how it relates to multi-partyism. It will also be observed the connection of the political culture of society with the mode of government used. In the end, the consequences of coalition presidentiality are pointed out and how it affects the principle of checks and balances, and, therefore, a solution option for the proposed problem is indicated.

Key words: Governance system. Coalition Presidentiality. Multiparty. Principle of checks and balances

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1.SISTEMAS DE GOVERNO.....</b>	<b>11</b>
1.1 CONVENCIONAL.....	12
1.2 PARLAMENTARISMO.....	14
1.3 PRESIDENCIALISMO .....	18
1.4 SEMIPRESIDENCIALISMO .....	20
<b>2 ESTUDO COMPARADO.....</b>	<b>22</b>
2.1 PARLAMENTARISMO NA INGLATERRA.....	22
2.2 PARLAMENTARISMO NA ALEMANHA.....	24
2.3 PRESIDENCIALISMO NOS EUA.....	26
2.4 SEMIPARLAMENTARISMO NA RUSSIA.....	27
<b>3 O SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO.....</b>	<b>29</b>
3.1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL.....	30
3.2 A CULTURA BRASILEIRA E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	36
<b>4 INCONSISTÊNCIAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....</b>	<b>40</b>
4.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E MULTIPARTIDARISMO.....	40
4.2 OFENSA AO PRINCÍPIO DOS FREIOS E CONTRAPESOS E A CORRUPÇÃO DOS PODERES.....	49
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil, como uma República Federativa, adota como seu sistema de governo o presidencialismo desde a promulgação da Constituição de 1897, oficializado posteriormente na Constituição de 1988 e confirmado por plebiscito em 1993.

O presidencialismo de coalizão é o padrão de governança utilizado no Brasil, tendo as figuras do Chefe de Governo e Chefe de Estado centralizadas em um só cargo, o de Presidente da República.

Tal sistema de governo, assim como os demais, se define pela maneira como os Poderes Legislativo e Executivo se relacionam. A relação de subordinação, cooperação e separação determinará como o Poder Estatal se revela e qual sistema se aplica ao governo em questão.

Tanto a forma de governo, republicana ou monárquica, como o método utilizado para o exercício das funcionalidades governamentais, quais sejam, legislativa, executiva e jurisdicional, são de extrema importância para a concretização real da ideologia trazida pelo Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista essa intrínseca relação, o sistema de governo implantado em um país está diretamente associado a proteção e garantia dos direitos individuais, bem como a concretização dos anseios sociais. Razão pela qual se faz necessária a análise pormenorizada do presidencialismo de coalizão e de que forma este sistema afeta, positiva ou negativamente, a sociedade.

Nestes termos, o presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo examinar minuciosamente o presidencialismo adotado no Brasil e as consequências decorrentes de suas particularidades. Pretende-se com este estudo verificar se o sistema de governo é realmente presidencialista e de que maneira a inexatidão deste governo influencia especificamente o Estado de Direito proposto pela CF/88.

Primeiramente, far-se-á a conceituação e explanação de cada um dos sistemas de governo, abordando suas origens e ponderando acerca de suas características.

Em um segundo momento será feito um estudo comparado dos sistemas de governo parlamentar, presidencial e semipresidencial, utilizando para tanto os maiores expoentes da atualidade para de cada um dos sistemas, sendo esses a Inglaterra, Alemanha, EUA e Rússia.

O terceiro capítulo, por sua vez, irá versar especificamente acerca do sistema de governo do Brasil, fazendo um apanhado histórico e evolutivo das sete Constituições Federais, uma análise crítica da cultura instalada no país e da prática de coalizão partidária para eleição do Chefe do Executivo.

Ao final, será abordado as incongruências do presidencialismo de coalizão como resultado do multipartidarismo, que por sua vez atinge diretamente o equilíbrio entre os poderes.

Ademais, esta pesquisa terá como método de abordagem a monografia, em que será realizado um estudo a respeito do presidencialismo de coalizão e suas consequências, a partir de uma dissertação jurídica sobre o tema.

Por fim, foi utilizado como técnica, neste estudo, instrumentos bibliográficos, tais como doutrinas e artigos jurídicos. E, ainda, como recursos metodológicos, foram pesquisados livros, sites de órgãos oficiais, legislação e jurisprudências, que auxiliaram e foram de fundamental suporte teórico e jurídico para elaboração deste trabalho.

## 1 SISTEMAS DE GOVERNO

Todo e qualquer grupo de pessoas que convive em sociedade necessita de normas e regras, não só para que se possa alcançar o máximo desenvolvimento, mas também para que a sociedade não entre em colapso, ou até mesmo para que não encontre a ruína.

A partir do momento em que o ser humano superou sua fase primitiva, surgiu, naturalmente, a figura do Estado. Segundo a doutrina Kelseniana (KELSEN, 1998, p. 201), esse instituto se caracteriza como um grupo de pessoas que se organiza em um determinado espaço, configurado como território, e concentra o poder em uma pessoa ou em um determinado conjunto de representantes.

No tocante, especificamente, ao elemento poder, este possui modos de ser atribuído. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2011, p.103), a atribuição de poder, em uma definição abstrata, constitui as formas de governo, que se diferenciarão pelo método de distribuição do poder.

Diversas são as classificações de formas de governo. Para Aristóteles (1988, p. 60), um governo puro pode se apresentar como Monarquia, Aristocracia ou Democracia. De maneira impura, o governo pode ser uma Tirania, Oligarquia ou Demagogia. Já na visão de Montesquieu (2000 apud FILHO, 2011, p. 102), o governo pode ser republicano, monárquico ou despótico.

Na classificação moderna, as formas de governo se restringem à Monarquia e à República. Em que pese suas particularidades, ambas as formas de governo têm como característica a observância da separação dos poderes – elemento fundamental para a existência do Estado.

A maneira como os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo se relacionam em cada forma de governo constitui o que é conhecido como sistema de governo. A relação entre os poderes resultou, principalmente, em dois grandes sistemas, o parlamentarismo e o presidencialismo, bem como fez surgir sistemas mistos de governo. (MORAES, 2004, p. 60).

De forma semelhante, é o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2011, p. 165), que afirma que os sistemas de governo e suas definições estão estritamente ligados a existência ou não de divisão do poder e o grau que os separa, podendo haver concentração, colaboração e separação – sistemas convencional, parlamentar e presidencial, respectivamente.

Neste diapasão, serão analisados primeiramente os sistemas de governo, para em seguida, após o estudo comparado, ser examinado o sistema de governo brasileiro, objeto principal deste trabalho.

## 1.1 CONVENCIONAL

O sistema de governo denominado convencional tem sua origem datada de 1793 (REVOLUÇÃO, [2017]), quando do surgimento da Constituição Montanhesa, da França; ou seja, nada mais é do que um filho da Revolução Francesa.

Com a monarquia absolutista em colapso e a influência da filosofia iluminista, os ideais *Liberté, Égalité, Fraternité*, pelos quais o povo tanto clamava acabou por ser o lema da Revolução Francesa e a base para o novo governo que viria a ser implantado.

A insatisfação da sociedade francesa possibilitou a formação de três grupos revolucionários, que lutavam pelos direitos dos negligenciados. Em contraponto ao monarca que detinha todo o poder, tinham-se basicamente dois grupos políticos revolucionários, os girondinos e os jacobinos.

Após a tomada do poder pelos revolucionários, a execução do monarca Luis XVI, o desgaste do cristianismo e, conseqüentemente, declínio do clero, a instabilidade política permaneceu. Os grupos revolucionários começaram a conflitar, em virtude de seus interesses divergentes. Os girondinos defendiam as causas da alta burguesia e os jacobinos as ambições da baixa burguesia (REVOLUÇÃO, [2017]).

Ao final, os jacobinos, também conhecidos como montanheses, concentraram o poder e implantaram a Convenção Montanhesa ou Jacobina. Foi nesta oportunidade que se teve o primeiro indício do sistema de governo convencional.

Para os revolucionários franceses o poder executivo “existe apenas em virtude do soberano” (ROUSSEAU, 1762 apud SOUZA, 2011, p. 5) e como buscavam extinguir toda forma de governo que concentrava poder em um único indivíduo, idealizaram e concretizaram um sistema no qual o poder era exercido por uma assembleia, a Convenção.

Para Robespierre (1793 apud BARROSO, 2011), figura de grande importância no momento histórico que aqui se analisa, aqueles encarregados de fazer a lei devem ser os responsáveis por executá-las, motivo que levou a Convenção Montanhosa a centralizar o poder constituinte e o legislativo.

À vista disso, do sistema convencional ou de assembleia, infere-se que o poder se concentra em determinado grupo, a assembleia representativa, diretório ou colegiado. A instituição detentora de poder, neste sistema de governo, reúne as figuras do Chefe de Estado e do Chefe de Governo, uma vez que não há Poder Executivo. Quando existente, o presidente possui papel meramente figurativo.

As características peculiares deste sistema inviabilizam a sua própria existência. O fato de o poder ser concentrado facilita inúmeras formas de corrupção capazes de suscitar um governo oligárquico, em que o grupo destacado para exercer o poder se preocupa tão somente nos próprios interesses.

Não por outra razão que, nos dias de hoje, apenas um país adota o sistema convencional, a Suíça. As palavras de José Manoel Ferreira Filho ratificam a singularidade do país ser governado por um diretório.

Não é duvidoso que o sistema convencional só pode funcionar convenientemente em circunstâncias e em países especialíssimos, como a Suíça. Esta apresenta características sociais, econômicas, históricas e até militares, sem símile. Seu povo é pequeno, rico e próspero, com longa tradição de independência e velha experiência de autogoverno. Sobre ele os extremismos não têm sedução. Sua defesa é providenciada em primeiro lugar pela natureza”. (FERREIRA FILHO, 2011, p180).

Além da Suíça e da França, berço do governo de assembleia, este sistema foi empregado também na extinta União Soviética – URSS, na Polônia, Hungria e Romênia, sendo este, atualmente, um país semipresidencialista e os outros dois parlamentaristas.

A concentração do poder dificulta não só a implantação de uma convenção, mas também a sua estabilização e o seu progresso. É necessário bem mais que uma ideologia ou um lema francês para se concretizar um diretório com tanto poder de decisão e tão suscetível de dissolução.

Hodiernamente, somente um país, a Suíça, se revela qualificado para sustentar e preservar um governo de assembleia. Inegável, portanto, sua excepcionalidade.

## 1.2 PARLAMENTAR

Como mencionado anteriormente, o parlamentarismo é um sistema de governo no qual os Poderes Legislativo e Executivo são exercidos em cooperação, tendo como escopo o equilíbrio entre as funções legiferante e administrativa. Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, os Poderes nada mais são que interdependentes.

Em uma nação cujo governo é parlamentarista, tem-se o Chefe de Governo e o Chefe de Estado em cargos diferentes, não podendo ser esses papéis desempenhados pelo mesmo indivíduo, mas ainda assim atuam em conjunto. A participação colaborativa de ambos os chefes é pré-requisito para um parlamentarismo harmônico.

Originado na Inglaterra do século XIII, o parlamentarismo é cria de uma oposição à Monarquia Absolutista. De acordo com a convicção de Dallari, este sistema, assim como os demais, decorreu de uma insatisfação popular, ou seja, uma revolução. *In verbis*, a posição do doutrinador:

A Inglaterra pode ser considerada o berço do governo representativo. Já no século XIII, o mesmo que assistiu à elaboração da Carta Magna, numa rebelião dos barões e do clero contra o monarca, irá ganhar forma de parlamento. No ano de 1265 um nobre francês, Simon de Montefort, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, chefou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião que muitos apontam como a verdadeira criação do parlamento. (DALLARI, 1995, p.195).

