

**FACULDADE DE TRÊS PONTAS – FATEPS**

**DIREITO**

**RAFAEL HENRIQUE DA SILVA**

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: uma reflexão sobre o poder executivo na  
democracia brasileira**

**Três Pontas**

**2018**

**RAFAEL HENRIQUE DA SILVA**

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: uma reflexão sobre o poder executivo na  
democracia brasileira**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade Três Pontas – FATEPS como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito sob orientação do Prof.<sup>a</sup> Ma. Estela Cristina Vieira de Siqueira.

**Três Pontas**

**2018**

**RAFAEL HENRIQUE DA SILVA**

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: uma reflexão sobre o poder executivo na  
democracia brasileira**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Faculdade Três Pontas – FATEPS, como pré-requisito  
para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Banca  
examinadora composta pelos membros

Aprovado em     /     /

---

Prof.<sup>a</sup> Ma. Estela Cristina Vieira de Siqueira

---

Prof. Me. Paulo Henrique Reis de Mattos

---

Prof. Esp. Marcelo Figueiredo

OBS.:

Dedico este trabalho a todos os professores que contribuíram para a minha formação acadêmica, em especial a minha orientadora. Dedico também, à minha família, pois a presença de vocês significou muito, e me deu a clareza e certeza que não estou só nessa caminhada.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais. Mãe, obrigado pela paciência e por ter sempre acreditado em mim, as suas palavras de carinho foram o maior incentivo para que eu pudesse realizar o presente trabalho. Pai, obrigado pelo fortalecimento que me dá, e por sempre confiar em mim, sem você não teria conseguido terminar. Vocês são grandes exemplos para mim.

Agradeço também ao meu irmão e sobrinhos, que nos momentos de minha ausência dedicados ao estudo, sempre fizeram entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente.

Por fim, agradeço aos meus amigos, pelas alegrias, tristezas e dores compartilhadas. Com vocês, as pausas entre um parágrafo e outro de produção melhora tudo o que tenho produzido na vida.

“A vida é como uma caixa de chocolates. Você nunca sabe o que vai encontrar.”

Forrest Gump: O contador de Histórias

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar como funciona as relações do Chefe do Executivo com o parlamento. Essa discussão científica põem a baila como são realizados os acordos políticos tanto institucionalmente e constitucionalmente, e também apresenta como eram as relações de poder entre poder público e poder privado antes da redemocratização. O seguinte tema destaca-se pelo fato de que todo arranjo institucional realizado pelos políticos reflete diretamente na produção normativa pátria, uma vez que são trocados ministérios e secretarias com o intuito de aprovação de leis no Congresso Nacional. Nesse contexto, será demonstrado toda evolução histórica dos sistemas de governo no Brasil e a diferença de presidencialismo e parlamentarismo. Embora o Presidencialismo exista no Brasil há mais tempo, a promulgação da Carta Constitucional de 1988 traz em seu texto mecanismos que propiciam o modelo político brasileiro. Aqui serão debatidos os pontos da constituição que favorecem o Presidencialismo de Coalizão e os instrumentos legais que estão envolvidos nesse debate. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas a doutrinas jurídicas e obras específicas, e consultas a materiais eletrônicos.

**Palavras-chave:** Presidencialismo. Coalizão. Legisladores. Congresso.

## **ABSTRACT**

*This paper aims to demonstrate how the Chief Executive's relationship with parliament works. This scientific discussion sets out how the political agreements are made both institutionally and constitutionally, and also shows how power relations were between public power and private power before redemocratization. The following theme is highlighted by the fact that every institutional arrangement carried out by politicians reflects directly on the normative production of the country, since ministries and secretariats are exchanged with the intention of approving laws in the National Congress. In this context, it will demonstrate all historical evolution of the systems of government in Brazil and the difference of presidentialism and parliamentarism. Although Presidentialism has existed in Brazil for a longer time, the enactment of the 1988 Constitutional Charter brings in its text mechanisms that propitiate the Brazilian political model. Here we will discuss the points of the constitution that favor Coalition Presidentialism and the legal instruments that are involved in this debate. For this purpose, bibliographical researches were carried out on legal doctrines and specific works, and consultations on electronic materials.*

**Keywords:** *Presidentialism. Coalition. Legislators. Congress.*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>2 PRINCIPAIS SISTEMAS DE GOVERNO .....</b>	<b>11</b>
2.1 Surgimento do Parlamentarismo e suas características .....	11
2.2 Aspectos do Presidencialismo e sua criação .....	15
<b>3 DAS RELAÇÕES DE PODER .....</b>	<b>18</b>
3.1 Na Monarquia .....	18
3.2 Na República Velha .....	20
3.3 Coronelismo .....	21
<b>4 FEDERALISMO NO BRASIL .....</b>	<b>24</b>
<b>5 UM BREVE DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DOS SISTEMAS DE GOVERNO NO BRASIL .....</b>	<b>27</b>
5.1 Do Parlamentarismo no Brasil .....	27
5.2 Constituições republicanas de 1891, 1934, 1937 e 1946 .....	29
5.3 Golpe militar de 1964 e o Ato Institucional n° 5 .....	30
5.4 A constituição do Povo .....	31
<b>6 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....</b>	<b>36</b>
6.1 Bases institucionais e constitucionais .....	38
6.2 Impeachment e a perda de governabilidade .....	43
6.3 Instrumentos Legais .....	44
6.3.1 Medida Provisória .....	45
6.3.2 Decreto Presidencial .....	47
6.3.3 Projeto de Lei .....	48
6.3.4 Emenda Constitucional .....	48
6.3.5 Quadro esquemático .....	49
6.4 Coligações partidárias .....	50
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A vida na república (do latim: res - coisa, publica - de todos), passa pelo entendimento de todos os cidadãos sobre as regras sociais. Como funcionam as relações e como funciona a sua gestão devem ser entendimentos obrigatórios para cada ser integrante de cada sociedade.

O presente trabalho abordará as relações do Presidente da República com o Congresso Nacional para implementar suas políticas públicas. O tema se faz relevante pelo fato dessas relações políticas-institucionais incidirem diretamente na produção normativa. Trata-se do Presidencialismo de Coalizão, presente em países presidencialistas em que o Congresso é formado por diversos partidos políticos. No caso do Brasil, esse sistema institucional é intensificado pelo poder de agenda do chefe do executivo e a possibilidade de barganha que o parlamento detém.

O que se pretende demonstrar com o trabalho é que as relações de poder em nosso país sempre foram estruturadas na troca de favores. Observa-se que desde a independência toda produção normativa no Brasil passava pelo condão de grandes latifundiários, da guarda real e de coronéis, sendo possível por razões econômicas, culturais e sociais de sua época.

O tema pode ser debatido pela ótica do mundo jurídico por seu viés institucional e constitucional, como essas relações influenciam na produção normativa, e como o chefe do executivo detém de toda legislação para implementação de políticas públicas. Como também pela ótica da ciência política, observando como esse liame influenciaram nas relações da população com o poder público.

Para tanto, foi traçada uma diferença entre presidencialismo e parlamentarismo, para melhor compreensão de como se estrutura nossos poderes da república (executivo e legislativo), como também foi realizada uma evolução histórica dos sistemas de governo no Brasil, e sobre suas constituições com o intuito de observar essas relações entre Executivo e Legislativo.

Foram realizadas pesquisas sobre os poderes do Presidente da república pós constituição de 1988, como, seu poder de veto, e de criação de leis. Como também foi descartada o preceito constitucional para a edição de medidas provisórias, a relevância e a urgência. Foi estudado também o contexto histórico das relações de poder durante a velha república e durante a ditadura militar influenciaram as relações de barganha, sendo, o patronismo, clientelismo e filhotismo.

É chamado de Presidencialismo de Coalizão o sistema que pressupõe a ligação entre o Poder Legislativo e Executivo para obtenção de apoios, com base nas relações entre os agentes e partidos políticos. Como é imprescindível para a aprovação de projetos os votos dos parlamentares, membros do Poder Executivo tendem a recorrer à alianças com os representantes do Congresso Nacional. Pelo outro lado, caso o grupo da gestão de governo desagrade aos parlamentares, ocorre a paralisia da administração e as políticas públicas – obrigação do Executivo – não podem ser executadas.

Nesse sentido, como o contexto histórico e as dinâmicas de poder no Brasil, levando-se em consideração a composição dos textos constitucionais e a estruturação da república, foram determinantes para o surgimento do Presidencialismo de Coalizão no Brasil?

Assim, este trabalho explora a legitimidade constitucional do Presidencialismo de Coalizão no Brasil. De forma a proceder com a melhor explanação do tema, o presente trabalho adotou a pesquisa bibliográfica como técnica de pesquisa, valendo-se de obras relacionadas à evolução política do Estado brasileiro, inserindo-nos no espectro da Teoria de Estado e do Direito Constitucional, tomando como principal marco teórico o jurista Dalmo Dallari.

## 2 PRINCIPAIS SISTEMAS DE GOVERNO

Os sistemas de governo estão relacionados à forma como se relacionam os Poderes Legislativo e Executivo. Assim, pode-se defini-los como sendo “técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e Poder Executivo nos exercícios de suas funções governamentais” (SILVA, 2004, p. 505), sendo que no presidencialismo o chefe do executivo acumula funções de Chefe de Estado e Chefe de governo. Alexandrino assevera que:

O Presidente da República exerce o Poder executivo em toda a sua inteireza, acumulando as funções de Chefe de Estado (quando representa o Estado frente a outros Estados soberanos), Chefe de Governo (quando cuida da política interna) e Chefe da Administração Pública (quando exerce a chefia superior da Administração Pública). Entre nós, por exemplo, a chefia do Executivo é monocrática, concentrada na figura do Presidente da República, porquanto os Ministros são meros auxiliares, de livre nomeação e exoneração. (ALEXANDRINO, 2014, p. 296)

O mesmo autor ensina que no parlamentarismo as atribuições de Chefe do Executivo são realizadas de forma separada, sendo que a chefia do governo é feita pelo Primeiro-Ministro, e a chefia do Estado é feita pelo Monarca ou Presidente da República, ao passo que essa chefia é dual, diferentemente do presidencialismo que é uma chefia monocrática.

Segundo explica TEMER (2007), no parlamentarismo parte da função do executivo é exercida pelo parlamento, que além de ter a função de legislar, passa a desempenhar a função executiva.

Enquanto no presidencialismo existe uma independência de poderes e o governo é monocrático, tendo um mandato por prazo determinado e responsabilidade do governo perante o povo, no parlamentarismo existe interdependência entre os poderes, sendo uma chefia dual, tendo mandato por tempo indeterminado e a responsabilidade do governo é perante o parlamento.

Existe também o sistema de governo convencional, menos usual, conhecido como sistema de assembleia, onde o chefe de Governo é figurativo, e o governo é exercido por uma assembleia. Esse sistema está presente em alguns países como Romênia, Polônia e Suíça (SILVA, 2004). FRIEDE (2013) ensina que no sistema convencional as atribuições do Poder Executivo cabem a mais de uma pessoa, e que todos os anos é eleito um presidente do colegiado.

### 2.1 O Surgimento do Parlamentarismo e suas características

O sistema parlamentarista pode ser entendido como uma forma de governo de colaboração entre o chefe do executivo e os legisladores. Um dos primeiros registros do que pode ser considerado o sistema representativo se dá na Inglaterra em meados do século XII, onde ocorreu uma revolta contra o rei Henrique III, e vários barões e eclesiásticos ingleses se reuniram, outro registro se dá no ano de 1213, onde ‘João Sem Terra’ se reuniu discretamente com cavaleiros com a intenção de conversar sobre assuntos do rei (DALLARI, 2009).

A criação do sistema parlamentarista foi feita de forma progressiva, através de diversas lutas e revoltas históricas, e de encontros de cavaleiros com a nobreza. Ao longo do tempo ocorreram fatos que fortaleceram e enfraqueceram o parlamento até ao final do XIX, afirma Dallari:

O parlamentarismo foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo e que DUVERGER denomina de regime de tipo inglês, indicando-o como um dos grandes modelos de governo do século XX. (DALLARI, 2009, p. 232)

Nesse sentido leciona AZAMBUJA (2008), que a criação do governo parlamentar se deu de forma lenta, diferentemente da criação do sistema presidencial na qual foi uma criação organizada pelos constituintes americanos.

No século XIV, o parlamentarismo começa a tomar forma, dividindo-se em duas casas, assevera SOARES (2001), que uma das casas era composta por barões conhecida como Câmara dos Lordes e a outra denominada Câmara dos Comuns formada pelos burgueses, cavaleiros e demais cidadãos.

