

É possível balancear os três poderes da República?

Possuir uma chefia caracterizava as famílias e subsequentemente os clãs, em que os seres humanos, ainda em tempos imemoriais, se agregaram. O mesmo diga-se das antigas cidades, como a *polis* grega, a *civitas* romana e as circunscrições geográficas de poder (principados, ducados etc.), que proliferaram durante a Idade Média. O advento da Nação e do Estado implicaram em sociedades ainda mais vastas e governos mais complexos. A existência de Estado depende da presença de quatro elementos constitutivos essenciais: povo, território, poder e reconhecimento internacional. O governo materializa o poder estatal, que embora essencialmente uno e indivisível, possui três funções (mais comumente denominadas poderes), a legislativa, a executiva e a judiciária. Embora sistematizada por Montesquieu, em seu livro "O Espírito das Leis" (1748) essa compartimentalização já era intuída por Aristóteles, em



João Grandino Rodas

Advogado, economista e professor

Parte considerável dos ora existentes Estados, ditos soberanos, consagram

em suas constituições, escritas ou não, a compartimentalização acima, já tornada clássica; embora divirjam quanto à forma de Estado, forma de governo, regime político e sistema de governo. Não é demais lembrar que o Estado pode ter a forma unitária ou federada; que a forma de governo pode ser monárquica ou republicana; que o regime político pode ser democrático ou autocrático; e que o sistema de governo pode ser presidencialista ou parlamentarista. Consoante a vigente Constituição Federal de 1988, o Brasil é, indubitavelmente, um Estado federal, republicano e democrático. Pairam, entretanto, discussões sobre a genuinidade de sua real caracterização como Estado presidencialista. Muitos consideram mais condizente afirmar que o sistema de governo brasileiro, instituído pela Constituição vigente, é o presidencialismo de coalizão, cujas origens remontam à primeira (1889-1930) e à segunda república (1946/1954).

O Brasil teve o sistema de governo parlamentarista em duas ocasiões. Durante o Império, de 1847 a 1889, em que o imperador, detentor do poder moderador, indicava o presidente do Conselho de ministros, que, por sua vez escolhia os demais ministros; devendo todo o gabinete ministerial ser aprovado pela Câmara dos Deputados. Em não havendo aprovação o imperador demitia o gabinete ou



dissolvia a Câmara e convocava novas eleições. A 2 de setembro de 1961, para minimizar resistências políticas que impediam a posse de João Goulart como sucessor de Jânio Quadros na presidência da República, emendou-se a Constituição (Emenda Constitucional nº 4), instituindo o parlamentarismo. Por meio de referendo realizado em 6 de janeiro de 1963, restaurou-se o presidencialismo.

O plebiscito de 21 de abril de 1993, determinado pelo artigo 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, sufragou a forma de governo republicana e o presidencialismo. O presidencialismo obteve 69,2% dos votos, contra 30,8 % para o parlamentarismo.

As muitas prerrogativas dadas pela vigente Constituição ao presidente da República, que pode ser eleito, independentemente de maioria no Congresso, aliadas à segmentação partidária do Poder Legislativo Federal redundaram, na prática, no, acima referido, presidencialismo de coalizção, a que são atribuídos, efeitos positivos e negativos, com preponderância destes últimos. Incrementou-se, de um lado, o índice de democracia liberal [\[1\]](#); e, de outro, falhas do sistema político: manutenção das oligarquias políticas; conveniência política sobrepujando as regras constitucionais; políticas públicas de pouca qualidade; hiperfragmentação partidária; e frequente utilização de emendas constitucionais [\[2\]](#).

Da rememoração acima, percebe-se que, em momentos de crise, aumenta a discussão sobre a conveniência de mudança do sistema de governo do país. Não por mera coincidência, o magistrado e professor do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* do CEDES, Eduardo Calmon de Almeida César escreveu tese de doutorado intitulada "A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo", que acaba de ser aprovada com distinção pela Faculdade de Direito da USP. Sucinto sumário dessa obra, que está no prelo da Editora CEDES, segue abaixo.

Durante a redemocratização, muito discutiu-se sobre sistemas de governo que atendessem às demandas político-sociais e à necessidade de modernizar o país. Embora o referendo de 1993 tenha chancelado o sistema parlamentarista por maioria significativa, não erradicou a desconfiança mútua entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O Brasil manteve seu sistema intocado, não tendo seguido a trilha dos países da América Latina, que, no período de redemocratização, consagraram pactos democráticos para acompanhar as mudanças sociais. O presidente da República continuou a enfeixar apreciável soma de poderes constitucionais: poder de veto, além de edição de medidas provisórias, de leis delegadas, de decretos regulamentares etc., que certamente não contribuíram para contrabalançar os poderes. Por vezes, essa desarmonia chegou a comprometer a estabilidade e a governabilidade do país.