Após a implantação de tal sistema na Inglaterra, diversos países passaram a adotá-lo. Segundo Sahid Maluf (1999, p 260), o parlamentarismo, por volta do século XIX, se estendeu pelo velho continente, sendo admitido por países como “Bélgica, Prússia, Alemanha, Polônia, Checoslováquia, Áustria, Grécia, Iugoslávia, Finlândia, Espanha e outros”.

Com tal expansão o parlamentarismo acabou por tomar algumas formas diferentes, sendo duas delas a monista contemporânea e dualista clássica. A primeira corresponde ao governo parlamentarista no qual o Chefe de Governo é eleito apenas pela força do Parlamento. Já o parlamentarismo dual está presente nos governos em que o Chefe de Estado tem ingerência direta nos assuntos da chefia de governo (FERREIRA FILHO, 2011, p. 175).

Outro contraste, que foi alimentado com o decorrer do tempo e com a peculiaridade de cada nação, versa acerca da figura do Chefe do Estado. A regra do parlamentarismo é de que a o Chefe de Governo se concentra no Primeiro Ministro, sempre vinculado ao Parlamento. No entanto, o Chefe de Estado, dependendo da forma de governo, seja Monarquia ou República, centralizar-se-á na figura do Monarca ou do Presidente.

A título de compreensão, têm-se Reino Unido, Holanda, Espanha e Bélgica, atualmente, como monarquias parlamentaristas em que o Monarca e Primeiro Ministro correspondem a Chefe de Estado e de Governo, respectivamente. Como repúblicas parlamentaristas, aponta-se Alemanha, Áustria, Irlanda e Itália, governos nos quais um presidente é eleito pelo parlamento ou pelo voto popular.

Cumprir mencionar que independentemente do tipo de parlamentarismo, este sistema sempre será pautado na representatividade do povo. Tamanha é a importância da vontade daqueles que elegem o Parlamento que a confiança é quesito basilar nos governos de cooperação.

Ao povo cabe apenas eleger os membros do Parlamento. A estes é confiada a decisão de nomear o Primeiro-Ministro, a figura mais importante do Poder Executivo e quem toma as decisões políticas mais importantes. Observa-se, portanto, que este sistema é puramente representativo, o Parlamento é responsável pelas mais sérias e importantes decisões de uma nação.

Os diversos países que adotam o parlamentarismo, todavia, terão algumas nuances no tocante a forma de eleição do Primeiro Ministro e, em alguns casos, do Presidente, mas, ao final, a atuação do legislativo será expressiva. O Poder Executivo será constituído por um membro do próprio Legislativo, ou seja, dará as cartas ao governo.

Muitas vezes o Chefe de Governo não tem mandato fixo, com período determinado. O Parlamento, através da maioria, irá apoiar um partido que formará o gabinete com competência para governar o país. O gabinete, por sua vez, será liderado pelo Primeiro Ministro, indicado pelo Chefe de Estado e escolhido pelo Parlamento (ALEX, 2015).

Como alhures registrado, devido esse sistema ser fundamentado na representatividade, o Chefe de Governo possui responsabilidade perante o Parlamento e pode ser destituído de seu cargo a qualquer momento. A possibilidade de destituição do cargo é característica marcante do parlamentarismo, atrelada à confiança, em tese, da população.

O sistema prevê duas situações que podem incorrer na destituição do Primeiro Ministro, a perda da maioria parlamentar e a moção de desconfiança. No que diz respeito a primeira opção, esta ocorre quando o partido do Chefe de Governo perde o apoio da maioria parlamentar, sem a qual não pode governar, havendo, conseqüentemente, a formação de uma nova maioria que apoiará outro partido a formar novo gabinete.

No que tange a possibilidade da moção de desconfiança, esta é uma situação em que o parlamentar, que por alguma razão desaprova a política de governo, suscita o voto de desconfiança e caso este seja aprovado pelo Parlamento, o gabinete será destituído do governo, sendo oportunizado ao Primeiro Ministro renunciar ao seu cargo (DUARTE, 2017).

Tais possibilidades de dispensa do Chefe de Governo acabam por fomentar a dissolução do Parlamento. Legalmente previsto, a dissolução poderá ocorrer quando o Chefe de Governo é apoiado por uma minoria parlamentar ou quando recebe o voto de desconfiança, tendo este sido aprovado pelo legislativo.

Em ambas as situações, o Primeiro Ministro solicitará ao Chefe de Estado que declare extintos os mandatos dos parlamentares e, pelo mesmo ato, convoque eleições gerais; com o escopo de ampliar o apoio e alcançar a maioria parlamentar ou porque acredita, pura e simplesmente, que a posição do Parlamento está em desacordo com a vontade popular (DUARTE, 2017).

Observa-se, tanto da formação do parlamento e do gabinete como da dissolução dos mesmos, que o sistema é intrinsecamente ligado à coalizão dos diversos partidos. Nenhum partido ou Chefe de Governo se mantém no poder sem a maioria parlamentar. É necessária a formação de acordos e avenças entre os grupos políticos. O Parlamento é constituído de pactos firmados, de uniões celebradas, de alianças ajustadas.

Tomo a liberdade de afirmar que a coalizão de partidos e o próprio multipartidarismo são as principais características do sistema de governo parlamentarista. A figura central deste sistema, aquele que possui o poder de decisão, o poder político, ou seja, o Chefe de Governo, só exercerá o seu poder com o aval do Parlamento, que por sua vez é formado por acertos partidários.

Ao final da cadeia de poder, o Chefe de Governo é uma figura dependente e vinculada à maioria do Parlamento, que apoiará ou não suas decisões e a continuidade do seu exercício de governança. Só confirma que no sistema parlamentarista o Legislativo, por obviedade, através do Primeiro Ministro, governa a nação, ratificando a ideia de que os Poderes Legislativo e Executivo coexistem em colaboração.

A proximidade do executivo e legislativo é uma das vantagens deste sistema, uma vez que possibilita tomada de decisões mais céleres, facilidade e agilidade nas aprovações de leis e rápida resolução de crises. No entanto, há quem aponte o fato do representante do executivo não ser eleito pelo povo uma desvantagem, assim como as questões de minorias serem preteridas (BLUME, 2017).

Em suma, o sistema de governo parlamentarista é marcado pela separação em cargos do Chefe de Estado e do Chefe de Governo, pela colaboração entre os Poderes Legislativo e Executivo, pela confiabilidade e a prática da coalizão entre os multipartidos políticos.

### 1.3 PRESIDENCIAL

Instituído pela primeira vez em 1787, na Convenção da Filadélfia, ao se reconhecer a Constituição dos Estados Unidos da América (FERREIRA FILHO, 2011, p. 168), o presidencialismo se tornou o principal sistema aplicado por governos republicanos.

A composição do sistema de governo presidencialista é fundamentada, entre outras idiosincrasias, na separação total de poderes, de modo que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário se sustentam de forma independente e harmônica entre si. Frente à este cenário, o Poder Estatal será distribuído de acordo com as suas funções.

Em sua obra, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, de forma clara, define a separação de poderes da seguinte forma:

Essencialmente, a “separação de poderes” consiste em distinguir três funções estatais – legislação, administração e jurisdição – e atribuí-las a três órgãos, ou grupos de órgãos, reciprocamente autônomas, que as exercerão com exclusividade, ou ao menos preponderantemente. (2010, p. 161).

Ainda lecionando sobre este tema, o doutrinador afirma que a separação dos poderes é a base da organização do governo nas democracias ocidentais, identificado como princípio fundamental da organização política liberal, sendo uma máxima prevista no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

De forma contrária ao sistema convencional e parlamentarista em que há concentração e cooperação entre os poderes, no presidencialismo os poderes são autônomos, terão funções repartidas e específicas. Nessa linha, os poderes atuam também como fiscalizadores um dos outros para maior eficiência de suas respectivas atividades.

Essa característica acaba por estabelecer o que hoje conhecemos como Princípio dos Freios e Contrapesos, que não permite que, após a divisão do poder, os órgãos que exercem o poder político ajam de forma descontrolada e sem limites. Cada poder exercerá sua funcionalidade de maneira autônoma e suscetível de fiscalização pelos demais poderes.

O jurista José Afonso da Silva ensina que:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. (2010, p. 110).

E conclui seu silogismo afirmando que a harmonia entre os poderes é essencial para manutenção de um equilíbrio político e para o devido exercício do Poder Estatal, de modo a beneficiar o povo ao qual representa. Vejamos:

Se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdade e prerrogativas de um em detrimento de outro. (SILVA, 2010, p. 111).

Outra característica inerente ao sistema de governo presidencialista é a centralização da figura do Chefe de Estado e a do Chefe de Governo em um único cargo, a Presidência da República. A figura do Chefe do Executivo exerce, em um mandato de prazo determinado, o papel simbólico e cerimonial, bem como executa as tarefas de gabinete do Poder Executivo.

A pessoa eleita para ocupar o cargo de Presidente da República, diversamente do parlamentarismo, não é subordinada ou vinculada ao Poder Legislativo, devendo zelar apenas pelos interesses do povo. Essa autonomia se dá pelo fato de que quem elege o Chefe do Executivo é a própria população, sem interferência, teoricamente, dos legiferantes.

Assim como os componentes do Poder Legislativo, o Presidente da República, no sistema de governo presidencialista, através da garantia do sufrágio universal, é eleito pelo povo de forma direta, conhecida como eleição majoritária, ou de forma indireta, nominada como eleição de dois graus.

No tocante a eleição direta o candidato é eleito quando alcança a maioria absoluta dos votos. No segundo modo de eleição, primeiramente, o povo escolhe os delegados, que formarão um colégio eleitoral e que, por sua vez, será competente para definir o candidato que assumirá o cargo mais alto do executivo. (MORAES, 2004, p. 106).

#### **1.4 SEMIPRESIDENCIAL**

Diferentemente da clássica divisão, na qual se verifica apenas os sistemas convencional, parlamentar e presidencial, hoje em dia, os principais estudiosos do assunto passaram a utilizar uma classificação mais contemporânea, onde se verifica um quarto sistema de governo, o semipresidencialista.

O primeiro indício do sistema de governo semipresidencial foi com a instituição da República de Weimar, na Alemanha de 1919 e que perdurou até o início da era nazista, em 1933. Todavia, o reconhecimento deste sistema ocorreu apenas em 1958, com os ideais apresentados na instauração da V República Francesa. (MORAES, 2004, p. 76).

Alguns dos países que na atualidade são regidos pela forma de governo republicana, na qual a figura do presidente é o centro da administração, adotam como sistema de governo o semipresidencialismo, que nada mais é o entremeio do parlamentarismo e presidencialismo.

Enquanto no presidencialismo a governança é feita tão somente pelo presidente, eleito pelo povo, para exercer o mandato por prazo determinado e que concentra a autoridade de Chefe de Estado e Chefe de Governo; o semipresidencialismo congrega características tanto do presidencialismo como do parlamentarismo.

Do sistema parlamentar, o semipresidencialismo adere à separação do Chefe de Estado, representado pelo Presidente da República, e o Chefe de Governo, desempenhado pelo Primeiro Ministro, sendo este nomeado pelo primeiro. Frisa-se que neste cenário não há Chefe de Estado simbólico como no parlamentarismo, mas sim uma atuação efetiva do presidente, com poderes significativos e de decisão.

Assim como no sistema presidencial, no semipresidencialismo há uma distinção e separação entre os Poderes Executivo e Legislativo, onde atuam de maneira autônoma, independente e harmônica.

Neste sistema o presidente, também eleito pelo voto popular para exercer um mandato de prazo determinado, juntamente com o Primeiro Ministro formam o executivo. (BLUME, 2017).

Com esse misto de características, o semipresidencialismo tem mais alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que o presidente não está vinculado ao Parlamento, mas possui um papel mais substancial e ativo na política, considerando que representa a vontade do povo.

No entanto, podem ocorrer algumas divergências devido a eleição em separado do Presidente e Primeiro Ministro, mas que ao final prevalecerá a decisão do presidente que possui certas prerrogativas.