Esse conselho tinha atribuições que variavam de acordo com sua importância perante a coroa. O rei corriqueiramente consultava esse conselho para que discutissem e deliberassem sobre questões de extrema relevância para a monarquia, tais como, tribunal para pessoas de alto clero, questões tributárias (AZAMBUJA, 2008)

DALLARI (2009), assegura que a criação do parlamentarismo foi desencadeada depois de intensas lutas políticas e religiosas, e com a expulsão do Rei católico Jaime II, consequência da revolução inglesa. Assim o parlamento ganha força com seus sucessores, e principalmente com a Rainha Ana, que tinha como praxe convocar um “conselho de gabinete”, para dar parecer sobre relações exteriores.

Outro ponto que influenciou a criação do parlamentarismo da forma atual foi que depois da morte da Rainha Ana, a coroa ficou em poder de alemães, Jorge I e depois Jorge II que não

falavam a língua inglesa e se comunicavam somente em latim perante o conselho. Azambuja leciona:

Para entender-se com ministros de seu gabinete Jorge I empregava o Latim. Isso, porém, tornava difícil ao monarca presidir às reuniões dos ministros, cujas as discussões ele não podia acompanhar. Deixou, pois, de assistir as reuniões, durante os trinta e seis anos de seu reinado. (AZAMBUJA, 2008. p. 328)

As reuniões continuaram a ocorrer e os membros dos conselhos tomavam as decisões e as encaminhavam ao soberano através de algum membro, que “de início por ironia, foi chamado de Primeiro Ministro, por sua ascendência sobre os demais e no controlar do rei” (DALLARI, 2009, p 234). O gabinete começou a deliberar sem a presença da coroa, delineando, assim, a separação das funções de chefe de governo e chefe do estado.

Hoje o sistema parlamentarista está presente em alguns países como a Inglaterra, e além da separação de funções entre os líderes do estado onde o Primeiro Ministro deve ter aprovação do parlamento, depois da indicação do presidente, o sistema parlamentar deve ser entendido como um sistema onde os poderes legislativos e executivo devam governar em harmonia. Alexandrino diz que

O primeiro Ministro é indicado pelo Presidente da República (feita a indicação, cabe a ele elaborar um plano de governo e submetê-lo à aprovação do Legislativo, a fim de obter apoio da maioria; aprovado o plano de governo, aprovada estará sua indicação; constata-se, dessarte, que o Legislativo assume responsabilidade de governo, vinculando-se politicamente perante o povo. (ALEXANDRINO, 2014, p. 297)

Assim, configurando uma democracia bipartidária, se o parlamento for composto pela maioria de determinado partido, conseqüentemente, o Primeiro Ministro será desse partido. Podendo pôr em pratica as ideias políticas de sua base parlamentar. Em se tratando de um parlamento pluripartidarista, vale a colocação de Dallari, no sentido de que

Num sistema pluripartidário é preciso verificar se ainda subsiste a coligação majoritária, para que se mantenha o Primeiro Ministro. A coligação pode ser desfeita por desentendimentos entre os seus componentes, ou pode tornar-se minoritária em conseqüência do resultado de novas eleições. Em ambos os casos o Primeiro Ministro perde sua base de sustentação política e deve demitir-se. (DALLARI, 2009, P. 236)

Outro fator importante que acarreta a sua exclusão do cargo é a perda de confiança em seu governo. O parlamento então o exonera para dar lugar a um novo ministro, que é escolhido pelo chefe de estado através de algum membro do parlamento de influência, e que represente os interesses da maioria.

Maluf leciona:

Demitindo-se o Ministério, compete ao Chefe de Estado designar um político de renome e de influência, cujas convicções ideológicas estejam em consonância com o pensamento parlamentar dominante, para levar a efeito as necessárias consultas e formar o novo colégio governamental, do qual será Presidente. Em regra geral, os novos Ministros são escolhidos dentre os mais destacados membros do Parlamento. Esta orientação não resulta da lei constitucional, mas é imposta pela lógica inelutável dos fatos, pois representa um caminho mais fácil para se obter a confiança do Parlamento. (MALUF, 2013. p. 300)

Portanto o Primeiro Ministro é escolhido pelo chefe do estado, dentre os políticos de maior destaque do parlamento e que detenha maioria para sua governabilidade pacífica. Deve apresentar seu plano de governo e conseqüentemente ser aprovado pelo parlamento. Perde seu poder quando perde a confiança dos membros do parlamento, e por clamor social.

O parlamentarismo é dividido em duas casas, a câmara baixa e a câmara alta, semelhantes respectivamente a câmara dos comuns, e a câmara dos Lordes, dado o seu grau de representatividade. Outra característica marcante é a dissolução do parlamento através do Primeiro Ministro, quando perde apoio político e já não tem maioria em uma das câmaras, assim, leciona Dallari

Isso pode ocorrer quando o Primeiro Ministro percebe que só conta com uma pequena maioria e acredita que a realização de eleições gerais irá resultar numa ampliação dessa maioria. Ou então, e isto se aplica mais aos sistemas pluripartidários, quando o Primeiro Ministro recebe um voto de desconfiança, mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular. (DALLARI, 2009, p. 237)

Nesse sentido, ensina Maluf

O próprio Gabinete dispõe da prerrogativa de representar o Chefe de Estado no sentido da dissolução do Parlamento. Esta contrapartida assegura o equilíbrio dos dois poderes, evita uma submissão total do Executivo ao Legislativo e opõe uma constante advertência aos possíveis desmandos do Parlamento. Pelo seu caráter de simples consulta ao corpo eleitoral, a dissolução do Parlamento não tem a gravidade que lhe atribuem os adversários do sistema. O Parlamento também se desmanda e também pode ser responsável por uma crise nacional. Portanto, persistindo o conflito entre os dois poderes, e sendo uma ponderável corrente da opinião pública contrária à orientação da câmara representativa, é natural que o corpo eleitoral intervenha como supremo árbitro. Doutro modo, seria o Executivo absorvido pelo Legislativo, decorrendo daí aquela famigerada instabilidade que durante muito tempo convulsionou o panorama político francês. (MALUF, 2013, p. 301)

Portanto o parlamentarismo tem peculiaridades, tais como, é possível uma dissolução da câmara, o primeiro ministro é indicado pelo Presidente da República ou monarca e existe uma distinção entre chefe do Estado e chefe de Governo.

## 2.2 Aspectos do Presidencialismo e sua criação

Diferentemente do Parlamentarismo, no Presidencialismo não existe uma divisão entre chefe do Estado e Chefe de Governo. Todas as atribuições do Poder Executivo, a nível interno e externo, se concentram na figura do Presidente da República. E sua criação se deu através de estudos nos Estados Unidos da América em meados do século XVIII, sobre a qual Dallari expõe, indicando o início de sua formação

A péssima lembrança que tinham da atuação do monarca, enquanto estiveram submetidos à coroa inglesa, mais a influência dos autores que se opunham ao absolutismo, especialmente de MONTESQUIEU, determinou a criação de um sistema que, consagrando a soberania da vontade popular, adotava ao mesmo tempo um mecanismo de governo que impedia a concentração do poder. O sistema presidencial norte-americano aplicou, com o máximo rigor possível, o princípio dos freios e contrapesos, contido na doutrina da separação dos poderes. (DALLARI, 2009, p. 240)

MORAES (2004) assegura que o presidencialismo tomou forma com a Constituição Americana de 1787, que foi a primeira e única constituição promulgada pelos Estadunidenses, fundamentada teoricamente sobre os preceitos dispostos na obra O Federalista, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay.

Se acentua a influência de Montesquieu, que em suas obras se opunha ao absolutismo, e torna-se mais forte a resistência das 13 Colônias da nova América à ideia de monarquia, conforme aparece na declaração de independência das novas nações, “onde se diz que as colônias se viam obrigadas, por necessidade, ‘a mudar o seu antigo sistema de governo’” (DALLARI, 2009, p. 243), ficando claro o objetivo de não centralizar todos os poderes do Estado nas mãos de uma só pessoa.

Afirma MALUF (2013) que, inicialmente, após a declaração da independência americana surgiu uma Confederação entre as 13 ex-colônias inglesas, com o objetivo de se protegerem. E com o encontro dos Estados Confederados para debaterem assuntos comuns, houve a fusão dos 13 Estados, tornando-se a partir daí uma Federação, dando suporte para nova forma de governo.

Dallari diz que os constituintes tinham consciência que a partir daquele momento se criaria uma nova forma de governo, baseado nas ideias de Montesquieu, com o intuito de garantir a liberdade, igualdade e fraternidade, ou seja,

Em síntese, os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo. Na medida das possibilidades aplicaram as ideias contidas na obra de MONTESQUIEU, relativas à liberdade, à igualdade e à soberania popular. Além disso, atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes,

criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo. (DALLARI, 2009. p. 241)

Portanto o Presidencialismo surgiu após a união de 13 Estados americanos, criando uma Federação, e a partir desse momento a criação, nas palavras de Maluf (2013, p. 198), “foram substituídos os princípios monárquicos da vitaliciedade e hereditariedade pelos da temporariedade e eletividade da suprema magistratura.”

MORAES (2004) diz que a criação do Presidencialismo com o Federalismo das antigas colônias tinha como objetivo principal preservar a união dos novos estados, assim como garantir a autonomia das normas locais.

O Presidencialismo tem como traço importante a presença do Presidente da República que exerce as funções de Chefe do Estado e Chefe de Governo, representando o estado perante outros países e a chefia do poder executivo. Tem como atribuições também a escolha de ministros para o auxiliar no exercício de seu mandato. Outro ponto importante do presidencialismo é que o chefe do executivo é escolhido por prazo determinado, em regra por voto direto e universal, para não haver uma perpetuação de alguém no poder, e não se tornar uma monarquia disfarçada. (MALUF, 2013)

Dallari acentua dois pontos básicos para que o presidencialismo possa ser eficaz:

- a) é essencial que semelhante governo derive do grande conjunto da sociedade, não de uma parte inapreciável, nem de uma classe privilegiada dela;
- b) é suficiente para esse governo que as pessoas que o administrem sejam designadas direta ou indiretamente pelo povo. (DALLARI, 2009, p. 243)

Além dos poderes já ditos, o presidente possui ainda funções atípicas, nas quais pode elaborar leis, tem independência e autonomia perante o legislativo e judiciário, possui irresponsabilidade política, investidura para a criação de algumas leis, além do direito a veto. (MALUF, 2014)

Nesse mesmo diapasão, Azambuja leciona:

Uma prerrogativa importante do Presidente da República no governo presidencial é o direito ao veto, isto é, negar aprovação de leis feitas pelo poder legislativo, caso em que este terá que vota-las novamente, só se tornando obrigatórias se aprovados por dois terços dos membros do parlamento. (AZAMBUJA, 2008, p. 325)

Cabe ao poder legislativo apreciar o veto do executivo, podendo ele em sessão especial, rejeitá-lo ou aceitá-lo (SOARES, 2001).

Nos tempos atuais o presidencialismo está presente principalmente no continente americano, não sendo muito utilizado em outras partes do mundo e tendo, para alguns autores, até mesmo um traço ditatorial, pois o Chefe do executivo nomeia ministros, juízes, funcionários de alto escalão (MORAIS, 2002). Nesse mesmo sentido DALLARI (2009) menciona que esse entendimento se deriva do fato de que o chefe do executivo pode agir, também, contra a vontade do povo e dos legisladores, podendo o líder do executivo ser afastado por impeachment, quando comete crime de responsabilidade, e não se pode afastar o presidente da república mesmo que ele esteja praticando em seu mandato políticas públicas contrárias a opinião popular, diferentemente do parlamentarismo.

Maluf descreve como se caracteriza essa relação entre o presidente e os legisladores, no sentido de que

O chefe do Executivo não depende do voto de confiança do Congresso, nem pode ser destituído pela cassação do mandato. Uma vez eleito e empossado na forma legal, passa a governar com autoridade própria, por todo o período previsto na Constituição, semelhantemente a um Rei eletivo e temporário. Todo o governo será o reflexo da sua individualidade. Se o povo tiver errado na sua escolha, sofrerá por todo o período as consequências do seu erro, que é normalmente irreparável.

Nisto consiste o princípio da irresponsabilidade política, característico do presidencialismo: por erros, desmandos ou incompetência (que não configurem crimes no conceito específico da lei penal) não se dará a perda ou cassação do mandato. (MALUF, 2013. p. 280, 281)

Para que não exista um desequilíbrio entre os poderes do Estado e que não ocorra uma ineficiência do estado se faz necessário que os poderes sejam harmônicos entre si, e autônomos, não podendo ocorrer uma grande concentração de poderes na figura do presidente nem uma inércia dos membros do legislativo.