O estado de coisas descritos no parágrafo anterior e o intuito de melhorar a qualidade política e equilibrar as relações entre poderes, levou o professor Eduardo Calmon a propor, em sua tese, a adoção de um sistema semipresidencialista com pendor presidencial.

O sistema semipresidencialista caracteriza-se por permitir a convergência de elementos normativos próprios do sistema parlamentar e do sistema presidencial. Inobstante, diferentemente do sistema presidencial, o chefe de Governo responde perante o chefe de Estado e perante o Parlamento. O Governo detém atribuições próprias, mas depende, tanto da confiança do chefe de Estado, quanto da confiança do Parlamento; o que permite controle mais efetivo de suas atividades. Dessa maneira, o sistema semipresidencialista auxilia a consolidação do sistema partidário e do sistema de alianças possíveis, por



supor a existência de um Governo que tenha uma base de preferência majoritária, conduzida de forma disciplinada e estável em razão do apoio no Parlamento.

Três órgãos políticos, a presidência, o primeiro ministro e o Parlamento, dotados de poderes efetivos de ação e controle, garantem maior equilíbrio e fiscalização mútua entre os poderes.

No sistema semipresidencialista a figura mais tensionada é a do primeiro ministro, cujo poder nasce e dura enquanto houver confiança do Parlamento. Está afeto ao primeiro ministro e aos ministros não apenas a administração pública, mas também a participação ativa na elaboração dos projetos de lei. Essa é uma dinâmica de Governo de cooperação, bem diversa da relação conflitiva encontrada entre Executivo e Legislativo no sistema presidencialista.

Eduardo Calmon propõe em sua tese que as funções executiva e legislativa, mais do que poderes separados, devam ser colaborativos. Tal colaboração no semipresidencialismo provém da mútua dependência entre essas funções; uma vez que a Câmara pode derrubar o Governo, enquanto que o presidente da República, por seu turno, pode dissolver a Câmara. Daí caber ao Governo exercer o poder de agenda, anteriormente de competência do presidente da República, participando ativamente das fases de discussão do processo legislativo e liderando a maioria legislativa, com o intuito de buscar a aprovação de projetos afinados com o programa governamental. A condução da política legislativa biparte-se entre o Governo e o Legislativo. O Governo, possuindo o monopólio da iniciativa dos projetos propõe as leis que julgar necessárias à condução da política brasileira; enquanto que o Legislativo, destituído da iniciativa de propor leis e cuja maioria apoia o Governo, se interessará em aprovar os projetos legislativos preparados pelo Conselho de Ministros. Em caso de oposição do Senado, a Câmara dos Deputados, que funciona alinhada ao Governo, dará a palavra final. Em consequência verifica-se: 1) forte atenuação do poder presidencial; 2) aprimoramento da relação de confiança entre o Legislativo e o Executivo; e 3) maior governabilidade e estabilidade [3](#)].

Nem todas as crises podem ser debeladas por meio de aperfeiçoamento legislativo. Inobstante a história brasileira recente de mudança de sistema de governo não seja alentadora, muito provavelmente algo na linha da proposta do professor Eduardo Calmon poderia ser benéfico, em contribuir para restabelecer os pesos e contrapesos entre Executivo e Legislativo.

Aliás, já passou da hora de se corrigir, por meio legislativo, o balanceamento dos três poderes da República, possibilitando o real funcionamento independente e harmônico entre eles. Tal é tanto mais urgente, por se verificar nos últimos tempos, não somente no Brasil, mas em muitos países, extremo antagonismo militante entre facções políticas, que se utilizam inclusive e diuturnamente da Justiça, para paralisar a própria República.

[\[1\]](#) "...o índice de democracia liberal no país subiu de 0,399 para 0,568 entre 1987 e 2017– um aumento de 0,169 – apesar de ainda estarmos longe de sermos classificados como uma alta democracia liberal (mínimo de 0,7)." Mainwaring e Bizarro, "O que aconteceu com as democracias da terceira onda?", <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>



Berenguer, Felipe, Presidencialismo de coalização:) Que É? Journal of Democracy, maio de 2019, volume 8, número 1; (<https://levantideias.com.br/artigos/presidencialismo-de-coalizao-o-que-e/>);

[2] Berenguer, Felipe, Ibidem

[3] César, Eduardo Calmon de Almeida, "A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo", São Paulo, Editora CEDES, 2021 (no prelo).

Date Created

10/06/2021