No sistema semipresidencial, o presidente, além de nomear o Chefe de Governo, tem competência para destituí-lo do cargo, bem como dissolver o parlamento. Alexandre de Moraes sintetiza tal prerrogativa, *in verbis*:

O poder de dissolução é uma prerrogativa essencial e rigorosamente pessoal do Presidente; seu exercício não está subordinado a prévia autorização do Primeiro-Ministro ou dos presidentes das Assembleias. O Presidente da República exerce-o nos termos constitucionais, 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. (2004, p. 83).

Em suma, no semipresidencialismo o Presidente da República, nas palavras do aludido jurista, é uma figura central, forte e influente na política nacional, de modo que há o *“fortalecimento da ideia presidencialista e sua ingerência nos mecanismos de racionalização do parlamentarismo”* (MORAES, 2004, p.84).

## **2 ESTUDO COMPARADO**

Definidos e conceituados os sistemas de governo, faz-se necessário abordar os maiores expoentes dos principais sistemas e analisar seus pormenores para, assim, se entender realmente a concretude de cada um.

Primeiramente será feito uma análise das duas formas de parlamentarismo, em que o monarca e o presidente atuam como Chefe de Governo. A apreciação dessas possibilidades será realizada por meio da exposição dos principais governos que adotam esse sistema, a Inglaterra e a Alemanha, respectivamente.

Posteriormente o estudo abordará o presidencialismo, representado oportunamente pelos Estados Unidos da América. E ao fim deste capítulo será examinado o semipresidencialismo e a sua aplicação na Federação Russa.

Esta análise, ainda que perfunctória, será importante para que se possa entender, nos capítulos seguintes, o sistema de governo utilizado no Brasil e suas inconsistências, escopo precípua deste trabalho.

### **2.1 O PARLAMENTARISMO NA INGLATERRA**

Consoante previamente explanado, no parlamentarismo há uma integração entre os Poderes Legislativo e Executivo que acarreta em uma cooperação mútua entre ambos os poderes, máxime em virtude das atribuições do poder executivo serem compartilhadas entre um Chefe de Estado e um Chefe de Governo.

Sendo o berço do parlamentarismo, o jurista Luis Roberto Barroso leciona sobre a Inglaterra:

Ao final do século XVI, a Inglaterra já havia se firmado como uma monarquia estável, um Estado protestante e uma potência naval. Ali seriam lançadas, ao longo do século XVII, as bases do constitucionalismo moderno, em meio à turbulência institucional resultante da disputa de poder entre a monarquia absolutista e a aristocracia parlamentar. (2010, p. 19).

De um exame minucioso, depreende-se que a monarquia parlamentarista na Inglaterra se firmou após turbulentos conflitos entre monarcas e parlamento, mormente quando, em 1628, o parlamento limitou o poder da monarquia com a famigerada *Petition of Rights* (BARROSO, 2010, p. 21). Tal instrumento é símbolo da insurgência em face ao lançamento de tributos sem aprovação do parlamento, às prisões arbitrárias, ao uso da lei marcial em tempos de paz e à ocupação de casas particulares por soldados.

Os indigitados conflitos culminaram, igualmente, em questões de ordem religiosa que levaram à ruptura da Inglaterra de Henrique VIII com a Igreja Católica e, por conseguinte, à criação da Igreja Anglicana, na qual o monarca se torna o chefe supremo da igreja. (PINTO, [2017]).

Diante dessa conjuntura, o sistema de governo parlamentarista na nação inglesa fundou-se, e, até hoje se mantém com um parlamentarismo, constituído sob três alicerces, a Coroa, representando o Chefe de Estado, o Primeiro Ministro, como Chefe Governo, que formam o Poder Executivo, e o Parlamento.

No que concerne ao Parlamento, este é constituído pela Câmara dos Comuns, conhecida como Câmara Baixa e pela Câmara dos Lordes, ou Câmara Alta. A primeira é formada pelos políticos eleitos pelo voto popular, razão pela qual é mais sensível as pressões populares e a quem cabe legislar (LOPES, 2010, p. 39).

Outrossim, a Câmara dos Lordes, que historicamente, teve suas funções esvaziadas, é composta por membros “recomendados”, ou seja, não há eleição, mas sim uma escolha por via indireta. Habitualmente, são membros da alta sociedade e que, por vezes, herdaram o posto.

A princípio, esta Câmara ainda exerce uma função fiscalizadora sobre a atividade legislativa da Câmara dos Comuns e também do Primeiro Ministro. Cumpre mencionar que até 2009, a Câmara dos Lordes exercia função jurisdicional como a última instância recursal (REINO, [2017]).

Em que pese o Parlamento Inglês ser bicameral há a pluralidade de partidos, sendo eles o trabalhista, o liberal e o conservador. Ressalta-se que o partido liberal tem sua atuação um tanto quanto reduzida, restando aos outros dois partidos maior articulação política e alternância de mandatos (ANDRADA, 2000, p. 238).

Quanto ao Poder Executivo, este é formado pelo Monarca, que possui legitimidade hereditária e pelo Primeiro Ministro, que será definido pelo partido que detém a maioria no Parlamento. Interessante é a lição do ex-deputado Bonifácio Andrada ao afirmar que:

Hoje a escolha do Primeiro Ministro é uma decorrência lógica dos resultados eleitorais, e há ainda fortalecida conjugação política do Ministério com o Partido, no Parlamento, decorrendo das permanentes articulações existentes nestes contextos, a estabilidade do regime num país onde a pluralidade das manifestações culturais enriquecem sobremaneira o tablado social. (2000, p. 238).

Conclui-se, portanto, que o parlamentarismo inglês se destaca pela força do Parlamento que possui o poder decisivo e escolhe o Chefe de Governo. E, ainda, pela pluralidade de partidos que exige, como bem pontuado pelo político acima citado, constantes articulações para se manter a estabilidade do regime.

## **2.2 O PARLAMENTARISMO NA ALEMANHA**

A Alemanha, por sua vez, segue o sistema de governo de república parlamentarista e esse modelo atual também é dotado de grande influência histórica, sobretudo do pós-guerra.

A Lei Fundamental alemã, de 1949, o Diploma Constitucional do pós-guerra, adotou o federalismo e manteve o sistema de governo já implantado pela célebre Constituição de Weimar, de 1919, em que o Presidente da República, o Chanceler e o Parlamento exercem as funções governamentais.

A Carta de Weimar foi um marco político e jurídico, não só para Alemanha, mas para todas as Democracias. A Constituição Germânica de 1919 instaurou a primeira democracia parlamentar republicana na Alemanha e instituiu, de maneira inédita, os direitos fundamentais de natureza socioeconômica, o que resultou em obrigações positivas para o Estado (PINHEIRO, 2006).

O modelo alemão traz o Presidente da República, conhecido como *Bundespräsident*, como Chefe de Estado, sendo responsável pela administração da política externa do país. Já o Chefe de Governo, que neste país é denominado de Chanceler, é eleito ou “aprovado” pelo Parlamento e junto com os seus ministros exerce os poderes executivos.

No que tange ao Presidente, este é eleito pela Assembleia Nacional, intitulada, no idioma alemão, de *Bundesversammlung*. Este colégio eleitoral se reúne única e exclusivamente para definir o Chefe de Estado e é constituído por deputados federais e delegados escolhidos pelas assembleias legislativas dos estados. Consigna-se, também, que o mandato presidencial é de cinco anos, permitida a reeleição. (PARLAMENTARISMO, [2017]).

De outro lado, o Chanceler, como dito anteriormente, é indicado pelo Presidente, estando o exercício de Chefe de Governo condicionado a aprovação do Parlamento. Dentre tantas funções, o Chanceler é responsável, basicamente, pela condução das políticas internas do país, é encarregado pela execução do plano de governo.

No que diz respeito ao terceiro braço do governo alemão, o poder legiferante é constituído por duas casas, o Parlamento Federal (*Bundestag*), o que para o sistema inglês seria a Câmara Baixa, e o Conselho Federal (*Bundesrat*), em paridade, a Câmara Alta.

O primeiro é o órgão de representatividade popular, cujos membros são eleitos de forma direta. O segundo é o órgão de representatividade dos Estados, cujos membros são os governadores e secretários. Assim como o sistema de governo inglês, a Alemanha também possui pluralidade partidária, de modo que “os dois principais Partidos, o da Democracia Cristã e o do Socialismo Democrático, se revezam no Poder, geralmente articulados com o Partido Liberal, de menor expressão” (ANDRADA, 2000, p. 239).

Essa estruturação só corrobora a cooperação entre os Poderes Legislativo e Executivo e a coalizão partidária, aspectos inerentes ao parlamentarismo. O diferencial do sistema de governo germânico, além da forma de governo e o Presidente como Chefe de Estado, reside na intensidade da colaboração e o quanto de ingerência um poder tem sobre o outro, haja vista que no parlamentarismo alemão quem determina o Chanceler é o legislativo.

### 2.3 O PRESIDENCIALISMO NOS EUA

A exemplo do que ocorreu nos países mencionados alhures, as vicissitudes decorrentes dos entraves entre colonos e coroa foram fundamentais para a evolução do sistema de governo nos Estados Unidos da América.

O sistema presidencial escolhido foi uma medida emergencial, no embate entre as 13 colônias e a coroa inglesa, para efetivar a independência e fortalecer o poder central. Os líderes separatistas criaram um regime democrático em que se combinou as prerrogativas democráticas e o governo forte e centralizado (ANDRADA, 2000, p. 143).

No fim, os acontecimentos históricos contribuíram para que as antigas colônias britânicas, juntas, se tornassem precursoras da patente separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ao adotar o sistema presidencialista, o Estados Unidos é marcado pelo chefe do executivo, na figura do Presidente da República, e um congresso bicameral, composto pelo Senado e pela Câmara de Representantes. Notadamente este modelo exerceu forte influência no sistema de governo brasileiro.

No sistema presidencialista norte americano, a figura do Presidente tem forte atuação na política interna e externa do país, exercendo o papel de líder das forças armadas, sendo responsável pela indicação de juízes federais e ministros da Suprema Corte, tendo influência ativa no processo legislativo com envio de projetos de lei e exercendo poder de veto sobre a atividade legislativa do congresso.

O Senado, que junto com a Câmara de Representantes compõe o Congresso, é formado por dois representantes de cada estado, sendo presidido pelo Vice-Presidente da República. Já a Câmara de Representantes é composta por 435 membros eleitos pelo sistema distrital majoritário, tendo cada estado um quórum de representantes vinculado ao número de habitantes.

Para melhor elucidar a eleição presidencialista americana, valiosos os ensinamentos de Luis Roberto Barroso:

A eleição do Presidente é feita por um colégio eleitoral, composto por 538 integrantes, cuja composição obedece ao seguinte critério: cada Estado, por regras estabelecidas na sua própria legislação, indica um número de delegados correspondente à soma de Senadores e Deputados daquele Estado (Constituição, art. 2-). Há, todavia, uma

singularidade: à exceção dos Estados de Maine e Nebraska, o candidato que obtiver mais votos populares em um Estado recebe todos os votos dos delegados daquele Estado. Esse critério já fez com que, por três vezes, o candidato vencedor no voto popular perdesse no colégio eleitoral. Tal anomalia ocorreu pela última vez na eleição de outubro de 2000, quando o candidato eleito George W. Bush teve menos votos populares do que seu oponente, Al Gore. (2010, p. 29).

Consistindo a Constituição Federal Estadunidense de 1787 como a genitora do sistema de governo presidencial, vislumbram-se nos Estados Unidos da América as três características fundamentais do presidencialismo, a separação de poderes, a concentração dos Chefes de Estado e Governo em um único cargo, o de Presidente, e a relação de independência entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Outro ponto que merece destaque no governo norte americano é o bipartidarismo. Desde a declaração de independência, ainda que sem muita definição, somente ideias divergentes, até os dias atuais há apenas dois partidos políticos a disputar as eleições, o republicano e o democrata.