## 3 DAS RELAÇÕES DE PODER NO BRASIL

### 3.1 Na monarquia

A monarquia é a mais antiga forma de governo, já foi adotada por quase todos os Estados do mundo, tem como principal traço a presença de um monarca, que governa até sua morte ou renúncia. Dallari indica que além da vitaliciedade, os Estados monárquicos têm outras características, tais como:

**Hereditariedade.** A escolha do monarca se faz pela simples verificação da linha de sucessão. Quando morre o monarca ou deixa o governo por qualquer outra razão, é imediatamente substituído pelo herdeiro da coroa. Houve alguns casos de monarquias eletivas, em que o monarca era escolhido por meio de eleições, podendo votar apenas dos príncipes eleitores. Mas a regra sempre foi a hereditariedade;

**Irresponsabilidade.** O monarca não tem responsabilidade política, isto é, não deve explicações ao povo ou a qualquer órgão sobre os motivos pelos quais adotou certa orientação política. (DALLARI,2009, p.227, 228. Grifo nosso)

Os Governos monárquicos, portanto, são governados por um rei ou rainha, sendo como regra que a governança depois da morte ou renúncia passe para o filho primogênito, e não havendo, para algum substituto da família real.

Existem hoje dois tipos de monarquia, sendo a absolutista e a monarquia constitucional. Essa primeira teve seu início com o declínio dos feudos na Europa, onde grandes senhores feudais detinham grande riqueza, se armavam, e garantiam a segurança de seus vassallos e de sua extensa propriedade. O papa já não detinha grande poder, e os reis muitas das vezes se sucumbiam as vontades do Senhor Feudal. (MALUF, 2013)

Entendia-se que somente que com um grande poder central era possível garantir a segurança do reino, portanto, o governo central ganhou força, com grande ajuda papal, assim se estabeleceu a Monarquia Absolutista em vários reinos como Espanha, França, Prússia, Áustria. Maluf ensina que o rei era considerado um enviado por Deus e assevera que:

A Monarquia absoluta assentava-se sobre o fundamento teórico do direito divino dos reis, com evidentes resquícios das concepções monárquicas assírias e hebraicas. A autoridade do soberano era considerada como de natureza divina e proveniente diretamente de Deus. O poder de imperium era exercido exclusivamente pelo Rei, cuja pessoa era sagrada e desligada de qualquer liame de sujeição pessoal: “sua soberania é perpétua, originária e irresponsável em face de qualquer outro poder terreno, ainda que espiritual” — doutrina Bodin.(MALUF, 2013 . p. 149,150)

A Monarquia absolutista não é usual nos dias atuais, diferentemente, da Monarquia constitucional que este presente em diversos países, tais como, Reino Unido, Espanha, havendo em cerca de 20 Estados. (DALLARI, 2009)

No fim do século XVIII, foi surgindo grande resistência as monarquias absolutistas, DALLARI (2009, p. 228), considera essa forma de governo “um mal em si mesma, não lhes parecendo que bastasse limitá-la por qualquer meio.”

Ainda no mesmo autor, diz sobre as características das monarquias constitucionais, como, a perda do caráter pessoal de poder para um poder compartilhado entre parlamento e monarca, onde o rei tem limitações jurídicas. Nos Estados Parlamentaristas o rei não mais governa, onde a governança é realizada pelo Primeiro-Ministro e o Monarca tem apenas uma função de chefe de governo, uma figura de representação perante outros estados. BARROSO (2010, p. 41), classifica a monarquia constitucional “em que o rei deixava de ser soberano por direito próprio e passava a ser delegado da nação.”

ACQUAVIVA (2000, p. 131), explica a monarquia constitucional como sendo a “limitada por lei: *rex sub legem quia lex faciat regem.*” e divide ela sendo como monarquia constitucional pura na qual o rei ou rainha exerce as funções de chefe de estado e chefe de governo; e monarquia constitucional parlamentar onde a chefia de governo não é feita pelo monarca e sim pelos parlamentares.

A monarquia é incompatível com o sistema presidencialista de governo, muito pelas atribuições do Presidente da República e do Rei serem idênticas, sendo usada nas monarquias constitucionais, pelo fato das atribuições de chefe de estado e chefe de governo não concentrarem na mesma pessoa.

No Brasil após a independência em 1822, Dom Pedro I convoca a assembleia constituinte para a criação da primeira constituição Brasileira, do então Império do Brasil. Tendo ela sido outorgada em 1824, após o Imperador dissolver os constituintes atribuídos da missão de criar a constituição e convoca um conselho de notáveis para a criação da Carta Magna. (PINHO, 2012)

Essa constituição era uma monarquia constitucional, sendo ela representativa e hierárquica (BRASIL, 1824). O poder legislativo era composto por uma assembleia geral, sendo sempre necessário a sanção do imperador, LENZA (2012 p. 42) explica que o legislativo era composto por duas casas divididas em “**Câmara de Deputados e Câmara de Senadores**, ou Senado. A **Câmara dos Deputados** era eletiva e temporária; a de Senadores, vitalícia, sendo os seus membros nomeados pelo Imperador dentre uma lista tríplice enviada pela Província. (grifos do autor)”

No entanto, o governo das províncias e do governo central eram comandados por donos de oligarquias, na qual administravam de forma patrimonialista, escravagista e sem atender os anseios da população de um modo geral. Shier (2017, p. 60) garantiu que essa condição estatal preservou o Império durante certo período, e explica como ocorria:

O Brasil se estruturava nas oligarquias locais. E essas Oligarquias, de grandes latifundiários, financiavam as campanhas políticas de “seus afilhados”. Como Contrapartida os “afilhados” eleitos para administrarem as províncias e cidades nomeavam para a Guarda Nacional outros apadrinhados dos financiadores oligárquicos e, com imensa regularidade, nomeavam os próprios latifundiários na função e patente de coronel da Guarda Nacional.

### **3.2 Na República velha**

A república se opõe a forma monárquica de governo, sendo ela conforme DALLARI (2009), uma forma de governo mais próxima ao sentido de democracia, tendo como características a eletividade: não se pode falar de hereditariedade, os chefes do executivo são eleitos pelo povo; temporariedade: proibição de várias reeleições, com tempo máximo de governança; e também a responsabilidade: onde o líder do governo deve prestar contas ao povo, tribunais de contas e legisladores.

MALUF (2013), leciona que a forma republicana de governo se divide em duas, sendo, aristocrática e democrática. Sendo a primeira um conceito de que quem governa são os melhores. Já a segunda de que todo o poder emana do povo.

Dalmo Dallari explica que seu surgimento se deu com:

O desenvolvimento da idéia republicana se deu através das lutas contra a monarquia absoluta e pela afirmação da soberania popular. Desde o século XVIII muitos teóricos e líderes pregavam a abolição da monarquia, considerada um mal em si mesma, não lhes parecendo que bastasse limitá-la por qualquer meio. (DALLARI, 2009. p. 229)

A forma republicana de governo teve seu início no Brasil com a proclamação da república realizada pelo Marechal Deodoro da Fonseca, LENZA (2012) diz que ela foi possível pelo descontentamento dos militares durante a guerra do Paraguai, em função da redução de armamento e vencimentos, e também pelos entraves ocorridos entre igreja e monarquia por volta de 1874.

PINHO (2012), além desses fatores apresenta como fatos para o início da república o descontentamento de grandes fazendeiros com a abolição da escravidão e pelo descontentamento de líderes nacionais com a Princesa Isabel, por ser casada com um estrangeiro.

Nítido que as relações de poder tinham grande influência na política do Brasileira, SHIER (2017) diz que o nascimento da república não foi um movimento popular, sendo conduzido pelo exército em um golpe militar, e atendendo os interesses de grandes latifundiários. Mesmo entendimento de LENZA (2012), que diz em se tratando de um golpe de estado, a forma republicana de governo foi ilegítima.

Shier ensina que a república nasceu para garantir os interesses de governadores das províncias, na qual estavam em jogo sua hegemonia ao final do império, e escreve que

É interessante perceber que a política dos governadores presentava, no fundo, uma grande política de coalizão firmada sob critério federativo para garantir plena autonomia local e, por consequência, a manutenção dos interesses das oligarquias regionais. (SHIER, 2017. P. 63)

Nessa época as relações administrativas, políticas e econômicas eram regidas por oligarquias, comandadas por Coronéis, chefes locais da Guarda Real. SHIER (2017), ensina que os coronéis eram considerados nobres, detentores de mão de obra escrava, e do “*voto de cabresto.*”

### **3.3 Coronelismo**

Com o início da república foi adotado a tripartição de poderes (legislativo, executivo e judiciário), no entanto o que surgiu com a república foi a política dos governadores, e também o coronelismo. O termo coronel foi herdado pelos antigos membros da guarda nacional, e também por grandes e médios fazendeiros. Teve como consequências; o voto de cabresto, fraude eleitoral e a política do café-com-leite. LEAL (1976. p. 253), aponta que esse arcabouço político surgiu devido “a extensão do direito ao sufrágio, deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais.”

O coronelismo foi um fenômeno que ocorreu nos municípios do interior do Brasil no início da república e grosso modo pode ser entendido como uma troca de favores entre o poder privado e o poder público, onde grandes detentores de terras, obrigavam seus funcionários a votarem em determinado político. Mesmo os pequenos e médios fazendeiros detinham de grande influência perante os trabalhadores, muito pelo fato em que se encontrava o Brasil na época, pelo fim do período escravocrata, pela grande quantidade de analfabetos e pelas condições econômicas e sociais, os trabalhadores se sentiam dependentes, e gratos pelo trabalho. Como ensina LEAL (1976, p. 25), os trabalhadores na seara política lutavam “com o

‘coronel’ e pelo ‘coronel’. Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural”

Os coronéis por sua vez se beneficiavam pelos votos de seus trabalhadores. Gozavam de grande prestígio perante a sociedade em geral, eram quem realmente mandavam nos seus hectares de terra, sendo eles privilegiados em legislações e também aproveitavam da influência que detinham para realizar empréstimos. Leal ensina que o Chefe municipal era coadjuvante na relação política municipal, tendo o coronel um papel principal, sendo que

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral emprestava-lha prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. (LEAL, 1976, p. 23)

A política era construída por troca de favores, união com estados, e estados com municípios, e municípios com coronéis. Entre união e estados ficou conhecida como *política dos governadores*, onde os líderes estaduais não contestavam os objetivos da união, e utilizavam meios lícitos e ilícitos para que a base política fosse eleita, e os governadores, por sua vez, usavam o voto de cabresto conseguidos pelos municípios junto dos coronéis para alcançar esses objetivos. (LEAL, 1967). Essas relações eram de extrema solidariedade.

SHIER (2017) aponta que o governo federal fazia vista grossa ao voto de cabresto, e as condições em que se encontravam os trabalhadores rurais, em contrapartida impunha que a base do congresso eleita fosse de aliados.

LEAL (1976) ensina que como características secundárias do coronelismo, o filhotismo onde se usa dinheiro público para realizar campanhas políticas, pois, os funcionários públicos são todos amigos do coronel, daí surge a segunda característica que é o Paternalismo, que a beneficiação de amigos para conseguir empregos na administração municipal.

Dessas duas características secundárias surge uma nova característica que é o Mandonismo, as relações que adversários políticos era de extrema rixa, onde as brigas eram intensas durante o período eleitoral, LEAL (1976, p. 39) diz que concepção era “para os amigos pão, para os inimigos pau”. Sendo a relação com os eleitores de extrema coação durante a eleição, obrigando-os a votarem até mesmo com violência física.

O coronel também exercia dentro de seu lote a função de legislador e de judiciário, arbitrando penas pelas as desavenças e criando regras a serem seguidas. A polícia se mantinha inerte diante essas situações, haja vista que os delegados e subdelegados eram de livre nomeação pelo governo estadual, que os escolhiam de acordo com os interesses dos líderes locais. (LEAL, 1976)

SHIER (2007) considera que essa política, se estruturou ainda enquanto colônia, onde as terras brasileiras foram divididas em capitânias. E que Portugal apenas se preocupava com o recolhimento de tributos, e deixava a administração, e aplicação das leis a critério de empresários e exploradores.

Leal ensina que toda a composição política se estruturava nos eleitores rurais, de modo que

Nessa mais ampla composição política, os instrumentos que mais eficazmente garantiam a preponderância do Presidente da República, eram, na ordem financeira, os auxílios da União, destinados a suprir a escassez das rendas estaduais, e na ordem política, o reconhecimento de poderes (a degola), que podia manter no Congresso Federal, ou dele expulsar, os senadores e deputados que as fraudes e os chefes locais extraíam das urnas. Tanto um como o outro – o compromisso dos governadores com os “coronéis” e compromisso dos presidentes com os governadores – assentavam, portanto, na inconsciência do eleitorado rural e, por isso mesmo, no tipo de estrutura agrária predominante em nosso país. (LEAL, 1967. p. 102, 103)

#### 4 FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo no Brasil teve seu início oficialmente com instalação da república, MALUF (2014, p. 202) considera que a queda do império se deu mais pelos ideias federalistas, do que os próprios ideais republicanos, ensina também que diferentemente do Estados Unidos o federalismo no Brasil se deu de dentro pra fora, não de fora pra dentro como no país da América do norte, ou seja, “de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial. ”

Assim, portanto, o Brasil que já era um estado, passa a dar autonomia aos estados membros. PINHO (2012) classifica o federalismo como sendo de agregação e de desagregação que o caso do Brasil.

