

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**WESLEY LOPES BARBOSA**

**SEPARAÇÃO DE PODERES: o Executivo e o Legislativo na linha de frente do  
sistema político brasileiro**

**BRASÍLIA,  
AGOSTO 2016**

**WESLEY LOPES BARBOSA**

**SEPARAÇÃO DE PODERES: o Executivo e o Legislativo na linha de frente do sistema político brasileiro**

Trabalho de monografia apresentado ao Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional.  
Prof. Dr.: Sérgio Antônio Ferreira Victor

**BRASÍLIA,  
AGOSTO 2016**

**WESLEY LOPES BARBOSA**

**SEPARAÇÃO DE PODERES: o Executivo e o Legislativo na linha de frente do sistema político brasileiro**

Trabalho de monografia apresentado ao Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional.  
Prof. Dr.: Sérgio Antônio Ferreira Victor

Brasília-DF, 31 de agosto de 2016.

---

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor  
Professor Orientador

---

Membro da Banca Examinadora

---

Membro da Banca Examinadora

## RESUMO

Este trabalho tem por desiderato a análise da Separação de Poderes com espeque aos Poderes Executivo e Legislativo diante do sistema político brasileiro, buscando possíveis definições constitucionais de seus poderes, no intuito de individualizar suas funções, verificar os princípios que os orientam e ainda, firmar estudo sobre os momentos de cooperação entre ambos. Nesta mesma caminhada, busca-se definir o papel da atual conjuntura partidária, com a formação de blocos para definição de possível governo, garantindo a esse sistema uma coalizão para dar margem a concretização de todo o sistema de governo programado. Nesse interim, questiona-se, sobre a moeda de troca para formação governo, se o poder de agenda seria garantido pela recompensa com pastas ministeriais e demais cargos em toda a estrutura do governo. Todo esse apanhado enfatiza conceitos de Montesquieu e outros clássicos na formação de governo e as diretrizes do Estado Brasileiro atual vislumbrando a harmonia e independência dos poderes.

**Palavras-chave:** Separação de Poderes. Executivo. Legislativo. Sistema Político. Presidencialismo de coalizão.

## ABSTRACT

This work aspires to analyze the separation of Powers braced in the Executive and Legislative Branches before the Brazilian political system, in search of possible constitutional definitions of its powers and individualization of its functions, verify its guiding principles and, consolidate a review of the cooperation between the two branches. Within this path, it is attempted to define the current Party conjuncture role, while forming blocks to define possible government, assuring this system a coalition to frame the concretion of the programmed governing system. Meanwhile, it is questioned the terms of agreement for the formation of this government, if the power of agenda would be secured by rewarding ministerial cabinets and further seats for members in the structure of the government. This ensemble emphasizes Montesquieu concepts and other classics in the formation of the government and guidelines of the current Brazilian State, pursuing harmony and independence of Powers.

**Keywords:** Separation of Powers. Executive. Legislative. Political System. Coalitional Presidentialism.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1. DA SISTEMÁTICA E ESTRUTURAÇÃO DA SEPARAÇÃO DE PODERES .....	11
1.1. A teoria da Separação de Poderes segundo Montesquieu e outros pensadores.....	11
1.2. Considerações sobre os três poderes no atual Estado Brasileiro .....	18
2. O APORTE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO EM RELAÇÃO À DESENVOLTURA DO SISTEMA DE GOVERNO.....	23
2.1. O sistema presidencialista e a conglomeração partidária para formação do governo .....	23
2.2. A deficiência do atual sistema de governo e os reflexos de um possível sistema parlamentar .....	30
3. A INTERRELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO.....	40
3.1. A formação do governo com o presidencialismo de coalizão .....	40
3.2. As celeumas entre a separação destes poderes e as benesses do jogo político .....	44
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	51

## INTRODUÇÃO

O Brasil conta na sua história com inúmeras transformações de ordem política e estrutural, mas adequando no presente ao modelo descrito na Constituição Federal, no intuito de aprimorar ainda mais as instituições e manter uma harmonia saudável entre os demais poderes.

Destaca-se que essas transformações se deram pela forma de Estado, governo, sua estrutura, organização, e governabilidade, dentre outras transformações que um país possa sofrer, para que, nos dias de hoje represente uma nação em desenvolvimento no cenário mundial. Assim, pensando em toda conjuntura nacional, apresentam-se os três Poderes que estruturam as dimensões e a dinâmica do país, encontram-se fundamentadas pela Carta Maior que ora estabelece as diretrizes gerais de suas funções, e quais rumos cada poder deverá seguir, em consonância com suas respectivas competências.

Em virtude desses poderes, surge a doutrina da separação de poderes, que possui um legado de séculos, que se baseia em analisar os vários fatores formadores de uma nação, desde a formação territorial, regional, cultural, etnológica, sua população em geral, somado aos poderes empregados por seus líderes na organização e estruturação do país, todo esse conjunto esmera o exercício isonômico e harmônico de cada poder.