A ausência de multipartidarismo impede a prática de coalizão partidária, de modo a não afetar a independência dos poderes, permanecendo estes separados, independentes e harmônicos entre si.

## **2.4 O SEMIPRESIDENCIALISMO NA RÚSSIA**

Inspirada na V República Francesa, a Constituição Federal da Rússia optou pelo sistema semipresidencialista em que também há uma coexistência de poderes equivalentes entre a figura do Presidente e a figura do Primeiro Ministro.

No caso russo o Presidente é eleito pelo voto popular e exerce a função de Chefe de Estado, influenciando diretamente na política externa do país, bem como nomeia o Primeiro Ministro que, por sua vez, faz a função de Chefe de Governo. Cabe assinalar que tal nomeação é sujeita à aprovação do Parlamento.

Com características dos sistemas parlamentar e presidencial, o semipresidencialismo russo se difere pela presença de um Primeiro Ministro, portanto, poderes repartidos, e pela maior intervenção, força e prerrogativas concedidas ao Presidente da República. Há, na verdade, a inversão na prática dos papéis de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

No tocante ao Parlamento Russo, este é denominado de Assembleia Federal e funciona como o ramo do poder representativo e legislativo da Rússia. Observando o critério bicameral, a Assembleia Federal é formada pelo Conselho da Federação, que corresponde à Câmara Alta e integra 190 membros, sendo dois representantes de cada unidade administrativa; e a Duma Estatal, que reflete a Câmara Baixa e conta com 450 deputados eleitos para mandato de cinco anos.

Por ser um sistema semipresidencial e não semiparlamentar, a Rússia se aproxima mais dos costumes de um governo presidencial, de maneira a atribuir mais poder e prerrogativas ao Presidente, permitindo apenas uma atuação coadjuvante do Parlamento. Informações constantes no *sítio* da Embaixada da Federação Russa possibilita uma melhor elucidação acerca do seu sistema de governo. Vejamos:

O Presidente está ao cume do sistema de poder de Estado. É ele que garante que todas as instituições sejam capazes de realizar as suas responsabilidades e vigia-as, para que nenhuma instituição possa assumir as prerrogativas de outro organismo, tentar usurpar o poder no país ou retirar as funções de outra instituição. Cada instituição de poder do Estado é apenas parcialmente responsável na defesa da Constituição. Só o Presidente tem a responsabilidade de salvaguardar o sistema do estado, sua soberania e integridade geral. Assim, constitui-se a garantia que as outras instituições do Estado e seus oficiais possam fazer exercer os seus poderes dum modo normal e de acordo com a Constituição. (...) Por outras palavras, o partido com a maioria no Parlamento poderia formar o Governo, mas o governo não tem de ser formado de acordo com este princípio. Ambas as abordagens estariam dentro dos termos da Constituição. Contudo, uma situação em que a composição do Governo não reflete a maioria parlamentar, pode constituir uma fonte de problemas para muitos aspectos da função do ramo executivo, especialmente no que diz respeito à legislação. Este tipo de problemas poderia reduzir a eficácia do trabalho do ramo executivo e torná-lo incapaz de solucionar tarefas mais complexas. Para que tal situação possa ser ultrapassada, a Constituição dá ao Presidente uma diversidade de poderes, que ele pode utilizar numa base contínua para influenciar o trabalho do Governo. (...) O Presidente tem o direito de demitir o governo ou aceitar a demissão do primeiro-ministro, que automaticamente significa a demissão do governo. Assim, as relações entre o Presidente e o Governo refletem plenamente o

imperativo do Presidente em talhar a política doméstica e externa. (EMBRUSSIA, [2017]).

Um ponto de relevante destaque no estudo do caso russo é o atual Presidente, Vladimir Vladimirovitch Putin. Jurista, doutor em ciências econômicas e ex-agente da KGB – Comitê de Segurança Nacional –, Putin está à frente do governo russo, ainda que como Primeiro Ministro em certos períodos, há quase vinte anos.

Nomeado Primeiro ministro em agosto de 1999, Putin exerceu o cargo de Chefe de Governo até dezembro daquele ano quando assumiu as funções de Presidente. No início de 2000, seguindo os trâmites normais, Vladimir foi eleito Presidente da Federação e reeleito em 2004. (EMBRUSSIA, 2012).

Com o fim do mandato presidencial em 2008, Putin tornou-se novamente Primeiro Ministro, para após quatro anos ser eleito mais uma vez Presidente da Federação e em 2016 ser reeleito outra vez. No poder há dezoito anos, Vladimir Putin é uma das figuras mais influentes da Rússia e do mundo.

### **3 O SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO**

Ultrapassado a etapa basilar do trabalho, na qual foi analisado cada um dos sistemas de governo e seus principais exemplos na atualidade, chega-se ao ponto central deste trabalho, o sistema de governo brasileiro e suas inconsistências.

Primeiramente será apreciado a origem e evolução do sistema de governo implantado no Brasil, para em seguida ser abordado os costumes e os comportamentos no que diz respeito a eleição dos representantes políticos. Vejamos.

### 3.1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL

Após a sua descoberta, em 1500 por Pedro Álvares Cabral, o Brasil se tornou uma colônia portuguesa e assim permaneceu até 1530, quando se tornou um Reino Unido, para enfim, em 1822, com o Grito do Ipiranga<sup>1</sup>, alcançar sua independência.

Mesmo frente à independência, declarada por Dom Pedro I, príncipe regente na época e herdeiro do trono português, o governo constituía uma monarquia. Durante o período imperial, era vigente no Brasil a Constituição de 1824, imposta pelo imperador, que estabelecia o voto censitário e um Estado Confessional, intimamente ligado à Igreja. O Brasil Império perdurou até a proclamação da primeira república, em novembro de 1889. (ANDRADE, 1991, p. 68).

A queda da monarquia brasileira foi resultado de um intenso movimento republicano que se iniciou antes mesmo do anúncio da independência e teve papel importante no marco separatista da coroa portuguesa. Com o declínio do império, a partir de 1870, os grupos republicanos se unificaram e começaram a fazer força aos seus interesses.

José Afonso da Silva disserta sobre tal período de maneira sintética e elucidativa. *Ipsi litteris*:

Os liberais lutaram quase sessenta anos contra esse mecanismo centralizador e sufocador das autonomias regionais. A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanecia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. A ideia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões como as “Balaiadas”, as “Cabanadas”, as “Sabinadas”, a “República de Pirtini”. Tenta-se implantar, por várias vezes, a monarquia federalista do Brasil, mediante processo constitucional (1823,1831), e chega-se a razoável descentralização com o Ato Adicional de 1834, esvaziado pela lei de interpretação de 1840. O republicanismo interrompe com a Inconfidência Mineira e com a revolução pernambucana de 1817; em 1823, reaparece na constituinte, despontando outra vez em 1831, e brilha com a República de Piratini, para ressurgir com mais ímpeto em 1870 e desenvolver-se até 1889”. (2010, p. 76).

A insatisfação da sociedade com a forma de governo e a movimentação republicana, naquele momento mais organizada, culminou no golpe militar de 15 de novembro de 1889, liderado por Marechal Deodoro da Fonseca; ocasião em que se destituiu o imperador e estabeleceu a República Federativa do Brasil, sob um regime político democrático. (SILVA, 2010, p. 77).

Durante o lapso temporal entre a tomada do poder e o início da vigência da primeira constituição republicana, onde se definiu a forma e sistema de governo, a forma de estado e, ainda, os princípios basilares do Estado, o país vivenciou o *governo provisório* liderado pelo oficial Deodoro. Neste período diversos Decretos foram aprovados, sendo um deles a escolha da Assembleia Constituinte.

Em 1891, inspirada na Constituinte Estadunidense e elaborada sob a coordenação do jurista Rui Barbosa, a Carta Magna Republicana foi promulgada legalmente no Brasil. A constituição inaugural definiu três aspectos essenciais para nova fase política, a forma de Estado Federado, a forma de governo Republicana, regido por um sistema de governo Presidencialista, conforme infere-se dos dispositivos destacados abaixo:

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 41 - Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação. (BRASIL, 1891).

As aludidas características são de suma importância para tornar o governo estável, sendo imprescindível a sua preservação, de modo que a própria carta constitucional, no sexto dispositivo, traz a garantia e proteção necessárias.

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

I - Para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II - Para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:

a) a forma republicana;

b) o regime representativo;

---

<sup>1</sup> Grito do Ipiranga: Declaração de Independência proferida por Dom Pedro I às margens do Rio Ipiranga.

c) o governo presidencial. (BRASIL, 1891).

A Carta Republicana trouxe ainda a estruturação do Estado em três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, estipulou o voto universal, que diferentemente de sua etimologia, admitia algumas exceções, e a separação total da Igreja e Estado, tornando este laico, e permaneceu vigente por mais de quarenta anos.

A estabilidade política nacional entrou em crise com a Revolução de 1930, marcada pelos primeiros anos da Era Vargas, com um governo provisório. De início, o governo de Vargas possibilitou, legalmente, a aprovação da Constituição Brasileira de 1934, oportunidade na qual se proporcionou alguns direitos trabalhistas e viabilizou a reforma eleitoral que tornou o voto secreto e permitido para mulheres, bem como criou a Justiça Eleitoral.

Importante mencionar que em 1935, Vargas, que havia sido eleito indiretamente, decretou Estado de Sítio e suspendeu as garantias constitucionais, através de Decreto Legislativo que aboliu a Constituição. Diversos foram os conflitos entre esquerda e direita à época, o que, ao final, contribuiu significativamente para o conhecido Golpe de 1937 e implantação do Estado Novo, protagonizado pelo Presidente Vargas. (SILVA, 2010, p. 82).

Com o intuito de permanecer no poder, Getúlio Vargas extingue os partidos políticos e põe fim à liberdade de imprensa, de modo a instaurar no país um regime ditatorial (BORTOLINI, 2013). A Constituição de 1937 nada mais é do que um fruto de um governo arbitrário e autoritário, uma vez que a separação dos poderes figurava apenas no plano teórico e na prática o presidente concentrava todos os poderes.

A Carta Política imposta por Vargas, também conhecida como Polaca, devido a sua inspiração Polonesa, foi responsável por muitas mudanças na norma suprema, como, por exemplo, a extinção do federalismo, a supressão do liberalismo, a previsão da pena de morte, restrição de direitos individuais, entre outros. (LIMA, 2016).

Foi com o advento da 2ª Guerra Mundial que a Era Vargas entrou em declínio. O então presidente fez do Brasil integrante dos Aliados, o que por si só comprometeu a posição do governo, haja vista que a aliança a qual o Brasil tomou partido combatia o regime ditatorial nazifascista. Com o término da segunda maior guerra, em 1945, põe-se fim à Era Vargas e se inicia o período de redemocratização. (SILVA, 2010, p. 83).

Para se reestabelecer uma nova forma de governo foi eleita uma Assembleia Constituinte, responsável pela elaboração e promulgação de uma nova Carta Magna, que assim o fez. Em 1946, legalmente, foi aprovada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, inteiramente inspirada nas constituintes de 1891 e 1934.

Há quem considere que a norma constitucional de 1946, devido as suas inspirações, já nasceu ultrapassada e em desalinho com as circunstâncias políticas que o país enfrentava naquele momento. Em sua obra, José Afonso da Silva discorre acerca deste assunto. Vide:

Esse sentimento ficou traduzido nas normas da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.1946, que, ao contrário das outras, não foi elaborada com base em um projeto preordenado, que se oferecesse à discussão da Assembleia Constituinte. Serviu-se para sua formação, das Constituições de 1891 e 1934. Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu. (2010, p. 85).