Cármen Lúcia aponta que o princípio do estado federativo incide pela participação de entes federados no mesmo território estatal, com competências já definidas em lei, no caso na constituição, e elenca os princípios que gerem o federalismo, tais como o

- a) da soberania nacional e autonomias locais das entidades componentes do Estado;
- b) pela repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autonômica exclusiva de cada qual;
- e
- c) pela participação de todas elas na formação da vontade nacional. (ROCHA, 1997. p. 173)

Assevera PINHO (2012) que o federalismo no Brasil é de forma centralizada, ou seja, a união detém de inúmeras competências, como edição de leis criminais, civis etc... e explica que a autonomia adquirida pelo estado membro, não pode ser confundida com soberania, pois os estados membros são independentes exercendo suas atribuições dentro de seus respectivos territórios, limitados pela constituição, já a soberania diz respeito a união que exerce os poderes dentro e fora de seus limites.

O federalismo é clausula pétrea e está todo estruturado na constituição de 1988, podendo encontrar todas as suas características no próprio texto constitucional e pelo o ainda será discutido nesse e nos próximos capítulos, que são de acordo com ROCHA (1997):

- a) a formação por desagregação;
- b) descentralização política;
- c) autonomia dos estados, distrito federal (art. 18) e municípios (art. 34, VII, “c”);
- d) soberania do país (art. 1º, I);
- e) representação dos estados e distrito federal e do povo no legislativo;

- f) impossibilidade de separação dos entes federativos (art. 18)
- g) fiscalização da forma federativa através do controle de constitucionalidade

O Brasil já foi estruturado desde o início como forma de federação pelos portugueses no sentido da descentralização de poderes, em função das capitânicas, e pelas benfeitorias. Com a formulação da Primeira constituição depois da independência foi cogitada a ideia de dar atribuições as províncias. No entanto a figura do imperador, impossibilitou que essa ideia fosse concretizada (ROCHA, 1997). Como pode se observar no artigo 1º da referida constituição que dizia que “O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.” (BRASIL, 1824)

Com a outorga da constituição de 1891 as províncias ganharam outra denominação a de estado membro, que garantiram o poder de legislar sobre impostos, sobre exportação de mercadorias. No início da república essa experiência federativa foi eficaz, mas com o passar do tempo esses laços entre estado e união se estremeceram ao ponto de que estados como Rio grande do Norte e Rio Grande do Sul legislarem a cima das atribuições previstas na constituição. O sufrágio, como também os desequilíbrios nas contas acarretaram um risco a continuação do federalismo. (ROCHA, 1997)

Ainda em Rocha, diz que esse cenário político que se instaurou no início da república foi um dos alicerces da “*política dos governadores*”, no objetivo de que os Estados-membros e a União o estreitamento de relações, onde os estados detinham maior riqueza, se uniram e realizavam apenas seus interesses, que foi chamada de “*política do café com leite*”, onde a governança da união foi dividida entre políticos de Minas Gerais e São Paulo, que detinham os maiores currais eleitorais.

Certo que a relações institucionais eram regidas pelos aos membros dos governos e da união, mas quem ditava os rumos da política, como demonstra Leal, eram os coronéis, antigos membros da guarda nacional, que elegiam através do voto de cabresto os governadores Estaduais, e ensina falando sobre coronelismo que

O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de solidas maquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que detinham a instituição da “*política dos governadores*”, repousavam justamente no compromisso “*coronelista*”. (LEAL, 1976. p. 253)

Com a constituição de 1934, o federalismo foi mantido no texto constitucional, no entanto, os poderes da união foram aumentados, ao ponto de se configurar uma centralização de poderes no âmbito federal. Nas décadas de 70 e 80, em pleno regime militar, os governadores eram escolhidos pelo Presidente da República, os estados foram reduzidos a províncias, a territórios nacionais com pouquíssimas competências, como ensina ROCHA (1997)

A mesma autora assevera que esse cenário só foi mudar com a constituição de 1988, que possibilitou a descentralização de poderes, e conseqüentemente a atribuições de competências entre os membros da federação. Teve como grande mudança das demais constituições a autonomia municipal, assim, fazendo com que se tornasse um ente federado.

## 5 UM BREVE DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DOS SISTEMAS DE GOVERNO NO BRASIL

### 5.1 Do parlamentarismo no Brasil

Ainda enquanto império foi cogitada a ideia de implementação do parlamentarismo de pleno modelo europeu no Brasil. Mas se esbarraram na monarquia, onde existe uma concentração de poderes na mão de um único líder, hereditário e vitalício, em um sistema de governo caracterizado pela forte concentração de poder. (BONAVIDES, 2009)

Nesse mesmo sentido vale observar que a Constituição Imperial de 1824, que preceituava que o Imperador era uma pessoa sagrada e não estava sujeito a nenhuma responsabilidade, civil e criminal, estando o Monarca a cima dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Conforme cita art. 99 “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma” (BRASIL, 1824)

No artigo 101 do mesmo dispositivo, é concedido ao Imperador o Poder Moderador, podendo ele sancionar decretos, nomear senadores, nomear e demitir livremente os ministros do Estado. Segundo MALUF (2013). Esse poder, juntamente com a impossibilidade de punição, caracterizaram o poder moderador, que se sobressaia sobre os demais poderes (legislativo, executivo e judiciário) e, com isso surgiu a figura de Ministro-presidente, que chefiava os ministros nas reuniões de gabinete.

O mesmo autor menciona que depois de outorgada a constituição, a câmara dos deputados, por representar o povo, ganharam mais força frente aos ministérios. Daí foi necessário que o Imperador, a partir de um decreto, criasse o cargo de Presidente do Conselho, e também deu ao ministério uma condição mais apta para exercer o parlamentarismo.

Antes da constituição de 1891, existiram 35 ministérios. Em 1838 ocorreram as primeiras demissões coletivas do ministério, onde 22 deles foram retirados de suas funções por D. Pedro II. Bonavides ensina:

No longo reinado de D. Pedro II, 22 ministérios sucumbiram aos litígios políticos dos dois partidos, liberais e conservadores, que disputavam com baixeza áulica e servilismo a simpatia decisiva do Imperador, indispensável à conservação e sobrevivência dos gabinetes. (BONAVIDES, 2009, p. 365)

Maluf, no mesmo sentido escreve que

Durante quase meio século do reinado de D. Pedro II, houve 35 Ministérios: caíram 2 pelo voto de censura da Câmara; 5 por moções de desconfiança explícita; 1 por desconfiança implícita; e 5 por demissão espontânea em face de evidente falta de

apoio parlamentar. Os demais, em número de 22, “por desinteligências com o Imperador ou magoados com a sua ingerência na administração”, como nos relata Olímpio Ferraz de Carvalho. (MALUF, 2013, p. 307)

Com o início da república em 1891 e com a nova constituição, terminou o governo Parlamentar no Brasil, que teve como características marcantes a presença de ministérios atuantes, ao lado do Ministro-presidente e a câmara dos deputados, todos controlados pelo Imperador D. Pedro II, que detinha o poder de moderador.

MALUF (2013), escreve que na época do império-parlamentarista foi um tempo de paz, de prosperidade, conhecido como época de ouro, com aplicação justa no tesouro, com liberdade de imprensa, e equilíbrio financeiro no país. O mesmo autor, citando Jorge Crichfield, analisa dessa forma o foi desse sistema no Brasil: “Assim terminou a única República verdadeira, ou o único governo que realmente se aproximava do caráter de uma República que o Brasil já possuiu. Chamaram-lhe Império. Depois, tiveram ditaduras e chamaram-lhes Repúblicas.” (MALUF, 2013 p.308)

Ocorreriam em nosso país outras oportunidades de tentativa de implementação do parlamentarismo como sistema de governo. Em 1901, com 10 anos de república, surgiu um movimento no Rio Grande do Sul - estado que já apresentava um forte apelo federalista, em prol da descentralização de poder e maior representatividade regional, desde a Revolução Farroupilha-, com o objetivo de que o Parlamentarismo voltasse ao cenário político do país - movimento que não encontrou grande apoio. Em 1941 ocorreu uma nova tentativa, que não obteve sucesso, mas dividiu opiniões de norte a sul do Brasil, e que não foi implementada com o discurso de que a população não estava preparada para esse sistema de governo. (BONAVIDES, 2009)

No ano de 1961 ocorreria a segunda tentativa da implementação do parlamentarismo no Brasil, através do ato adicional. O país encontrava-se em uma crise governamental, com ameaça a própria democracia. MALUF (2013), chama esse sistema de governo que de “semiparlamentarismo”.

O mesmo autor diz que o parlamentarismo não deu certo por falta de material humano para sua realização e defeitos institucionais. Já BONAVIDES (2009), aponta outros fatores para o seu fracasso, tais como o ato adicional que instituiu o parlamentarismo, que não obteve apoio da opinião pública e no qual o presidente da república abriu mão parcialmente de seus poderes.

Esse sistema teve pouco tempo de duração, de setembro de 1961 a janeiro de 1963, e teve seu fim, com a realização de plebiscito, onde 90% dos votos válidos escolheram o presidencialismo como forma de governo. (BONAVIDES, 2009)

## 5.2 Constituições republicanas de 1891, 1934, 1937 e 1946

A constituição de 1891 foi um marco na história nacional, pois foi sob sua égide que ocorreu a primeira eleição para Presidente e Vice-Presidente, sendo ela feita de forma indireta pelo Congresso. Na ocasião foram eleitos como presidente o Marechal Deodoro da Fonseca e seu Vice, o também Marechal, Floriano Peixoto. (ALOE, 1970)

Foi a constituição que marcou a transformação da monarquia para a república, com forte influência da constituição dos Estados Unidos. Tendo sido promulgada em 1891, e ocorrendo diversas modificações em 1926. Foi adotado o sistema presidencialista, que era de forma representativa, deu autonomia aos municípios, e preceituava que o governo federal deveria zelar e guardar esses princípios constitucionais. Nesse sentido, a Constituição trazia em seu texto que

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

[...]

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes: (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

a) a forma republicana; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

b) o regime representativo; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

c) o governo presidencial; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

d) a independência e harmonia dos Poderes; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

f) a autonomia dos municípios; (BRASIL, 1926)

Não houve debates acerca do sistema de governo a ser utilizado ou sobre suas características, pontos positivos e negativos. Teve como principal autor Rui Barbosa, que era simpatizante ao federalismo. (BONAVIDES, 2009)

Esse novo sistema de governo foi uma criação puramente doutrinaria e uma cópia de como eram as instituições norte-americanas. Implementaram algo novo sem o necessário estudo e atenção aos preceitos de nosso país. Ainda em BONAVIDES (2009, p. 340), citando Magalhães:

[...] no Brasil o regime presidencial nasceu da influência norte-americana e não sob a pressão de fatos políticos ou de condições existentes. Já a nossa unidade tinha sido realizada pelo Império e as instituições parlamentares estavam em prática, operando a evolução política brasileira para a democracia. A república, portanto, não devia ter interrompido a tradição parlamentar. A federação, sim, era fenômeno geográfico e histórico, trabalhando pelas forças descentralizadoras, atuantes durante o Império. Mas o presidencialismo foi imitação das instituições norte-americanas, criação

puramente doutrinária. A nossa educação democrática e as nossas tradições liberais não o impunham.

Em 1934, foi promulgada uma nova carta constitucional que reduziu o Senado a um órgão de mera colaboração, e deu a Câmara dos deputados maior força, tendo 50 deputados eleitos por organizações profissionais e 250 pelo povo. ALOE (1970, p. 43) classificou as bancadas como “lavoura e pecuária; indústria; comércio e transporte; profissões liberais e funcionários públicos”

Ainda no mesmo autor, ensina que três anos após a promulgação da Nova Constituição, o então presidente Getúlio Vargas rasga a constituição de 1934, e declara o “Estado Novo”, dissolvendo o parlamento. ALOE (1970, p. 44) citando Pontes de Miranda diz que a constituição de 1937, “era a carta de uma ditadura em que os elementos sul-americanos do poder pessoal entraram em forte dose”.

Em 18 de setembro de 1946, através da assembleia constituinte, foi promulgada outra constituição, que tinha traços semelhantes com a constituição de 1934. Teve seu fim com o Golpe militar e a outorga de uma nova carta magna. (ALOE, 1970)

### **5.3 Golpe militar de 1964 e o Ato Institucional nº5**

Em 1964, ocorreu o golpe miliar, em um contexto de grande instabilidade política, retirando do poder o então presidente João Goulart, conhecido popularmente como Jango, 1º de abril de 1964. Em 1967, já no comando dos militares, foi outorgada uma nova Constituição, com o objetivo de dar afirmação a esse novo governo militar. (PEIXOTO, 2015)

Trata-se de um texto constitucional que se caracterizou por conceder muitos poderes ao presidente da república, como se observa através do Ato institucional nº5, de 13 de dezembro de 1968, que em seu artigo 4º<sup>1</sup> dizia que com o objetivo de preservar a “revolução”, o chefe do executivo poderia cassar e suspender direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos, sem qualquer limitação.

No artigo 5º, demonstra como era a punição de quem perdeu seus direitos políticos, sendo que

A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:

I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;

II - suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;

---

<sup>1</sup> Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. (BRASIL, 1968)

- III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:
  - a) liberdade vigiada;
  - b) proibição de freqüentar determinados lugares;
  - c) domicílio determinado, (BRASIL, 1968)

O presidente também poderia decretar a intervenção em qualquer estado ou município como demonstra no artigo 3º do mesmo dispositivo legal, no sentido de que “O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.” (BRASIL, 1968)

Outro ponto que vale destaque é a impossibilidade de impetrar *habeas corpus* em casos de crime político, conforme artigo 10, diz que “Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.” (BRASIL, 1968). Ficando incapacitados de quem cometer crimes políticos de um remédio constitucional para conseguir a liberdade.

Ainda, o artigo 11º aponta que todos os atos praticados que violarem o ato institucional, não precisão de avaliação do judiciário.

A ditadura militar vigorou até o ano de 1984. Durante esse período, teve como presidentes Castello Branco (1964-1967), O governo Costa e Silva (1967-1969), Médici (1969-1974), Geisel (1974-1979) e por fim o governo Figueiredo (1979-1985). E teve seu fim muito pelo fato da recessão e enorme inflação que o país encontrava nessa época e também pelo movimento de Diretas Já (REZENDE, 2013), no qual o povo pedia nas ruas pela redemocratização.

Rezende, discorre sobre como foram esses anos nebulosos para o Brasil e como esse Ato Adicional dava grandes poderes ao Presidente da República, pois

O executivo passava a ter poderes para intervir em todas as esferas da sociedade. Institucionalizava-se a tortura e outras formas de repressão. O grupo de poder justificava o golpe dentro do golpe como a única saída, tendo em vista que os movimentos de resistências criavam uma situação de embaraço para o governo e para o próprio regime. (REZENDE, 2013, p. 100)

#### **5.4 A Constituição do Povo**

A constituição de 1988 em seu preâmbulo assegura como direitos dos cidadãos a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. É considera uma constituição dogmática, ou seja, aquela elaborada por uma assembleia constituinte. (MALUF, 2014)

A proposta da mais nova constituição nacional foi encaminhada pelo então presidente José Sarney – que assumiu o cargo depois da morte de Tancredo Neves – ao congresso Nacional. A sociedade desejava que essa constituinte fosse realizada por pessoas diversas das que se encontravam no congresso, e que ela fosse destituída ao fim da elaboração do texto constitucional, no entanto, foram os deputados federais e senadores da república que participaram do que ficou conhecida como congresso constituinte. (LIMA, NICOLA, PASSOS, 2013)

Foi convocada pelo presidente José Sarney através de um Decreto, uma comissão para elaboração de um anteprojeto da Constituição Federal, conhecida como *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ou Comissão Arinos*, grandes juristas e pessoas de grande saber se reuniram para a realização de algo que pudesse sustentar os debates que se realizariam no Congresso Nacional, como também servir como um direcionamento para os constituintes. No entanto, o Presidente não encaminhou esse anteprojeto aos constituintes por serem opostas as suas convicções políticas, tais como, o considera-lo progressista, e pela adoção do parlamentarismo como sistema de governo. (LIMA, NICOLA, PASSOS, 2013)

A elaboração da constituição passou por diversas crises, sendo a mais famosa a realizada pelo “*centrão*”, onde grande número de políticos conservadores conseguiu alterar as normas regimentais da assembleia, para que um projeto não fosse aprovado por uma comissão especial. Os mesmos autores ensinam que a partir desse momento toda proposta era negociável, nos moldes que

Passou-se, então, à realização de acordos; de fato, verificado que nenhum grupo conseguia formar uma maioria para decidir sozinho, o jeito foi negociar. Curioso é que os conservadores eram amplamente majoritários na Constituinte, mas, na hora de votar, não eram capazes de reunir essa maioria. Armou-se, então, uma sala especial onde as lideranças se reuniam para as negociações. (LIMA, NICOLA, PASSOS, 2013, p. 25)

Depois de 18 meses de discussão, foi então no dia 5 de outubro de 1988 promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, pelo presidente da Constituinte Ulysses Guimarães.

Durante a constituinte, foi fortemente discutida a possibilidade de implementação do sistema parlamentar em nossa democracia, possibilidade que seria incluída nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, para apreciação popular, anos depois. Entretanto, foi adotado o sistema presidencialista em nossa carta política, quando a oportunidade de optar pelo sistema foi dada ao povo, através de um plebiscito, estabelecido no art. 2º do ADCT (MALUF, 2013), ao versar que “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, 1998)

Em 1993, foi realizado um plebiscito com o intuito de o povo escolher entre forma de governo (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo). Foram mantidos a República e o Presidencialismo. Plebiscito esse realizado através do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O constituinte originário atribuiu alguns requisitos para se tornar presidente, como ser brasileiro nato, ter no mínimo 35 anos, ter em pleno exercício seus direitos políticos, ser filiado a algum partido político e ter domicílio no país. (BRASIL, 1988)

O chefe do executivo tem como atribuições nomear e exonerar pessoas de alto escalão, tais como, ministros; membros do conselho de justiça; o Advogado-Geral da União; e outros, conforme art. 84 da CF.

Cabe também ao presidente a nomeação de alguns membros do judiciário como ministros do Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, e magistrados para o Tribunal de Contas da União, conforme versa artigo 84 da constituição federal de 1988, que diz que “compete privativamente ao Presidente da República:<sup>2</sup>.” (BRASIL, 1988)

Moraes ensina que essa nomeação de ministros é necessária para que exista uma interpretação fiel a constituição e para que a democracia prevaleça, no sentido de que

O Superior Tribunal Federal, igualmente sob a citada inspiração norte-americana, nasceu com o papel de intérprete máximo da Constituição republicana, e o controle difuso de constitucionalidade; instalou-se de forma efetiva no Brasil com a lei federal nº 221, de 1894, que concedeu competência aos juízes e tribunais para apreciarem a validade das leis e regulamentos, e deixarem de aplica-los aos casos concretos, se fossem manifestadamente inconstitucionais. (MORAES, 2004. p. 224)

Essa constituição deu poderes ao povo, como o veto popular, o recall e a iniciativa popular. Maluf ensina que o recall tem influência norte-americana e que o povo tem direito de ser ouvido sobre questões de interesse nacional, tratando-se de

um instituto [...] surgido nos últimos tempos, precisamente quando a Suprema Corte se arvorou em super-poder, passando a anular as leis que consubstanciavam a nova política social do Presidente Theodore Roosevelt. Pelo *recall*, que é um processo de pronunciamento popular, de natureza plebiscitária, dirigido pela assembleia representativa, o povo recusava a decisão judicial e fazia prevalecer a lei declarada inconstitucional. Reafirmou-se através desse instituto o princípio verdadeiramente democrático de que a vontade soberana do povo deve prevalecer, inclusive, sobre as decisões do poder judiciário. (MALUF, 2013. p. 214)

<sup>2</sup> [...] 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; (BRASIL, 1988)

BONAVIDES (2009), ensina que outra modalidade, o veto popular, não obriga o legislativo juridicamente, somente assegura a população que a ela não será imposta legislação contrária a seus interesses. Já a iniciativa popular orienta os legisladores a que caminho seguir diante da vontade do povo, e da aos cidadãos o direito de propor legislações.

Entre outras características encontradas na Carta Constitucional de 88, quanto aos direitos políticos, são: o voto facultativo dos analfabetos, mandato de 4 anos para presidente podendo haver uma única reeleição consecutiva, e também sobre a importância e legitimidade do multipartidarismo, essencial ao regime democrático, conforme o art. 17, ao versar que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos” (BRASIL, 1988)

Para Luis Roberto Barroso a constituição de 1988 foi a mais bem-sucedida, tanto pelas experiências constitucionais anteriores, como também por regular de forma extensa todos os direitos e garantias individuais. É considerada uma constituição analítica dada a grande quantidade de artigos. No entanto, o mesmo autor considera essa forma de constituição prejudicial, pois limita a atuação normativa, no sentido que “se constitucionalizaram inúmeras questões que deveriam ter sido relegadas à legislação infraconstitucional.” (2010, p. 238)

Em suma a Carta Federal promulgada em 1988, tinha como objetivo se desfazer de todos os dispositivos do regime autoritário que país viveu durante a Ditadura Militar, buscando a volta das liberdades individuais e sociais, esse sentimento de mudança corroborou para que fosse extensa, de forma de abarcar todos os direitos da população. (ARAÚJO, et. al, 2008)

Assim, portanto, a redemocratização vivida pelo Brasil, teve grande impacto nas relações sociais, governamentais e políticas, necessárias para um novo governo, para a nova república.

Essas mudanças implicaram também nas relações entre o Presidente da República e os legisladores (Câmara Federal e Senado da República), atribuindo muitas competências ao chefe do executivo, que implica na realização de inúmeros acordos entre esses dois poderes para realização de interesses com o mínimo de conflitos possíveis. Tanto que essa relação política-institucional foi denominada de Presidencialismo de Coalizão, pelo cientista político Sergio Abranches.

## 6 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Com início da república federativa a democracia alcançou diversas áreas, inclusive no âmbito político, de modo que, os Deputados Federais por força do artigo 45 da CF, são escolhidos proporcionalmente a população, representando o povo em um total de 513. Já os Senadores representam o estado de origem e o Distrito Federal, sendo que cada estado e o DF tem 3 representantes na câmara alta, totalizando 81 Senadores.

Assim, portanto, trata-se de uma Democracia com grande participação, onde os legisladores buscam garantir os interesses de suas bases eleitorais e os de seu partido. Com isso, se faz necessário vários arranjos institucionais para os interesses coletivos da população se façam valer na criação de lei.

Além dessa necessidade de acordos políticos SHIER (2017), considera que a grande concentração de poder do chefe do executivo em relação aos outros poderes da união, confere ao presidente uma dominância da política, conhecida como “*hiperpresidencialismo*” ou “*presidencialismo imperial*”, haja vista, que cabe a ele a definição orçamentaria, políticas públicas, veto, e a impossibilidade de afastamento do cargo, salvo crime de responsabilidade.

O mesmo autor ensina que somado os fatores já demonstrados, o sistema de governo que se estabeleceu em nosso país com a combinação do federalismo, multipartidarismo e o hiperpresidencialismo, exigiu que política nacional se reinventasse criando assim o Presidencialismo de Coalizão.

Esse termo foi inicialmente utilizado pelo Cientista Político Sergio Abranches (1985) que apontou em sua obra todos os dilemas institucionais no início da nova república, demonstrando que o presidencialismo de coalizão no Brasil já ocorreu em nosso país no período de 1946 a 1966 não na volúpia pós constituição de 1988.

Em um estudo realizado por POWER (2010) pela Universidade de Oxford, afirma que dada a quantidade de partidos políticos, os representantes das duas casas legislativas nacionais sofreram uma fragmentação, e citando o Governo do Ex-presidente Lula ensina que detinha apenas 15% dos lugares da Câmara dos deputados.

Nesse diapasão, se faz necessário que seja realizado grandes acordos entre Executivo e sua base governista para o fortalecimento no congresso para a legitimidade nas decisões do Chefe do executivo. Em troca o governo oferece ministérios, secretarias, e outros cargos. SHIER (2017), garante que esse arranjo político-institucional se deve a herança patrimonialista e clientelista da política Nacional, e ensina que

As ideias de coalizão na formação da aliança, coalização da formação do governo, coalização governante e sua dinâmica, voto de liderança (através do qual o voto do líder do partido no parlamento é computado como o voto de todos os parlamentares da agremiação), fidelidade partidária, desvalorização – no parlamento - do chamado “baixo clero” (parlamentares – em grande quantidade – de pouca expressão política e eleitos por transferência de votos), a lógica de distribuição de cargos e funções estratégicos, [...] o papel forte do presidente e seu determinante poder de agenda e grande atividade legislativa pelas Medidas Provisórias orientam os mecanismos desse sistema (SCHIER, 2017, 200)

Importante dizer que essa nomeação de cargos e funções é de competência privativa do Presidente da República, podendo ele exonerar e criar ministérios e órgãos da administração pública, nos moldes do art. 61, § 1o, II, “e” da CF, realizada, em regra, através de medidas provisórias, portanto, favorecendo para que as coalizões sejam realizadas.