Em síntese, a Constituição de 1946 foi marcada pela instituição do mandato presidencial quinquenal, isto é, de cinco anos, pela forte proteção à propriedade privada, pela garantia dos direitos à liberdade de expressão e opinião, pelo direito a greve e livre associação sindical.

Vale frisar que foi na vigência desta Carta Constitucional, após eleição e governo conturbado de Juscelino Kubitschek e renúncia de Jânio Quadros que, em 1961, que por meio de Ato Adicional, foi implantado no Brasil o sistema de governo parlamentar.

A mudança na sistemática de governo foi, na verdade, uma manobra política, diante de uma forte reação militar, para que o então Vice-Presidente, João Goulart, assumisse a posse do cargo de Chefe do Executivo.

No entanto, em janeiro de 1963, após realização de plebiscito, foi aprovada Emenda Constitucional que tornou o Brasil novamente uma República Presidencialista. Frente à toda essa instabilidade no tocante a governabilidade, João Goulart acabou por ser deposto em abril de 1964, o que viabilizou a tomada do poder pelos militares.

Ao longo dos três primeiros anos do Regime Militar, a ordem constitucional foi mantida e diversos Atos Institucionais foram aprovados. Esse íterim foi notável pelas prisões políticas de todo e qualquer simpatizante de ideais esquerdistas ou antagônicos ao conservadorismo de direita.

Quando da transição do governo dos Marechais Castelo Branco e Costa e Silva, foi aprovada pelo Congresso Nacional a sexta constituição brasileira. Em março de 1967 entra em vigor, com nova denominação, a Constituição da República Federativa do Brasil, que abrangia todas as alterações, decorrentes dos Atos Institucionais e Emendas Constitucionais, realizadas na constituição anterior. Para José Afonso da Silva, a constituição militar se caracteriza da seguinte forma:

Sofreu ela poderosa influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas assimilou. Preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República. Reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, o sistema tributário nacional e discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outra, com acentuada centralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento programado e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Reduziu a autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937. Em geral, é menos intervencionista do que a de 1946, mas, em relação a esta, avançou no que tange à limitação do direito de propriedade, autorizando a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Definiu mais eficazmente os direitos dos trabalhadores. (2010, p. 87).

Todavia, assim como os demais governos, o regime militar entrou em crise e, em 1968, sancionou o quinto e mais rigoroso dos dezessete Atos Institucionais, pondo fim à ordem constitucional e em sequência outorgando o Poder Executivo aos Ministros das Forças Armadas, Marinha, Exército e Aeronáutica.

Devido à arbitrariedade e opressão praticada pelo governo se chegou a completa e total insatisfação popular. Os movimentos contrários ao regime militar se intensificaram nas décadas de setenta e oitenta, culminando na famosa e fracassada “diretas já”, de 1983/84. No entanto, em que pese o insucesso da reivindicação, os militantes conseguiram eleger, em janeiro de 1985, Tancredo Neves como Presidente do Brasil.

Foi com a escolha de Tancredo Neves que se iniciou uma nova redemocratização no país. Colocou-se em prática o programa de construção da Nova República, que nas palavras do político, era consubstanciado no seguinte:

A Nova República pressupõe uma fase de transição, com início a 15 de março de 1985, na qual serão feitas, ‘com prudência e moderação’, as mudanças necessárias: na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal, fase que ‘se definirá pela eliminação dos resíduos autoritários’, e o que é mais importante ‘pelo início, decidido e corajoso, das transformações de cunho social, administrativo, econômico e político que requer a sociedade brasileira’. E, assim, finalmente, a Nova República ‘será iluminada pelo futuro Poder Constituinte, que, eleito em 1986, substituirá as malogradas instituições atuais por uma Constituição que situe o Brasil no seu tempo, prepare o Estado e a Nação para os dias de amanhã. (SILVA, 2010, p. 88).

Ocorre que, antes mesmo de tomar a posse do cargo de Chefe do Executivo, o candidato eleito faleceu, permitindo que José Sarney, o Vice-Presidente, assumisse a Presidência da República. Em continuidade à transição política pela qual o Brasil passava, o então presidente convocou a Assembleia Nacional Constituinte, liderada por Ulysses Guimarães, em fevereiro de 1987. (SILVA, 2010, p. 89).

Elaborada, aprovada e promulgada, a nova Constituição da República Federativa do Brasil entra em vigor em 1988. Conhecida como Constituição Cidadã, a norma máxima, retoma a democracia, organiza o Estado em Federação, separa os poderes em três, Legislativo, Executivo e Judiciário, ratifica o sistema de governo presidencialista, tutela os princípios fundamentais, os direitos e garantias individuais e assegura a reforma eleitoral.

A Carta Política vigente trouxe, ainda, capítulos dedicados à defesa do Estado e das instituições democráticas, à tributação e orçamento, à ordem econômica e financeira e à ordem social (BRASIL, 1988). Ressalta-se que, muito bem pensado, foram elaboradas as Disposições Transitórias, normas cuja vigência é temporária e permite que a redemocratização ocorra de maneira gradativa e eficaz.

Isto posto, analisado toda evolução constituinte brasileira, passemos ao exame do sistema de governo aplicado no Brasil e os reflexos do comportamento da população na atual conjuntura política.

### **3.2A CULTURA BRASILEIRA E ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES POLÍTICOS**

Como se observa da evolução histórica da Constituição Federal, o sufrágio universal é um direito que foi alicerçado ao longo dos anos. Inicialmente, o voto era censitário, sendo um direito vinculado ao poder aquisitivo, podendo votar apenas um determinado grupo de pessoas que atendiam o critério econômico.

Acompanhando o desenvolvimento e progresso da república democrática, o direito sufragista passou a abranger, com o tempo, o voto feminino e de analfabetos, se tornando realmente universal, sem qualquer distinção de crença, sexo, etnia ou classe social.

Tutelado pela Constituição Federal, além de universal, o voto é secreto e obrigatório, admitindo apenas três exceções, vejamos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

- a) os analfabetos;
- b) os maiores de setenta anos;
- c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

É forçoso que todos os habilitados exerçam seu direito a voto e o Estado garante medidas para que isto se cumpra. A ausência de participação eleitoral em certas situações pode ser justificada, mas, em regra, o cidadão arcará com o pagamento de multa e terá alguns direitos restringidos quando a quitação eleitoral for requisita e não for prestada.

A obrigatoriedade do voto é um dos pontos mais criticados sobre este tema. A favor desta característica os defensores sustentam, dentre tantos argumentos, que o voto é um poder-dever do cidadão (SOARES, 2004, p. 107). O direito se baseia no fato de que o cidadão tem a prerrogativa de poder escolher quem vai representá-lo; e dever porque o indivíduo tem responsabilidade para com a sociedade.

Ao opinar sobre o assunto o jurista e político Nelson de Souza Sampaio, acertadamente, afirma que o sufrágio possui um caráter de função pública, uma vez que o eleitor, como integrante do órgão eleitoral, contribui para formação de outros órgãos do Estado. (1981 apud SOARES, 2004, p. 108).

Todavia, frente à realidade do povo brasileiro, surge uma incerteza, que fundamenta a oposição à obrigatoriedade, será que a sociedade eleitora possui maturidade e formação política para eleger seus representantes? O constituinte não estaria atribuindo um dever para além da capacidade do eleitor?

É inegável que a maior parte da população eleitora no Brasil carece de informações acerca do sistema eleitoral. Arrisca-se dizer que a ignorância política reina no país. Mesmo que se tenha diversos meios informativos pelos quais se possa entender o funcionamento do sistema, o brasileiro não é um povo suficientemente patriota para se preocupar com tal temática.

É muito comum se deparar com indivíduos, com capacidade votante, que desconhecem alguns dos cargos políticos que formam o Poder Legislativo, ou, ainda, que desconhecem qual a função de cada cargo. Desconhecer cada uma das funções de Vereador, Deputado Estadual e Federal, Senador se tornou algo recorrente. Quando muito o eleitor sabe, devido a mera repetição e o convívio mais direto, diferenciar os cargos do Executivo, restrito ao prefeito, governador e presidente.

Frisa-se que o desconhecimento sobre os seus próprios representantes não se limita a uma classe específica ou a formação escolar do eleitor. A realidade brasileira permite se defrontar com pessoas graduadas que não sabe a diferença entre Congresso Nacional e Assembleia Legislativa ou do que se trata o voto proporcional.

Outra questão que merece destaque é que o voto deixou de ser por livre convencimento e passou a ser por livre conveniência. A classe de eleitores com mais acesso, direto ou indireto, aos candidatos deposita seu voto naquele que o beneficiará de alguma forma, seja com um cargo, com alguma vantagem ou facilidade.

A campanha eleitoral se tornou um meio de negociação. O candidato não se preocupa mais em demonstrar como o seu mandato irá favorecer a sociedade. A atuação do bom político se destina apenas aos debates e horários políticos. No âmbito dos bastidores a troca de favores e vantagens é a moeda de compra pela qual o eleitor facilmente se vende.

Aqueles que se situam mais distantes dos candidatos vivem, muitas vezes, sob o manto da ignorância e que agregado ao seu desinteresse pela política acabam por contribuir para o controle dos poderes e o caos sócio econômico instaurado no país.

O fato do brasileiro, em sua grande maioria, não saber os requisitos básicos para eleger os seus representantes é preocupante. Somado a isso se tem a ausência de interesse do cidadão em se educar e se envolver mais no processo sufragista, o que só contribui ainda mais para enraizar a cultura do analfabetismo político.

Às vésperas e até mesmo em dias de eleição se tornou frequente o eleitor não saber em quem irá depositar seu voto ou, mesmo, decidir por um candidato pelas razões equivocadas. Não há por parte do brasileiro, na maioria das vezes, uma preocupação e ponderação sobre a importância e consequência de sua escolha.

O ideal para o país seria uma drástica mudança no comportamento da sociedade em relação ao sistema eleitoral, tanto no que diz respeito a conhecer o funcionamento quanto no tocante a escolha do candidato. No entanto, para que isso aconteça é necessária uma reeducação da sociedade.

Porém, essa transformação é a última coisa que os governantes e legisladores querem, a julgar que os mesmos se mantêm no poder graças a esses óbices, e sem o apoio desses o processo se torna inviável. O grupo de políticos tem a percepção de que a partir do momento em que se transpor o véu da ignorância, a sociedade passará a ser mais criteriosa e exigente.

O desconhecimento e inabilidade política da população são os instrumentos dos políticos para se manter no poder. A atual e precária formação política da população brasileira combinada com a falta de uma atuação verdadeiramente cidadã por parte do eleitor, no final, contribui para a manutenção da corrupção.

Acerca da educação política da sociedade, colaciona-se relevante trecho do artigo escrito por Paulo Henrique Soares, que aborda a obrigatoriedade do voto.

A participação constante do eleitor no processo eleitoral torna-o ativo na participação do destino da coletividade a que pertence, influenciando, desse modo, nas prioridades da administração pública, ao sugerir pela direção de seu voto, aos administradores e parlamentares, quais problemas desejam ser discutidos e resolvidos; a omissão do eleitor pode tornar ainda mais grave o atraso socioeconômico das áreas pobres do País; também, leva o debate eleitoral aos lares e locais de lazer e trabalho, envolvendo inclusive, as crianças e jovens que serão os eleitores de amanhã. (2004, p. 108).

A realidade que aflige o Brasil é a cultura da conveniência e interesses próprios, quando não, a cultura da ignorância, quando deveria ser a do patriotismo e consciência política.

## 4 INCONSISTÊNCIAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Posto em exame e pormenorizado o sistema de governo brasileiro e a cultura política, passemos ao ponto principal deste trabalho, a inconsistência do presidencialismo de coalizão implantado no Brasil.