MORAES (2004) assevera que os ministros de estado são pessoas de confiança do Presidente e a sua nomeação ou exoneração não carecem de aprovação do congresso, por não haver nenhuma sujeição política. Portanto, o presidente pode discricionariamente sem a tutela da Câmara do Deputados e Senado Federal, trocar membros de secretarias, ministérios e cargos de confiança.

Não existe nenhuma limitação para ocupar cargos de confiança do chefe do executivo, apenas afinidade com a pasta que irá ocupar. Entendimento esse que foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, através de ação declaratória de constitucionalidade, posteriormente editada súmula vinculante nº13, que discutiu o nepotismo nos cargos de confiança da administração pública, e diz em se tratando de cargos políticos a nomeação se dá de forma livre, e decidiu que

1. Os condicionamentos impostos pela Resolução 7/2005 do CNJ não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela CF/1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. (...) 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo “direção” nos incisos II, III, IV, V do art. 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade. (STF, 2008)

Essas coalizões estão mais presentes nos regimes presidenciais da América-latina e na antiga União Soviética. Em pesquisa realizada pela Universidade de Oxford publicada em 2015, aponta que 73 % dos legisladores do Brasil entendem que para aderirem a coalizão deveriam ser representados em alguma pasta ministerial, assim, portanto, “Em muitos países, os assentos de

gabinete são vistos como sendo não apenas importante, mas um alicerce indispensável de uma coalizão efetiva”<sup>3</sup> (CHAISTY, CHEESEMAN, POWER. 2015. p.8, *tradução nossa*)

## 6.1 Bases institucionais e constitucionais

Com a redemocratização surgiu uma nova Carta constitucional que alterou de forma significativa o cenário político entre do legislativo e executivo, como ensina FIGUEIREDO & LIMONGI (2006) o presidente da república tem um poder de legislar muito maior do que detinha com as constituições anteriores, como exemplo, a medida provisória e sua urgência de regulação pelo legislador. E o congresso tem uma fidelidade muito maior ao seu líder partidário, sendo, que os legisladores votam em média, 89,4% pela orientação do seu líder.

Os mesmos autores entendem que a grande capacidade do executivo legislar se deve ao poder de agenda que detém, pois, limita o congresso impondo quais textos serão discutidos e quando se realizaram essa discussão, de forma que implica uma grande participação dos membros do poder legislativo.

Mesmo entendimento de Chaisty, Cheeseman & Power , que também ensinam sobre o poder de legislar do presidente, e traça outras características desse poder, nos moldes que

O presidente pode usar poderes de agenda positiva para cimentar a coalizão ou negativa para desencorajar agendas alternativas dentro da coalizão. Eles incluem, entre outros, o poder do presidente de iniciativa legislativa legal e constitucional; para emitir decretos que têm consequências normativas; de vetar leis aprovadas pelo Parlamento; para iniciar as leis em áreas políticas específicas. (CHAISTY, CHEESEMAN, POWER. 2015. p.6, *tradução nossa*<sup>4</sup>)

FIGUEIREDO & LIMONGI (2006) ensinam que essa iniciativa presidencial de iniciativa de leis é encontrada em regra em todas as constituições presidencialistas, sendo proibidas somente nos Estados Unidos e na Venezuela, onde os presidentes podem propor aos legisladores a criação de leis.

Os mesmos autores aludem a uma característica marcante de nosso regime político-institucional, na qual, pós redemocratização, 85,2% das leis aprovadas pelas casas do congresso

---

<sup>3</sup> “In many countries, cabinet seats are seen as being not just important, but an indispensable building block of an effective coalition”

<sup>4</sup> “The president can use agenda powers positively to cement the coalition or negatively to discourage alternative agendas within the coalition. They include, inter alia, the president’s power to initiate statutory and constitutional legislation; to issue decrees that have normative consequences; to veto laws approved by parliament; to initiate laws in specific policy areas”.

nacional foram de iniciativa do presidente, e que a chance de uma lei proposta pelo mesmo ser rejeitada é de apenas 0,026%.

A constituição no seu artigo 61, § 1º estabelece que o presidente da república tem iniciativa para a criação de leis complementares e ordinárias, como as que

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
  - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
  - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
  - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
  - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
  - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
  - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (BRASIL, 1988)

O presidente tem como atribuição também a criação de leis orçamentárias, trata-se de competência privativa do chefe do executivo. Outra forma de iniciativa legislativa é a Medida Provisória que tem caráter excepcional, sendo ela provisória, e condicionada a apreciação do Congresso Nacional. Existe uma última forma em que o presidente legisla que é a lei delegada, podendo ou não passar pelo condão do Senado e da Câmara (BRASIL, 1988), que serão discutidas em um tópico posterior.

Outro grande poder do presidente da república é o veto, regulado pelo art.66 da CF, pode ele ser parcial (quando veta texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea) e integral. O veto pode acontecer quando o Chefe do Executivo entender que o projeto de lei for inconstitucional ou quando for contrário ao interesse público. Cabe ao congresso mantê-lo ou derruba-lo, através de decisão unicameral das duas casas do congresso por maioria absoluta. Importante dizer que não ocorrendo apreciação dos legisladores dentro de 30 do seu recebimento, o veto tranca a pauta do congresso nacional, conforme artigo 66, § 6º que diz que “o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.” (BRASIL, 1998)

MORAIS (2004) considera que diante dessas benesses em que o presidente tem de iniciativa de leis, e o poder de vetar legislações ele pode ser considerado como “*chefe legislador*”

FIGUEIREDO & LIMONGI (2001, p. 26) asseveram que o presidente detém grande força dentro do congresso nacional, haja vista, os pontos já citados como iniciativa legislativa e o poder de agenda como também “conta ainda com recursos não-legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo”. Assim o presidente tem grandes formas de barganhar suas intenções com o poder legiferante, com o intuito de implementar suas políticas públicas.

Essas relações são manejadas pelos líderes partidários, em regra, por políticos influentes, e por políticos com grande votação. FIGUEIREDO & LIMONGI (2001) apontam que muitas das votações que ocorrem na câmara baixa já se sabe o seu resultado antes mesmo dela ocorrer, haja vista, o arranjo político já manejado anteriormente. Ainda, dizem sobre o voto simbólico onde não existe uma votação nominal, pois, os deputados favoráveis ao projeto permanecem sentados e os contrários se levantam.

Os mesmos autores ensinam, que no Senado de acordo com o regimento interno os votos em determinados projetos podem ser contados através da quantidade de deputados que acompanham o líder partidário de sua respectiva bancada, conhecido como voto de liderança.

Ainda em FIGUEIREDO & LIMONGI (2001), dizem que essa conformidade dos legisladores com o líder partidário ou coalizão partidária, muito se deve a disciplina, mas também pode ocorrer através de sanções, por exemplo, a negação ou diminuição ao dinheiro de campanha eleitoral.

Mas nem sempre essa coalizão ocorre pelo fato da pauta do dia conter textos polêmicos e de a coalizão estar fragmentada, daí os acordos legislativo-executivo se tornam maneiras eficazes para a aprovação de projetos.

Diante disso vale observar as pesquisas realizadas por Chaisty, Cheeseman & Power. onde apontam a opinião dos próprios legisladores, onde grande parte dos membros do poder legislativo acreditam que as trocas de favores é um modelo de política, como também entendem que com o congresso multipartidário podem minar a capacidade de legislar do presidente da república. A tabela a seguir também demonstra como o executivo e legislativo na aprovação de medidas provisórias pode ter uma agenda oportunista, e minar a responsabilidade do chefe do executivo:

**Tabela 1. Legisladores que concordam que o presidencialismo de coalizão produz os seguintes resultados:**

Leva a política para um estilo baseado em troca de favores	Minar a capacidade da legislatura em responsabilizar o presidente	Leva a um apoio oportunista para o governo da época	Encorajar a legislatura a transferir a autoridade de criação de políticas para o presidente
94 %	92 %	98 %	78 %

Fonte: CHAISTY, CHEESEMAN, POWER.<sup>5</sup> (2015. p.9, *tradução nossa*) (*elaboração nossa*)

Os autores consideram que esses fatores são os negativos do presidencialismo de coalizão. Observa-se com a pesquisa realizada corrobora com o que já foi demonstrado, no sentido de os próprios legisladores entendem que a formação de coalizões acarreta no travamento da pauta no congresso nacional, e que é baseado na troca de favores. Assim, pode-se dizer que as coalizões enfraquecem a democracia, e a política pública.

Certamente essas composições partidárias no Congresso Nacional tem pontos negativos e positivos. Os próprios legisladores entendem que essa fragmentação de partidos políticos e a possibilidade de barganhar votos com o executivo permite a representação de interesses diversos, ao ponto que pode melhorar a democracia.

Como característica principal os próprios legisladores entendem que essa forma de governo não possibilita uma estabilidade política ao Presidente da República, haja vista que os interesses do líder nacional podem ser diferentes daqueles que formam a maior parte do Congresso Nacional.

Os mesmos autores apontam na pesquisa que apenas 43% dos legisladores entendem que as coalizões melhoram as políticas públicas, ou seja, menos da metade. Apontam também que menos 1/3 dos deputados e senadores entendem que os acordos políticos são benéficos a democracia, como pode se observar na tabela a seguir:

---

5

Lead to a style of politics based on the exchange of favors	Undermine the ability of the legislature to hold the president accountable	Lead to opportunistic support for the government of the day	Encourage the legislature to transfer policy making authority to the president
94 %	92 %	98 %	78 %

**Tabela 2. Legisladores que concordam que o presidencialismo de coalizão gera os seguintes resultados:**

Intensifica a qualidade de políticas públicas	Faz o processo de criação de leis mais decisivo	Permite a representação de interesses sociais diversos	Intensificou a qualidade da democracia	Encoraja a estabilidade política
43%	35%	65%	29%	78%

Fonte: CHAISTY, CHEESEMAN, POWER. (2015. p.9, *tradução nossa*)<sup>6</sup> (*elaboração nossa*)

Assim, portanto, na visão de grande parte dos membros do poder legiferante, a política de coalizão tem como benefício a oportunidade de representar interesses sociais heterogêneos, como também manter uma governança pacífica, acarretando na estabilidade política.

SERGIO ABRANCHES (1985), considera que esta estabilidade é de suma importância para manter a governabilidade do presidente da república, ao modo que ensina que rupturas são comuns quando o país se encontra em uma crise governamental, financeira, ou seja, uma crise aguda. O mesmo autor assevera que em momentos de crise aguda é necessário que ocorra grande acordos entre setores da câmara e do senado com grandes quantidades de líderes. No entanto isso não garante a estabilidade, ao modo que

E aí residem o risco maior das coalizões e a especificidade do presidencialismo de coalizão. Como disse, a coalizão pode romper-se de duas maneiras: pelo abandono dos parceiros menores, situação na qual o presidente passa a contar apenas com seu partido e é forçado a alinhar-se com suas posições majoritárias; ou pelo rompimento do presidente com seu partido, que o deixa em solitário convívio com partidos minoritários e a cujos quadros é estranho. (ABRANCHES, 1985, p.30)

Ainda em Abranches, é possível identificar que nessas duas maneiras de rompimento o Presidente da República sempre sai enfraquecido. Pois, o presidente tende a tentar controlar a estabilidade política com a troca ministerial e de secretarias, semelhante com ocorre no sistema parlamentar, onde o Primeiro-Ministro dissolve seu gabinete e os substitui para que ocorra a recomposição de sua base.

6

Enhance the quality of public policies	Make law-making process more decisive	Permit the representation of diverse social Interests	Has enhanced the quality of democracy	Encourage political stability
43%	35%	65%	29%	78%

## 6.2 Impeachment e a perda da governabilidade

Importa dizer que o Impeachment é um mecanismo para afastar o Presidente da República, é regulado pela lei 1079/50, e pela constituição federal no art. 85, ao modo que

São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.(BRASIL, 1988)

O Impeachment tem um viés político como ocorreu na história americana nos casos de traição, suborno, e também de quando são cometidos crimes graves, como os casos de Andrew Johnson, em 1867, onde o então presidente teve seu o pedido de impedimento aceito pela câmara, mas ganhou no senado por um voto, no caso de Nixon em 1974, ele renunciou antes do julgamento de admissibilidade pela câmara baixa, e também o caso Bill Clinton, em 1999, onde o presidente estava envolvido em um escândalo sexual, mas foi absolvido pelo Senado americano. (BARROSO, 2010)

MALUF (2013), no mesmo sentido diz que por mais que o processo de impeachment seja um instituto de punição ao Presidente, pois envolve um aspecto criminal, não se afasta o impedimento político.

Assim, portanto, mesmo que o presidente tenha cometido algum crime que acarreta seu impedimento, não necessariamente ele será julgado.

Dallari faz uma ressalva que no sistema presidencialismo o presidente só pode ser afastado por crimes de responsabilidade, não importa que esteja fazendo políticas públicas contrárias aos interesses da população, no modo que diz

E é perfeitamente possível que o presidente, adotando uma política inadequada, mas sem praticar qualquer ato delituoso, cause graves prejuízos ao Estado, não havendo, nessa hipótese, como retirá-lo da presidência e impedir a manutenção da política errônea. Além disso, como o presidente necessita de base legal para os seus atos mais importantes, sobretudo para efetuar despesas, é indispensável que ele mantenha relações com o legislativo. (DALLARI, 2009, p. 246)

A carta republica de 1988 e a lei 1079/50 demostram como ocorrem esse tramite do processo de impeachment, que deve ser proposto perante a câmara dos deputados, e cabe ao Presidente dessa casa legislativa encaminhar aos deputados ou não. Sendo que na câmara baixa

admitindo a acusação do presidente por 2/3 de seus membros suspende por até 180 dias o presidente, assumindo nessa vacância o vice-presidente. Depois é encaminhado ao Senado para que possa julgar, sob o comando do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Não ocorrendo esse julgamento no prazo mencionado essa suspensão não surte mais efeitos e o presidente pode voltar a exercer livremente suas funções de chefe do executivo até que seja julgado. (BRASIL, 1988)

Chegado no senado federal é realizada depois da apresentação de defesa e da acusação em várias sessões, vai para julgamento, onde o impedimento ocorre com a votação de mais 2/3 dos senadores, ou seja, mais de 54 membros da câmara alta. No entanto, se o presidente for absolvido ele volta a exercer imediatamente suas funções. (BRASIL, 1988)

Em caso de impedimento do Presidente a linha sucessória que se desenha na seguinte ordem: Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal e Ministro do Supremo Tribunal Federal, está regulamentada nos artigos 79 e 80 da Constituição. Somente o Vice-Presidente pode tomar posse definitiva do cargo na vacância do Presidente em exercício, os outros citados atuam de maneira provisória, sem serem empobrecidos como Presidente da República. (BRASIL, 1988)

A CF aponta duas hipóteses quando o Presidente e seu vice não puderem exercer suas funções. A primeira diz respeito a vacância do cargo nos primeiros dois anos de mandato, onde far-se-á uma eleição cotada de 90 dias da vacância de ambos. A segunda hipótese diz respeito a vacância ocorrida nos últimos dois anos de mandato, a eleição será realizada pelo Congresso Nacional. Nas duas possibilidades os que assumirem terminaram o período do mandato de seus antecessores.

Pós constituição de 1988 o Brasil já teve dois presidentes impedidos, sendo o primeiro Collor em 1992, acusado de corrupção passiva e formação de quadrilha. Em 2015 foi a vez de Dilma Rousseff por emitir decretos para aumentar o orçamento, que é proibido conforme lei de responsabilidade fiscal, onde não pode gastar mais do que se arrecada. No caso da ex-presidente existiu uma cooperação da base aliada para tentar reverter o processo de impeachment, diferentemente do ex-presidente que está isolado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

### **6.3 Instrumentos Legais**

O Presidente pode legislar de forma indireta como já mencionado, neste tópico será abordado o processo legislativo nacional, que está regulado pelo artigo 59 da CF e compreende,

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções. (BRASIL, 1988)

A criação de leis é competência do Congresso Nacional realizada em um sistema bicameral. Como ensina PINHO (2012) o processo legislativo deve ser observado por dois ângulos sendo o sociológico e o jurídico. No jurídico se entende o trâmite para a elaboração de uma lei, e o sociológico são as necessidades da sociedade que ensejam a criação de respectiva norma.

Antes de falar do processo legislativo é importante falar sobre o veto presidencial, onde o executivo pode vetar parcialmente ou totalmente determinada lei aprovada pelas duas casas do congresso. MORAES (2004) assevera que o veto é a reprovação do presidente de determinada matéria, como já demonstrado no trabalho o veto pode ocorrer quando for contrário as políticas públicas do presidente e também quando o chefe do executivo entender que a lei é inconstitucional.

O veto presidencial, portanto, é um contrapeso entre as vontades do presidente e do congresso nacional. A constituição demonstra que apreciação do veto pelos legisladores é realizada em uma sessão conjunta da câmara e do senado, podendo ele ser rejeitado por votação absoluta dos membros.

### 6.3.1 Medida Provisória

Esse instrumento legal é de competência do chefe do executivo, ele redige um texto que é encaminhado ao congresso nacional, em geral são para reger ou dar disposições principalmente sobre políticas públicas. Tem caráter de urgência e provisório como ensina pinho

Medidas provisórias são atos editados pelo Presidente da República, com força de lei, em casos de relevância e urgência, devendo ser submetidas de imediato ao Congresso Nacional, sob pena de perda de eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, uma única vez, por igual período. (PINHO, 2012. p. 172)

A Câmara e o Senado Federal têm até 120 dias para analisar ou refutar a proposta, ou então ela permanece como provisória. O documento tem força de lei e entra em vigor no momento da sua publicação, sendo vedado a criação MP relativos a cidadania, a criação de

legislação processual civil e penal, como outras encontradas no art. 62 da CF que diz que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.” (BRASIL, 1998)<sup>7</sup>

Passados esses 120 dias da medida provisória e não sendo ela convertida em lei pelo poder legiferante, ela perde a eficácia com efeito *ex tunc*. (PINHO, 2012)

Morais leciona que essa criação veio do direito italiano e ensina que esse requisito de relevância e urgência é analisado primeiramente pelo presidente, e depois pelo congresso nacional que considerando a falta de requisitos constitucionais não converte-la em lei ao modo que

Portanto, o poder presidencial de ditar medidas provisórias com força imediata de lei deve total respeito às normas constitucionais e observância de sua excepcionalidade, sem a qual não deverá persistir no mundo jurídico, sob pena de usurpação do poder legiferante do legislador. (MORAES, 2004. p. 211)

No entanto pode o congresso, simplesmente, ignorar o caráter de urgência da Medida Provisória e adiar o máximo de tempo possível as votações relacionadas, por orientação do presidente da Câmara e do Senado. Pode também acontecer a não aprovação, que pode ser entendida como oposição ao Executivo ou falta de apoio. (SHIER, 2017)

Porém esses requisitos constitucionais não são observados, se sequer seguidos, ao modo que

A experiência brasileira mostrou, porém, a triste alteração do verdadeiro sentido de utilização das medidas provisórias, trazendo insegurança jurídica, verdadeira “ditadura do executivo”, governando por inescrupulosas “penadas”, em situações muita das vezes pouco urgentes e nada relevantes. (LENZA, 2009. p. 423)

Ao ponto que desde a edição da Emenda Constitucional n°32 de 2001, que limitou a edição de medidas provisórias e impossibilitou a reedição da matéria na mesma sessão legislativa, foram expedidas 849 medidas provisórias, sendo que

---

<sup>7</sup> a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro

III - reservada a lei complementar

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (BRASIL, 1998)

**Tabela 3 – Quantidade de medidas provisórias enviadas ao congresso.**

Presidente	Número de medidas
FHC (20/09/2001 à 2002)	102
LULA (2003 a 2006 – 1º mandato)	240
LULA (2007 a 2010 – 2º mandato)	209
DILMA (2011 a 2014 – 1º mandato)	115
DILMA (2015 a 11/05/2016)	78
TEMER (12/05/2016 a 10/09/2018)	105

Fonte: COSIF (2018) (*elaboração nossa*)

Como se observa na tabela 3 foram enviadas ao congresso 849 medidas provisórias pelo chefe do executivo desde a emenda nº32. Assim, portanto, faz nítido que a urgência e relevância da matéria em que é regulada essa forma normativa não é respeitada.

LENZA (2009), ensina que a medida provisória não pode ser entendida como lei, pois trata-se de um ato unipessoal do presidente da república, ao modo, que essa espécie normativa não passa pela análise do legislativo inicialmente sendo ela discutida em momento posterior.

Depois de apresentada a medida provisória na câmara dos deputados, se aprovado é encaminhado ao senado federal (BRASIL, 1988). O Congresso Nacional poderá tomar as seguintes ações diante da medida apresentada pelo chefe do executivo:

- a) **Aprovação:** não sendo ela alterada em nada, cabe ao presidente do Congresso Nacional promulga-la, sem que seja necessário o veto ou aprovação do Presidente.
- b) **Alteração/ Conversão parcial:** Nessa hipótese os legisladores fazem emendas no texto da medida, ao modo que parte para aprovação ou não pelo chefe do executivo. Como ensina ALEXANDRINO (2014, p. 573) “poderá ser ultrapassado o prazo limite de validade da medida provisória sem que sua eficácia seja prejudicada”
- c) **Rejeição tácita:** Como ensina LENZA (2009), transcorrido o prazo de 120 dias a medida provisória perde sua eficácia desde a sua criação, cabendo ao congresso nacional criar um decreto legislativo para regular as relações jurídicas disciplinadas pela medida.
- d) **Rejeição expressa:** Ainda em Lenza, explica que o congresso nacional não convertendo ela em lei, estará passado o prazo de vigência extinta, cabendo também ao congresso nacional a edição de um decreto.

### 6.3.2 Decreto presidencial

Decreto é um ato normativo de competência do Presidente da República, como também, dos prefeitos, e dos governadores. As matérias tratadas nesse tipo de documento legal são previstas em lei, por isso para que o Legislativo anule decretos é necessário que derrube a lei que dá permissão para que o Executivo atue sobre aquela matéria, portanto, como exemplo modificando o artigo 84, IV, da CF, que dispõe grande parte dos decretos que podem ser expedidos pelo chefe d executivo.

ALENXADRINO (2014) foi criado através da emenda constitucional número 32, a mesma que modificou os limites das medidas provisórias, e conclui que decretos são atos que dispõe sobre a organização e funcionamento de órgãos da administração pública.

Pode também o presidente expedir decretos para majorar ou minorar alíquotas de impostos e contribuições que recaem sobre combustíveis. (BRASIL, 1988)

### 6.3.3 Projeto de lei

O Projeto de Lei é um texto elaborado por qualquer instância legítima, sejam os parlamentares, membros do Executivo, Supremo Tribunal Federal, iniciativa popular, Procuradores e outros. O projeto é uma proposta, um texto que descreve uma necessidade ou uma sugestão para que seja analisada pelas instâncias competentes, município, estado, nação. O projeto segue o mesmo rito de aprovação das leis ordinárias, aprovação de dois terços da Câmara do Deputados, depois aprovação de dois terços do Senado, retorna à Câmara e sofre sanção presidencial. (BRASIL, 1988)

Sendo que o presidente goza de competência privativa para elaboração de leis complementares e originárias, previstas no artigo 61, §1º. O presidente encaminha ao congresso o projeto de lei para que o mesmo realize sua deliberação. Sendo o projeto alterado, passa para a sanção ou veto do chefe do executivo.

Cabe também ao presidente nos moldes do artigo 165 que pode ser realizada através de um projeto de lei as que regulam “I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.” (BRASIL, 1988)

### 6.3.4 Emenda Constitucional

As PECs são textos que sugerem mudanças na constituição. Como Carta Política, a Constituição rege todas as legislações no país e tudo nesse sentido deve estar submetido à ela.

Assim, esse tipo de documento legal é bem mais rígido, exigindo três quintos do Congresso para aprovação da proposta. (BRASIL, 1988)

Cabe ao presidente propor emenda à constituição, no entanto, não cabe a ele a sanção nem o veto, sendo ela promulgada pelas próprias mesas do senado federal e da câmara dos deputados. Como ensina LENZA (ano, p. 411) “são fruto do trabalho do poder constituinte derivado reformador”, portanto, não compete ao presidente apreciar a mudança constitucional.

### 6.3.5 Quadro esquemático

Importante dizer sobre as leis delegadas, que não exigem pressupostos de urgência, nem mesmo de relevância e sua eficácia é permanente. Trata-se de uma autorização do congresso nacional para que o Presidente legisle sobre matérias proibidas na medida provisória.