Destinado à problemática da monografia, este capítulo versa sobre a conceituação, características e consequências do sistema de governo singular de coalizão. Ao final será apontado o principal resultado deste modelo de governabilidade.

### 4.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O MULTIPARTIDARISMO

Da Constituição Federal de 1988, infere-se que o Brasil é uma República Federativa sob regime de governo presidencialista. A referida Carta Magna, além das definições políticas, da previsão e garantia de direitos, se preocupou em tornar o processo de redemocratização uma transição tangível.

Para tanto, foi criado o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se constitui em normas de natureza constitucional, tendo, portanto, capacidade plena para trazer exceções às regras determinadas no próprio corpo da Constituição (LENZA, 2016, p. 197). Sabiamente, Luís Roberto Barroso definiu as normas do ADCT da seguinte forma:

Destinam-se as normas dessa natureza a auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia – Constituição nova *versus* Constituição velha – e hierarquia diversa – Constituição nova *versus* ordem ordinária preexistente. (2011, p.489).

O sucesso da Constituição Cidadã, bem como sua vigência de quase trinta anos se dá, em parte, pela transição gradual de governos. O aludido Ministro leciona em outra obra que as normas transitórias são “*a influência do passado com o presente, a positividade que se impõe com aquela que se esvai*” (1993, p. 310).

Muitas são as peculiaridades do ADCT e críticas não lhe faltam. No entanto, para este trabalho cabe destacar um ponto de suma importância, a vontade popular. O segundo artigo da ADCT determinou que a população eleitora, por meio de plebiscito, seria responsável por definir a forma e o sistema de governo do país. Vejamos:

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. (BRASIL, 1988).

Em observância ao dispositivo, foi realizado o plebiscito antecipadamente, em 21 de abril de 1993, no qual se definiu a forma republicana e o sistema presidencialista de governo. Dessa forma é possível afirmar que a democracia é uma realidade, em que poder constituinte não se faz por imposição, mas em conjunto com o povo, real detentor do poder.

Dito isto, no tocante especificamente ao sistema de governo, o presidencialismo, a Constituição Federal de 1988 destina um capítulo ao Poder Executivo, onde dispõe acerca dos direitos, deveres, atribuições e responsabilidade do Presidente da República. Dentre tantas, destaca-se as seguintes disposições:

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

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. (BRASIL, 1988).

Dos aludidos artigos, infere-se que o Presidente da República é o Chefe do Executivo, com mandato de quatro anos, podendo ser, em consonância com o art. 14, §5º da própria Constituição Federal, reeleito para mais um único período subsequente de igual tempo.

Não obstante, para ser candidato e, eventualmente, ser eleito é necessário a observância das condições de elegibilidade, ou seja, alguns requisitos constitucionais, ordenados no §3º do já mencionado art. 14 da CF/88. *Ipsis litteris*:

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:  
I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

**V - a filiação partidária;**

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador. ((BRASIL, 1988 - grifo nosso)

Ressaltado o inciso V do dispositivo, é certo que ninguém pode ser eleito sem que esteja afiliado a um partido político. Não há hipótese em que alguém exerça mandato, seja de Presidente, Governador, Prefeito, ou do Poder Legislativo, como Senador, Deputado ou Vereador sem que haja associação, apoio ou financiamento de determinado partido político.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, no Brasil há exatos trinta e cinco partidos políticos devidamente registrados e sessenta e seis partidos políticos em formação, que aguardam a confirmação de apoio, no período de dois anos, de no mínimo 0,5% (cinco décimos por cento) de votos concedidos na última eleição geral para Câmara dos Deputados. (TSE, [2017]).

Com o número significativo de partidos políticos e cada um com sua legenda política, um único partido não consegue eleger um candidato. Considerando, matematicamente, a distribuição de votos não há como alguém ser eleito Presidente da República apenas com o voto da sua legenda partidária, pois não se alcançaria a maioria absoluta dos votos válidos.

Devido a essa imprecisão numérica, a essa incompatibilidade entre o método de eleição e a pluralidade de partidos se passou a adotar o método de coalizão. Esta especificidade do presidencialismo brasileiro permite que os partidos atuem em colaboração e cooperação para consolidar um objetivo comum.

Cumprе ressaltar que, quando se fala em presidencialismo e pluralidade de partidos, não se trata de uma relação de causalidade, onde se tem uma causa e efeito. Não há como definir se o presidencialismo de coalizão é a causa e o multipartidarismo o efeito, ou o inverso. A quantidade de partidos e o sistema de governo instaurado no país possuem a mesma origem, a CF/88 e que com o tempo foram se desenvolvendo e tomaram proporções dissonantes.

Em que pese a inviabilidade de determinar quem veio primeiro, incontestável é a relação existencial de um com o outro. Ponderando ser de coalizão o presidencialismo brasileiro, este só é necessário mediante a pluralidade de partidos, bem como o multipartidarismo só é praticável no Brasil presidencialista se houver a colaboração entre os partidos políticos.

O sistema de governo presidencialista aplicado no Brasil é objeto de muitos estudiosos e alvo de críticas. O cientista político, Sérgio Abranches, retrata a excepcionalidade do modelo aqui praticado ao afirmar: “o Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão” (1988, p. 22).

Como já apontado, o multipartidarismo é uma característica essencialmente parlamentar. Muito embora o maior expoente parlamentar, o Reino Unido, tenha o Parlamento dividido em dois blocos, o de governo e o de oposição, a pluralidade de partidos se faz presente (GIGANTE, 2017). Da mesma forma se constitui o Parlamento da Nova Zelândia.

Para ilustrar tal assertiva, colaciona-se tabela demonstrativa utilizada por Sérgio Abranches em seu artigo Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. (1988, p. 11).

**Tabela 1 - Características Institucionais das Principais Democracias Ocidentais e do Brasil (1946-64)  
(Dados referentes aos outros países - 1970's)**

País	Regime Eleitoral <sup>1</sup>	Estrutura do Parlamento	Forma de Governo	Nº Partidos <sup>2</sup> + 5% Cam. Pop.	% Grandes Coalizões <sup>3</sup>
Alemanha	Misto (Prop. Maj.)	Bicameral	Parlam.	3	28
Austrália	Majoritário <sup>4</sup>	Bicameral	Parlam.	3	0
Áustria	Proporcional	Bicameral	Parlam.	3	19
Bélgica	Proporcional	Bicameral	Parlam.	4	16
Canadá	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	5	0
Dinamarca	Proporcional	Unicameral	Parlam.	2	0
EUA	Maj. Distrital	Bicameral	Pres.	2	0
Finlândia	Proporcional	Unicameral	Pres. <sup>5</sup>	6	42
França	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	4	74
Holanda	Proporcional	Bicameral	Parlam.	7	49
Itália	Proporcional	Bicameral	Parlam.	5	43
Japão	Maj. Distrital <sup>6</sup>	Bicameral	Parlam.	4	20

Noruega	Proporcional	Bicameral	Parlam.	5	0
N. Zelândia	Maj. Distrital	Unicameral	Parlam.	2	0
Inglaterra	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	2	13
Suécia	Proporcional	Bicameral	Parlam.	5	0
Suíça <sup>7</sup>	Proporcional	Bicameral	Colegiado	5	74
Brasil (1946)	Proporcional	Bicameral	Pres.	5	80
Brasil (1986)	Proporcional	Bicameral	Pres.	4	
%					
Proporcional	69%				
%Distrital	41%				
%Bicameral	88%				
% Parlam.	88%				
Média N° Partidos	4				

Obs.:

1. Fonte: V. Herman e F. Mendel, *Parlaments of the World*, Londres, MacMillan, 1977.
2. Fonte: T. Mackie e R. Rose. *The International Almanac of Electoral History*, Nova Iorque, Free Press, 1974.
3. Fonte: A. Lijphart, "Power-Sharing versus Majority Rule...", *op. cit.*
4. O sistema australiano é majoritário por transferência simples.
5. Presidencialista, mas o parlamento pode demitir o gabinete.
6. Regime majoritário, mas com distritos plurinominais.
7. O Executivo é composto por um Conselho Federal, de sete membros, eleitos pelo parlamento. O presidente e vice-presidente são escolhidos entre os sete, para mandatos de um ano. Inexiste o voto de desconfiança

Observa-se que, com exceção do Brasil, Finlândia, Suíça, Inglaterra e Nova Zelândia, estas duas últimas já justificadas, todos os países apontados com pluralidade de partidos são governos parlamentares e que, conseqüentemente, praticam o instituto da coalizão partidária.

Em rápido desvio, a título de esclarecimento, destaca-se que o multipartidarismo da Suíça e Finlândia se fundamentam na própria peculiaridade de seus sistemas de governo, qual seja a total ingerência do Parlamento sobre o Executivo. (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Assim, na ilustração acima, resta apenas o Brasil como país presidencialista com uma característica inerente ao sistema parlamentarista e que contraria o próprio sistema de governo que adotou como paradigma, o estadunidense. Não à toa que os EUA, governo que efetivamente é bipartidário, é considerado a única democracia puramente presidencialista. (ABRANCHES, 1988, p. 19).

Como versado anteriormente, na Convenção da Filadélfia, quando promulgada a primeira e única constituição norte americana, surgiu o que hoje conhecemos como presidencialismo, sendo eleito para Chefe do Executivo George Washington, que nomeou como seus auxiliares os Secretários da Fazenda, do Interior e Exterior, e da Guerra. (ANDRADA, 1999, p. 69).

A priori, não houve uma disputa partidária, apenas a escolha em comum de um representante. Entretanto, quando da primeira eleição e da divergência de opiniões, estabeleceram-se duas vertentes políticas, os federalistas e os democratas republicanos. Futuramente tais partidos se identificaram como *whigs* e democratas e progrediram aos partidos atuais, republicanos e democratas.

Destarte, o bipartidarismo é uma idiosincrasia basilar do sistema de governo presidencialista. A concorrência de apenas dois partidos é da própria natureza do sistema, bem como dá sentido à estrutura de governo estabelecida, que, diferentemente do parlamentarismo, precisa de uma maior diversidade representativa, pois terá maior ingerência do parlamento no executivo.

Tem que se ter em mente que ambos os sistemas, parlamentarista e presidencialista, possuem peculiaridades contrárias e há uma razão para tanto. Suas características particulares irão influenciar, obviamente, a forma de exercícios do Poder Governo e Poder de Estado, bem como existem para adequar a realidade social ao sistema de governo escolhido.

No geral, pode se entender que a confusão ou mistura das características dos aludidos sistemas afetará diretamente a governabilidade do país e causará as mais variadas consequências. O exercício equivocado do governo compromete a harmonia dos poderes, bem como o principal objetivo do Estado, o bem do povo.

Nítida, portanto, é a falha do atual sistema de governo brasileiro. O Brasil, em sua própria definição de sistema é contraditório. Reconhecido como presidencialismo, atribui ao sistema presidencialista características do parlamentarismo, uma vez que a Carta Magna de 1988 permite a pluralidade de partidos políticos.

Conforme os números indicados pelo TSE e registrados anteriormente neste trabalho, depreende-se que, recentemente houve uma pulverização de partidos políticos, sendo este, fator relevante para o enfraquecimento do sistema de governo presidencial.

Em virtude da multiplicidade de partidos, é praticamente inviável um candidato a Presidente da República alcançar a maioria absoluta, sendo necessário para tanto a formação de alianças, isto é, colocar em prática influência e utilizar da força política para formar coalizões partidárias.

Para conseguir o apoio necessário se utiliza as atribuições e prerrogativas do Chefe do Executivo como poder de barganha. Vejamos as inúmeras opções de moeda de troca disposta na Constituição Federal de 1988:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

**I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;**

**II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;**

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos,

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. (BRASIL, 1988 - grifo nosso).

As atribuições acima dispostas são de extrema importância para se entender o instituto da coalizão, pois é contando com as futuras competências do cargo presidencial que o candidato irá adquirir as alianças que o elegerão. O disposto na norma acima destacada é a verdadeira moeda de compra do sistema eleitoral.