No processo legislativo além das normas já citadas existem também as resoluções e os decretos legislativos, tratam de atribuições somente privativas do próprio parlamento. A primeira diz respeito a assuntos políticos internos e institucionais de cada casa do congresso (ALEXANDRINO, 2014), já a segunda diz respeito a leis que não necessitam de sanção do presidente da república sendo matérias de competência exclusiva do congresso nacional.

Assim, portanto, a tabela 4 que está a seguir, são atos legislativos em que a forma de legislar mais se enquadra na argumentação deste trabalho, que são, a medida provisória; o projeto de lei; o Decreto presidencial; e a emenda constitucional, pois dão sentido ao Presidencialismo de Coalizão

**Tabela 4. Comparação entre as legislações**

<b>Legislação</b>	<b>Quem propõe?</b>	<b>Possibilidade de veto?</b>
Decreto	Presidente da República	Não
Medida Provisória	Presidente da República	Sem alterações: Não Com alterações: Sim
Projeto de lei	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais	Sim

	Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos	
Emenda constitucional	Um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; O Presidente da República; mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.	Não

Fonte: BRASIL (1988) (*elaboração nossa*)

#### 6.4 Coligações Partidárias

Antes mesmo de falar de coligações partidárias é necessário entender o que é partido político. Assim, MALUF (2014), diz que partidos políticos estão ligados diretamente com democracia, no sentido que não se pode considerar uma democracia sem participação de da população que é feita através dos partidos políticos.

Bonavides os classifica como sendo “uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.” (BONAVIDES, 2009. p.369)

A constituição da república traça alguns princípios, como, o da liberdade de organização partidária, e o da autonomia partidária (LENZA, 2008). Sendo, que os partidos podem se organizar livremente, podendo se unir, incorporar ou até mesmo extinguir.

MALUF (2014), assegura que os partidos políticos a partir da redemocratização tomaram outra importância no cenário nacional. Haja vista a possibilidade de um pluripartidarismo, onde várias ideologias são abarcadas. Observa-se também que os partidos políticos adquiriram personalidade jurídica. (BRASIL, 1988)

No ano de 2015 o Brasil continha 35 partidos registrados no superior tribunal eleitoral, sendo que 28 foram representados no congresso nacional, com ao menos um membro. (SHIER, 2017)

Diante dessa quantidade de partidos é necessário que se crie coligações no âmbito estadual, federal, e municipal para que a maior parte dos candidatos dessa coligação possam se eleger. Pois como já dito em tópico anterior os parlamentares são escolhidos pelo sistema eleitoral proporcional, que significa, onde as coligações onde receberem mais votos elegeram

mais legisladores, ao ponto que não significa que um candidato mais votado de uma coligação pequena tenha recebido mais votos que um candidato de uma coligação maior, será eleito.

Neto ensina que o sistema proporcional

[...] é a repartição aritmética das vagas, pretendendo-se, dessa forma, que a representação, em determinado território se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse, integrada nos partidos políticos concorrentes. (BARREIROS NETO, 2014, p. 69)

Assim, portanto, imaginando que para uma coligação possa eleger um candidato ela precise de 100 votos. E temos a coligação X, que obteve 90 votos, sendo o candidato 1 obteve 80 e o candidato 2 obteve 10 votos respectivamente. Já na coligação Y, temos 10 candidatos cada um recebendo 10 votos, totalizando 100 votos. Assim, a coligação Y poderá eleger 1 candidato e a coligação X nenhum. Como também no mesmo cenário determinado candidato receber 300 votos a sua coligação terá direito a eleger 3 candidatos.

NETO (2014), assevera que durante as eleições os partidos de uma mesma coligação concorrem juntos como se fossem de um mesmo partido, e faz uma ressalva, não existe nenhuma vinculação entre partidos entre os entes da federação durante as eleições, sendo que pode um partido de um município se filiar a determinada coligação e o mesmo partido em âmbito estadual e federal se unirem a outros.

O mesmo autor faz uma crítica as coligações no sentido que “a existência de tais coligações partidárias, com finalidade pura e simplesmente eleitoral, constituídas durante as convenções partidárias que ocorrem no mês de junho dos anos eleitorais e desfeitas após o período eleitoral.” (BARREIROS NETO, 2014. p. 119)

Como ensina SHIER (2017), as coligações partidárias se fazem maneiras eficazes para eleger um grupo político, sendo ele oposição e situação. Em regra, as coligações partidárias se mantem dentro do congresso nacional.

## 7 CONCLUSÃO

Na conclusão desse trabalho será reforçada a tese de que todo sistema político pátrio está ligado a cultura política do Brasil, e que as relações políticas-institucionais entre o presidente e outros políticos ou pessoas de poder sempre foram baseadas na troca de favores, sendo ela durante o império pelas oligarquias; durante o início da república pelo coronelismo, pela política do café-com-leite e pela, e pela política do dos governadores; como também pós-redemocratização pelo sistema político regulamentado pela constituição, que é o Presidencialismo de Coalizão.

Como foi demonstrado o país desde o início de sua formação sempre foi estruturado através de relações entre o poder público e o poder privado, observa-se que depois da independência o Brasil tinha grandes oligarquias, comandadas por grandes latifundiários que detinham toda mão de obra e barganhavam com políticos cargos na administração pública.

Observa-se também com o presente trabalho que com o início da república o que perdurou durante muito tempo foi a política dos governadores, onde os estados detinham maior riqueza perante a união, e se uniram para impor suas vontades.

No mesmo período ocorreu o Coronelismo um sistema de barganha entre coronéis e políticos. Essa barganha perdurou durante toda república velha, ela ocorria de forma que os coronéis garantiam votos para políticos ou modo que ganhassem vantagens e status. Foi possível pelos seguintes motivos; pela grande concentração de pessoas que moravam na zona rural e dependiam de todos os modos do fazendeiro; pela situação que os trabalhadores se encontravam, sendo, que em sua grande parte eram analfabetos, não tinham meios próprios de subsistência; pelo sufrágio no início da república onde grande parte da população não tinha consciência do voto, e votam a mando de seu empregador; e também pela federação onde os estados estavam autônomos.

No trabalho também foi traçada uma diferença entre parlamentarismo e presidencialismo, fundamental para entender toda evolução histórica dos sistemas de governo que o Brasil já teve. Como dito o Brasil já foi uma monarquia constitucional durante o império, o parlamento durante algum tempo foram apenas meros auxiliares do imperador que detinha o poder de moderador, estava imune de qualquer responsabilidade criminal e cível, ao ponto, que criava leis. Teve seu fim com a constituição republicana 1891 que implementou a federação, dando autonomia aos estados, mais tarde com a carta de 1988 dando essa autonomia aos municípios. Como essa constituição as de 1934, 1937, 1946 e 1967, não houveram discussões

sobre a sistema em que o Brasil deveria ser governado, somente a constituição de 1988 possibilitou um debate sobre, através de um plebiscito, onde a população estabeleceu o presidencialismo como sistema de governo.

Verifica-se que a constituição de 1988 que é extensa tanto em direitos sociais, como políticos, tendo em vista todas as restrições passadas durante a ditadura militar. A redemocratização possibilitou que um sistema de governo curioso se instalasse em nossa democracia, conhecido como presidencialismo de coalizão. Onde através de trocas de favores são aprovadas leis no congresso nacional.

O que levou a história brasileira a fabricar esse jeito próprio de exercer o presidencialismo foi, sobretudo, o patrimonialismo, filhotismo – presentes no início da republica- e a pluralidade do pensamento político nacional.

Nota-se que com o trabalho foi possível verificar que o presidente da república goza de extremo poder nessa relação com o poder legiferante, sendo que ele tem mecanismos constitucionais para legislar, através de medidas provisórias, leis delegadas, e do decreto presidencial. Ao modo que pode trancar a pauta do congresso nacional para impor suas medidas. O presidente também tem o poder de veto das leis aprovadas pelo congresso, ao ponto que pode não aprova-la, podendo ser conhecido como chefe legislador.

O congresso por sua vez através dos seus líderes de bancadas e dos presidentes da câmara dos deputados e senado federal pode se opor as vontades do presidente, em relação suas políticas públicas. Portanto, pode o presidente trocar ministérios, secretarias, cargos para que sua governança seja pacífica. No entanto, quando as políticas públicas não estão sendo eficazes, o chefe do executivo perde apoio no congresso, podendo ocorrer em nosso presidencialismo seu impeachment, sendo que para iniciar o processo de impedimento é necessário um viés penal, no entanto para julga-lo ele somente o político.

O Presidente também quando não tem maioria no congresso, destitui ministros e secretários com intuito de apaziguar os ânimos no congresso nacional, e manter uma governabilidade, mecanismo esse muito parecido com o sistema parlamentar, onde pode o primeiro ministro requerer a mudança dos parlamentares.

A grande questão é que o congresso nacional sempre é fragmentado, nunca desde a redemocratização o presidente obteve mais de 15% de sua base no congresso, haja vista a quantidade de partidos políticos. E não se governa sem as coalizões.

Assim, portanto, esse sistema presidencial é baseado na troca de favores, na barganha política. A ideia principal do Presidencialismo é a autonomia dos poderes na garantia de maior democracia, na impessoalidade e na condução livre da administração da máquina pública. No

entanto, o que se vê no Brasil após a Constituição de 1988 é a política de alianças entre os Poderes, alianças sem as quais o Executivo não avança e ocorre a chamada paralisia.

Dessa forma, conclui-se, caso os Poderes do Estado atuem como oposições absolutas entre si, as ações de vetos seriam trocadas no intuito de barrar o funcionamento de cada. Ou mesmo os projetos de lei não seriam aprovados. E se não houvesse tão diferentes pontos de vista e ideologias, tanto o Congresso quanto os Governos não teriam divergências entre si, e os apoios seriam automáticos.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Disponível em <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>> Acesso em 29 de agosto de 2018.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2000.
- ALEXANDRINO, Marcelo **Direito constitucional descomplicado**. 3ª edição, atualizada e revisada por PAULO, Vicente.. Rio de Janeiro. Ed. Método, 2014.
- ALOE, Francisco de Paula. **Direito usual e legislação aplicada**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 1970.
- ARAÚJO, José Cordeiro de, et. al. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, 2008.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Globo, 2008.
- BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 4ª edição, revista ampliada e atualizada. Salvador. Ed. JusPodivm, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva. 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.
- BRASIL. **Ato da Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#adct](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct)> Acesso em 10 de junho de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº5**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)> Acesso em: 9 de junho de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 de junho de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> Acesso em: 31 de maio de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Constituição política do Império do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)> Acesso em: 31 de maio de 2018.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Processos de impeachment de Collor e Dilma têm semelhanças e diferenças.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/515689-PROCESSOS-DE-IMPEACHMENT-DE-COLLOR-E-DILMA-TEM-SEMELHANCAS-E-DIFERENCAS.html>> Acesso em 07 de setembro de 2018.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. **The Coalitional Presidentialism Project: How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems.** Disponível em <<https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>> Acesso em 30 de agosto de 2018.

COSIF. **Medidas provisórias desde 1988 – índice geral.** Disponível em <<https://cosif.com.br/publica.asp?arquivo=mpv-ind>> Acesso em 10 de setembro de 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado.** 28ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>> Acesso em 01 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Legislativo e executivo na nova ordem constitucional.** 2ª edição, Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

FREIDE, Reis. **Curso de ciências políticas e teoria geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2013.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil.** 3ª edição. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1976.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado.** 13ª edição, São Paulo: Editora: Saraiva, 2009.

LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSOS, Edilenice. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988.** Brasília: Ed. Senado Federal, 2013.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado.** 31ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo.** São Paulo: Ed. Atlas. 2004.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo e Democracia.** Disponível em <<http://www.alexandredemoraesadvogados.com.br/wp-content/uploads/2014/02/84-Presidencialismo-e-democracia.pdf>> Acesso em 27 de maio de 2018

PEIXOTO, João Paulo M. **Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento.** Brasília: Ed. Senado Federal, 2015.

PINHO, Rodrigo César Rabello. **Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições.** 3ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

POWER, Timothy. **Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy.** Disponível em <[https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/power\\_0.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/power_0.pdf)> Acesso em 30 de agosto de 2018

REZENDE, Maria José de. **A Ditadura Militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade 1964-1984.** Londrina: Ed. Eduel, 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da organização Política Brasileira.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 24ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado.** São Paulo: Ed. Atlas, 2001

SHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de Coalizão: Contexto, Formação e elementos na Democracia Brasileira.** Curitiba: Ed. Juruá, 2017.

STF. **ADC 12, rel. min. Ayres Britto, P, j. 20-8-2008, DJE 237 de 18-12-2008.** Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>> Acesso em 30 de agosto de 2018.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 16ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.