Há que se falar ainda do apoio legislativo, do qual o presidente precisa para colocar seus projetos em execução, que também é negociado durante o processo de composição das coalizões. Assim sendo, a coligação formada torna o executivo cada vez mais atrelado e, muitas vezes, submisso ao legislativo.

Sérgio Abranches, em sua análise política do sistema presidencialista de coalizão, faz uma observação pertinente ao afirmar que a coalizão no Brasil possui dois eixos, o partidário e o regional (estadual), o que possibilita o governo controlar a maioria simples que lhe permite bloquear ou promover mudanças constitucionais. (ABRANCHES, 1988, p. 22).

A escolha do critério regional decorre do federalismo e da grande diversidade nacional. A extensão do país acaba por permitir que cada estado tenha força política e certa influência sob seu eleitorado, de maneira que a coalizão regional é tão importante quanto a partidária para a eleição de um candidato à presidência.

Contudo, o fator mais preocupante da coalizão, tanto partidária como regional, são as consequências. Os objetivos de ambas é sempre o mesmo, definir em comum acordo o candidato elegível, que após a posse do cargo poderá satisfazer os interesses, ainda que em detrimento do bem-estar social.

Para que se possa entender melhor o que é, a força e a real capacidade de ingerência do presidencialismo de coalizão no governo é necessário explorar o seu funcionamento tão bem estruturado. A formação de coalizões pode ser definida basicamente em três etapas. Nas palavras de Sérgio Sanches:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. (1988, p. 27).

Assim, compreende-se que a coligação começa antes mesmo da eleição e visa algo *posteriori* a essa. E, da mesma forma, o acordo deve permanecer até novas eleições, de modo que o sucesso e equilíbrio do mandato presidencial dependem única e exclusivamente da manutenção da coalizão formada.

Outrossim, no tocante a manutenção da coalizão, esta sujeita-se tão somente a capacidade de se fazer política, no sentido real da palavra. A coalizão nada mais é do que uma ciência de organização, a ciência de governar, na qual os sujeitos desse instituto são especialistas em venda e troca de favores e interesses; verdadeiros conhecedores da arte da recompensa e barganha de benefícios e vantagens.

No entanto, o instituto de coligação é suscetível de falhas e pode ser abalado de duas maneiras, ou pelo abandono de parceiros menores, onde o presidente contará apenas com o apoio de seu partido, sendo obrigado a se alinhar com posições majoritárias. Ou pelo rompimento do chefe do executivo com seu próprio partido, lhe sendo imposto o relacionamento com partidos minoritários. (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Como uma característica do parlamentarismo multipartidário, qualquer desvio ou quebra do que foi convencionado na coalizão tornará a governabilidade do presidente prejudicada. O comprometimento da coalizão atinge diretamente os projetos do governo, bem como as políticas públicas. A instabilidade da coalizão resulta no enfraquecimento da autoridade executiva.

A forte interferência do legislativo, por meio de lideranças partidárias, no executivo ratifica o raciocínio de que o multipartidarismo e, conseqüentemente, o instituto da coalizão são particularidades de natureza parlamentar, uma vez que este sistema de governo é marcado pela relação de cooperação dos poderes, diferentemente do presidencialismo que é definido pela separação destes.

Deste modo, em resposta a uma das problemáticas desta monografia, não há como se afirmar que o sistema de governo brasileiro é puramente e genuinamente presidencialista, dado que a pluralidade de partidos nos leva à prática de coalizão, seja partidária ou regional, que é característico do sistema de governo parlamentar.

## **4.2 OFENSA AO PRINCÍPIO DOS FREIOS E CONTRAPESOS E A CORRUPÇÃO DOS PODERES**

Entendido a relação do presidencialismo de coalizão e o multipartidarismo, bem como esclarecido a primeira incerteza proposta por este trabalho, passemos para análise da segunda problemática. De que maneira a inexatidão do “presidencialismo” brasileiro influencia negativamente o equilíbrio entre os poderes?

O presidencialismo é marcado, dentre outras peculiaridades, pela independência e harmonia entre os poderes. Este é um dos fundamentos do sistema de governo estadunidense, berço do presidencialismo, assim como é altamente protegido pela Constituição Federal de 1988.

Princípio geral do Direito Constitucional, a separação de poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal, logo um princípio fundamental do federalismo brasileiro, definiu como poderes da União o Executivo, Legislativo e Judiciário, responsáveis pelas funções governamentais. De suma importância, a Carta Magna dispõe de um título específico para a organização dos poderes.

A divisão dos poderes se pauta, além da especialização funcional, sendo cada poder especializado no exercício de determinada função, também e principalmente na independência orgânica, que proporciona a autonomia operacional e a ausência de subordinação (SILVA, 2010, p. 109). Em síntese, a autonomia é funcional, de competências e em relação ao exercício das funções.

O jurista José Afonso da Silva (2010, p. 110) define a independência dos poderes em dois aspectos, sendo eles o fato de a investidura e permanência de pessoas em um dos órgãos não estão vinculados à confiança ou vontade dos demais; e pelo fato de que na organização dos seus respectivos serviços, cada um tem a liberdade para proceder da forma que achar melhor, desde que legais e constitucionais.

Além da separação e independência, o Diploma Constitucional prevê ainda a harmonia entre os poderes. Em que pese a independência, o constituinte pretende que os poderes trabalhem em conjunto com o objetivo de alcançar o bem comum, e esta atuação associada deve ser harmoniosa.

A harmonia que se previu se revela nas “*normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito*” (SILVA, 2010, p.110). Como o Poder, que emana do povo, é exercido por meio de três funções que devem estar em sincronia e harmonia, em busca do mesmo objetivo.

De extrema importância tanto para forma e regime como para o sistema de governo, a separação de poderes – aqui se subentende também a harmonia – é classificado como cláusula pétrea no ordenamento jurídico brasileiro. Não sendo objeto de exclusão ou alteração, a relação dos poderes é garantida e tutelada pela Carta Política. *Ipsis litteris*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

**§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

**III - a separação dos Poderes;**

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988 - grifo nosso).

Observa-se que a separação de poderes, além de princípio constitucional, é igualada, em termos de proteção, aos direitos e garantias individuais, elemento base de qualquer democracia. Assim, a tripartição dos poderes se mostra de extrema importância não só para a forma de governo, república democrática, como também para o sistema de governo presidencialista.

Merece atenção, ainda, o princípio dos freios e contrapesos, fruto da própria separação de poderes, afinal, aquele não existe sem esse. A aplicabilidade dos freios e contrapesos está intimamente atrelada a harmonia que o constituinte exige que tenha entre os poderes.

Não obstante a garantia da separação e independência dos poderes, estes não são absolutos. Com o fim de se evitar uma tirania dos poderes se criou o sistema de freios e contrapesos, por meio do qual se busca o equilíbrio do exercício das funções governamentais.

Não se trata de intromissão de um poder nas atribuições de outro. Cada poder permanece com o domínio de suas respectivas funções, sendo o Legislativo responsável pelo papel legiferante, o Executivo competente para administrar e o Judiciário encarregado da atuação jurisdicional.

O que ocorre é uma espécie de fiscalização de um poder sobre o outro, para que não haja excessos e arbitrariedade, mas sim um contrabalanço das atribuições, faculdades e prerrogativas. A finalidade imediata do princípio de freios e contrapesos é a harmonia e equilíbrio entre os poderes, para se alcançar o objetivo final, o bem da coletividade.

Estabelecendo uma relação com o raciocínio trabalhado no tópico anterior, o Brasil possui um sistema de governo que por ser presidencialista deveria preservar a independências dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas que devido a pluralidade de partidos se faz necessária a coalizão, na qual haverá uma forte dependência entre o Executivo e o Legislativo.

O sistema de governo presidencialista implantado no Brasil combinado com a prática de coalizão, por si só é contraditório e incapaz de se fazer eficiente. Adotam-se, nesse modelo, como já asseverado, características do presidencialismo e do parlamentarismo que não se coadunam. Os sistemas são opostos e adequados para realidades, costumes e culturas diferentes.

Na teoria, como o Brasil é um governo presidencialista, os poderes são independentes e harmônicos entre si. Essa é a lógica lecionada por José Afonso da Silva:

No regime presidencialista ocorre a plena separação dos Poderes. É o que acontece hoje no Brasil e, praticamente o mesmo, nos Estados Unidos. O Presidente da República e seus Ministros cuidam de administrar o País. É o órgão Executivo. O Legislativo faz as leis, discute e fiscaliza o governo; o Judiciário julga as questões jurídicas, cuida de aplicar a lei, quando provocado, para decidir os conflitos. **Na realidade o regime presidencialista tende a fortalecer o Poder Executivo, tende a fortalecer o Presidente da República.** (2010, p. 137 - grifo nosso).

Todavia, em oposição ao jurista, na prática e sob uma visão mais crítica, vislumbra-se uma cooperação dos poderes, em especial o Legislativo e Executivo, inerentes ao parlamentarismo. Seguindo o critério de definição do doutrinador acima citado, colaciona-se:

Já no regime parlamentar há mais organicidade. Neste predomina o Parlamento: submissa e responsável perante ele a equipe escolhida para governar, o Ministério, liderado pelo Primeiro-Ministro ou

Presidente do Conselho de Ministros. No regime parlamentar, o Poder Executivo e o Poder Legislativo funcionam conjuntamente e há mecanismo políticos que, de fato, alteram inteiramente a concepção governamental criada pelo Presidencialismo. (SILVA, 2010, p. 137).

Corroborando o fato de que o multipartidarismo é uma característica do parlamentarismo, bem como é distante do presidencialismo, a coligação partidária, ao contrário do afirmado por José Afonso da Silva, é um dos principais causadores do enfraquecimento do executivo, na figura do Presidente da República.

A análise do que se busca com a teoria do sistema de governo e o que realmente se vive no Brasil nos mostra a total ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo. O método organizacional da política nacional, a coalizão de partido, compromete a autonomia dos poderes e coloca em xeque a harmonia prezada pelo princípio dos freios e contrapesos.

Ainda que um mal necessário, pois nenhum candidato consegue o mínimo para se eleger sem a formação de alianças, a coalizão de partidos oportuniza o controle de um poder sobre o outro. A independência e harmonia dos poderes passam então a ser uma utopia no Brasil.

Suprimida a interferência e o controle das funções governamentais, abrem-se as portas para o maior mal de uma sociedade, a corrupção. Um governo enraizado por políticos e gestores corrompidos só tem um destino, uma sociedade cheia de mazelas onde o bem-estar social é o último interesse a ser respeitado, se algum chegar a ser considerado.

Em uma administração que se oportuniza o controle por um determinado grupo apenas se atenderá os interesses desse grupo, não importando se o detentor real do Poder Estatal é o povo e que a esse se deve o bem estar social, que deveria ser proporcionado por meio de políticas públicas.

Tendo em vista que o escopo da separação dos poderes é o bem comum do povo, paradigma do Estado Democrático, especificamente no que tange ao princípio de *check and balance*, este foi moldado com a finalidade de garantir a liberdade individual. O princípio de freios e contrapesos é um instrumento fiscalizador e contrabalanceador que impedirá o absolutismo e proporcionará o alcance dos direitos fundamentais.

Nesse sentido se posicionou o Ministro Celso de Mello, ao proferir a seguinte decisão:

**EMENTA (...). A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.** Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

O sistema constitucional brasileiro, **ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado**, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribui-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aquelas praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. (MS nº 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/09/1999, Plenário, DJ de 12/05/2000 – grifo nosso).

Diante de tais considerações, cristalina é a relação de causa e efeito entre as incongruências do sistema de presidencialismo pautado em coalizão, adotado no Brasil, e a ofensa aos princípios da separação dos poderes e dos freios e contrapesos e o cerceamento de direitos e garantias fundamentais.

Se a formação de coalizão se restringisse apenas a negociações eleitorais mal algum atingiria a população, de forma direta ou indireta. Ocorre que a coalizão praticada no Brasil permite a observância dos interesses escusos dos políticos em detrimento dos interesses coletivos, bem como possibilita o exercício da corrupção.

A ausência de independência e equilíbrio entre os poderes, em uma interpretação sequencial, acarreta em funcionalidades governamentais corrompidas. É com a busca pelo poder e controle que se concebe a corrupção. O escopo dos Poderes deixa de ser a busca pelo bem-estar social e passar a ser a concretude do interesse próprio.

Não por outra razão que a Administração Pública do Brasil está afundada em corrupção e investigações criminais, como a distinta Operação Lava-Jato, que tem mostrado os mais diversos crimes cometidos, na sua maioria, por integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo, e o marco superior a 12 trilhões de reais investigados (FEDERAL, 2017). Tudo isso frente à alta taxa de desemprego, sistema de saúde em colapso e instabilidade econômica.

Ponderando apenas o momento político atual, temos que o cargo de Presidente de República, ocupado hoje por Michel Temer, um exemplo claro de presidencialismo de coalizão. Para que a ex-presidente Dilma Rousseff, destituída pelo processo de impeachment, fosse eleita, firmou-se aliança política entre os partidos do PT e PMDB, firmando a chapa Dilma e Temer.

O governo, iniciado em 2003 com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e que segue com Temer, e foco de investigações confirma a sistemática decorrente das coligações formadas. As trocas de vantagens, o roubo aos cofres públicos e a pobreza social e econômica na qual o Brasil se encontra só ratificam que os interesses dos que estão no poder são a prioridade e que o exercício das funções governamentais é apenas o meio para se chegar a um fim.

## CONCLUSÃO

Com a leitura da presente monografia, conclui-se que o sistema de governo está intrinsecamente relacionado com a realidade social e a garantia dos direitos individuais. Através da análise objetiva dos modelos de sistemas de governo e dos casos concretos que existem atualmente foi possível verificar como as peculiaridades de cada um e de que maneira são postos em prática.

Sendo o objeto principal do trabalho, o sistema de governo brasileiro foi estritamente examinado e graças a este estudo se tornou viável o entendimento da atual conjuntura política econômica do país, o que, conseqüentemente, possibilitou a solução das duas problemáticas propostas no início desta dissertação.

Tendo em consideração o que foi discorrido ao longo da monografia, pode-se afirmar que o sistema de governo determinado pelo constituinte, combinado com as demais previsões constitucionais, acabou por criar um instituto *sui generis*, o presidencialismo de coalizão.

Fundamentado em acordos partidários, o presidencialismo de coalizão une características tanto de sistema presidencialista puro como do modelo parlamentar. Contudo, a separação dos poderes e o multipartidarismo não conversam entre si. São características que se repelem.

Importante frisar que a combinação de tais características não corresponde ao sistema de governo semipresidencialista analisado nos primeiros capítulos deste trabalho. No semipresidencialismo não há controle do Parlamento sob o Presidente, ao contrário do que ocorre no Brasil, em que a harmonia dos poderes é completamente comprometida.

Além disto, o presidencialismo, na sua forma original, ou seja, estadunidense, permite a disputa apenas entre dois partidos, não havendo espaço para a pluralidade partidária. Quando se tem o multipartidarismo em um sistema presidencial é inviável eleger um candidato sem a formação de alianças.

Destarte, com a necessária composição de coligações, vislumbra-se o aspecto mais marcante do parlamentarismo, uma vez que em virtude da coalizão dos partidos o Poder Legislativo se passará a ter maior ingerência sobre o Executivo. Com base nessa incongruência que se questiona se o regime de governo do Brasil é realmente presidencialista.

Tendo em mente as singularidades apontadas para cada modelo de governabilidade e as incompatibilidades das versões parlamentar e presidencial, não há como definir o sistema brasileiro como sendo um só. Na verdade, em que pese as divergências, o presidencialismo exercido no Brasil é ímpar, distinto de qualquer outro, principalmente ao norte americano, tido como puro.

Imperioso ressaltar que esta incongruência do sistema presidencialista de coalizão afeta diretamente um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, o dos freios e contrapesos. O esquema de fiscalização de *check and balance* tem como função principal a garantia de liberdade e direitos individuais, como visto anteriormente.

Quando posto em risco tal princípio constitucional, a sociedade sofrerá severas consequências e o interesse coletivo será colado de lado em benefício daqueles que na realidade, na prática, controlam o Poder Estatal. Em observância ao segundo questionamento trazido a este trabalho, a debilidade do presidencialismo de coalizão aflige substancialmente o equilíbrio dos poderes.

Muito embora a incoerência do sistema de governo criado no Brasil ter papel principal no desequilíbrio do Poder Estatal, não se pode culpar única e exclusivamente o multipartidarismo e a coalizão partidária. A realidade brasileira é uma combinação de fatores, sendo um deles a própria cultura.

Como exposto, o povo, que possui legitimidade e é o real detentor do Poder Estatal, não só se mantém inerte na sua ignorância como contribui direta e indiretamente para a manutenção do controle exercido pelos políticos. A sociedade em si já é corrompida, o que facilita e fomenta a corrupção dos gestores e legisladores.

Com a constatação de que há um problema tanto no âmbito político como no jurídico, tem-se a necessidade de mudança. A alteração do *status quo*, isto é, do sistema de governo instalado no Brasil, é o único meio para torna o bem estar social uma realidade no país.

Sob uma análise absolutamente técnica, levando em conta que a independência dos poderes é algo inerente ao presidencialismo, de forma contrária ao parlamentarismo que é fundamentado na cooperação dos poderes, não é possível eliminar ou ser objeto de Emenda Constitucional o dispositivo que garante o governo presidencialista.

Sendo a separação dos poderes uma cláusula pétrea, o presidencialismo se encontra protegido, mesmo que indiretamente, pela própria Constituição Federal. São, portanto, duas peculiaridades coexistentes, em que ou ambas permanecem no ordenamento jurídico, ou ambas serão objetos de reforma política constitucional.

No que diz respeito à eliminação ou alteração da normativa que trata da pluralidade de partidos, esta seria ilógica, pois para tanto é necessária a aprovação do Poder Legislativo, que jamais permitiria restrição tão impactante e uma nova composição partidária que lhe reduziria significativamente o poder.

No entanto, não há como determinar qual aspecto do sistema de governo merece menos atenção e deve ser expurgado do ordenamento. Ambos, tanto a separação dos poderes como o multipartidarismo, estão previstos no Diploma Constitucional e possuem eficácia plena, bem como, ainda que contrários, não são objeto de controle de constitucionalidade.

Desta feita, a única possibilidade que se conjectura é uma reforma constitucional, na qual se defina o sistema de governo com mais precisão e com características convergentes, para que possa assim exigir dos Poderes Legislativo e Executivo, e também do Judiciário, a proteção e garantia dos direitos individuais, bem como alcançar a concretização do bem-estar social.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ALEX, Alan. Como funciona o sistema parlamentarista. Painel político. 2015. Disponível em: <<http://painelpolitico.com/entenda-como-funciona-o-sistema-parlamentarista/>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

ANDRADA, Bonifácio. Parlamentarismo e realidade nacional. Brasília. Câmara dos Deputados. 50ª Legislatura – 3ª Sessão legislativa. Série separatas de discursos, pareceres e projetos nº 85/97. p. 238, 2000

ANDRADE, Manuel Correia de. O povo e o poder. Belo Horizonte. Oficina de livros. 1991.

ARISTÓTELES. A política. Ed. 15ª. Rio de Janeiro. Ediouro, 1988.

BARROSO, Ivo Miguel. O sistema de governo convencional. 2011. Disponível em: <[https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/0.\\_art.\\_sist\\_convenc\\_24.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/0._art._sist_convenc_24.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2017.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de direito constitucional. Ed. 37ª. São Paulo. Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto, Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Ed. 2ª Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Disposições transitórias: natureza, eficácia e espécies: delegações legislativas: validade e extensão: poder regulamentar: conteúdo e limites. Revista de Direito Público, n. 96.

BARROSO, Luis Roberto. Doutrinas essenciais direito constitucional. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2011. v. 1.

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Ed. 2ª. Rio de Janeiro. Renovar, 1993.

BLUME, Bruno André. Sistemas de governo: o parlamentarismo. Politize! Disponível em: <<http://www.politize.com.br/parlamentarismo-sistemas-de-governo/>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

BLUME, Bruno André. Sistemas de governo: semipresidencialismo. Politize! Disponível em: <<http://www.politize.com.br/semipresidencialismo-sistemas-de-governo/>>. Acesso em 19 ago. 2017.

BORTOLINI, Denise Bartel. Evolução constitucional do Brasil. 2013. Disponível em: <<http://phmp.com.br/artigos/evolucao-constitucional-do-brasil/>>. Acesso em: 04 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 04 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25452/RJ. Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 16 de setembro de 1999. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj>>. Acesso em: 12 set. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. Ed. 17ª. São Paulo. Saraiva, 1995.

Deutsche Welle. Parlamentarismo com presidente simbólico. \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/parlamentarismo-com-presidente-simb%C3%B3lico/a-900686>>. Acesso em: 10 set. 2017.

DUARTE, Haroldo Augusto da Silva Teixeira. A instabilidade dos governos no sistema de gabinete: vantagens e desvantagens. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57934/a-instabilidade-dos-governos-no-sistema-de-gabinete-vantagens-e-desvantagens>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

EMBRUSSIA. O sistema de poderes do estado na Federação Russa. \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.embrussia.ru/node/78>>. Acesso em: 10 set. 2017.

EMBRUSSIA. Presidente da Rússia. 2012. Disponível em: <<http://www.embrussia.ru/presidente>>. Acesso em: 10 set. 2017.

GIGANTE, Eduardo Aguirre. Como funcionam as eleições no Reino Unido? Politize! Disponível em: <<http://www.politize.com.br/eleicoes-no-reino-unido-como-funcionam/>>. Acesso em: 09 set. 2017.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito [tradução João Baptista Machado]. Ed. 6ª. São Paulo. Martins Fontes, 1998.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. Revista, atualizada e ampliada. Ed. 20ª. São Paulo. Saraiva, 2016.

LIMA, Wesley de. Da evolução constitucional brasileira. Âmbito jurídico. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n\_link=artigos\_leitura\_pdf&artigo\_id=4037>. Acesso em: 04 set. 2017.

LOPES, André Luiz. Noções de teoria geral do estado. Roteiro de Estudos. 2010. Disponível em: <<http://domtotal.com/direito/uploads/pdf/1627aa4f30ef0e7c1b149fccd97700c2.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. Ed. 25ª atualizada. São Paulo. Saraiva, 1999.

MORAES, Alexandre. Presidencialismo. Ed. 1ª. São Paulo. Atlas, 2004.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. A constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PINTO, Tales. Igreja anglicana e a reforma na Inglaterra. História do mundo. \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://historiadomundo.uol.com.br/idade-moderna/igreja-anglicana-e-a-reforma-na-inglaterra.htm>>. Acesso em: 10 set. 2017.

Polícia Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Operação Lava Jato – Números. 2017. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>>. Acesso em: 12 set. 2017.

Reino Unido (Grã Bretanha). Ministério da Justiça e Segurança Pública. \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/orientacoes-por-pais/reino-unido-gra-bretanha>>. Acesso em: 10 set. 2017.

Revolução Francesa. Sua pesquisa \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/francesa/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Ed. 34ª. São Paulo. Malheiros, 2010.

SOARES, Paulo Henrique. Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. Revista de informação legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514837/R161-13.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 04 set. 2017.

TSE. Partidos políticos registrados no TSE. \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 09 set. 2017.