Cita-se tais poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, que têm suas prerrogativas assentadas na Constituição e reforçadas por meio do Pacto Federativo, movido pela independência, autonomia e soberania de um em relação aos outros poderes e assim respectivamente. Nesse entendimento, detalha-se que nenhum dos Poderes pode interferir nos outros, mas todos trabalham em harmonia para respondam aos primados da Constituição Federal de 1988, ora veja, de cumprir aos parâmetros legais descritos nessa Carta que logra a vontade do povo brasileiro.

Por tais motivo foi que a Constituição Brasileira vigente se espelhou em outras pretéritas, e ainda, na de outros países, para que pudesse ser constituída uma Carta como normas abrangentes para garantir Direitos Fundamentais e estruturantes de uma nação, como também, estabelecer parâmetros para os Poderes que iriam gerir sua vontade ali determinada.

Espelhando ainda, em diversos filósofos que produziram ideias fundamentais quanto a estrutura, organização e formação do Estado, cita-se, Platão, Aristóteles, Locke, Montesquieu, dentre outros, que de maneira sobranceira deixaram seu legado para muitas nações, e que nos dias atuais são fulcrais para se entender todo o sistema político de um país.

Doravante, a Constituição Federal enaltece uma tripartição de poderes que corresponde o exercício independente de cada poder, respeitando os seus limites e observando a harmonia e igualdade de todos. Esses poderes são notados pelas peculiaridades de suas funções e pelo exercício de seus deveres.

A rigor, no Brasil a institucionalização da política e as veredas tomadas pelos poderes Executivo e Legislativo, desdobram em manobras políticas, ou seja, o Executivo com toda as suas ferramentas e autorizações constitucionais controla o poder de agenda, que seria, a formulação dos objetivos a serem firmados durante o governo, em contrapartida o Legislativo, vinculado pela formação de blocos partidários, também conhecidos como partido da coalizão, buscam junto ao governo, formar uma aliança duradoura e necessária para ambos.

À luz dessas premissas, o Executivo busca apoio desses partidos para que formem uma base governista sólida dentro do Congresso, para que aprove todas as suas metas, em contrapartida, o Chefe do Executivo oferece a joia preciosa para esses partidos, que seriam cargos no governo e pastas ministeriais.

Ora veja, a existência de jogo político de ambos os poderes, tem predominância no sistema presidencialista, presente no Estado brasileiro, em que o Governo é formado por um grupo aliado de parlamentares, motivados pela execução de um projeto político pela qual estarão dispostos a manejarem suas forças e ideologias.

Nesse sentido, o Executivo e Legislativo estabelecem uma convivência particularizada e tentam manter o equilíbrio na medida de suas diferenças, pois em caso de desconformidades, será passível de cisão da base governista, no que resultará em insatisfações que futuramente dará cabo a intervenção de um órgão constitucional para dirimir essas querelas políticas.

Não se pode deixar de esclarecer que todos os poderes são fundamentais para a formação do Estado Brasileiro, enaltecendo o respeito a particularidade da cada função desempenhada pelos mesmos, certo que todo esse processamento faz parte da dinâmica da Democracia, que resultará na independência, soberania,

indivisibilidade, autonomia e a indelegabilidade, como frutos da divisão de cada, no intuito de que não pode existir invasão de um poder na esfera do outro.

No Brasil vislumbra-se a existência de uma preponderância de um dos poderes em relação aos demais, indo em desconformidade aos pressupostos constitucionais, pois assim não estaria observando ao Princípio da Separação de Poderes, mas, num outro sentido constitucional, é permitida uma situação, que traz bastante questionamento doutrinário, é o fato do Chefe do Executivo poder escolher os membros da mais alta Corte do Judiciário, e ainda, quanto ao poder de legislar. Na primeira situação, mostra quão frágil pode ser as instituições, por existir uma proximidade entre o Presidente e aqueles que são escolhidos, na segunda, nota-se uma forma indevida do Executivo em criar leis, papel crucial do Legislativo.

A repartição de competência de cada ente é inteligência da Carta Maior para manter sempre os poderes em cooperação recíproca e nunca em retaliação, pois caso ocorra, de imediato deve ser invocado o diálogo institucional para dirimir essas desavenças.

Para tanto, esta pesquisa, busca precipuamente fazer uma análise da separação de poderes, desde os antigos idealizadores, até o momento de se particularizar cada poder e fazer denotações quanto às suas funções no Estado Democrático.

No capítulo 1 se tratará da separação de poderes e sua desenvoltura com os antigos idealizadores, destaque para Montesquieu e a divisão de funções, e como essa teoria tem se apresentado no Estado Brasileiro atual.

No capítulo 2 se iniciará a análise do aporte do sistema político em face da forma de governo, fazendo levantamentos do sistema presidencialista e a conglomeração partidária na formação do governo, e ainda, fazer apontamentos de possíveis deficiências do sistema presidencialista e um possível sistema parlamentar.

O capítulo 3 trará os contornos da interrelação entre o Executivo e o Legislativo no sistema de governo brasileiro, fazendo uma explanação quanto a formação governamental partindo-se do presidencialismo de coalizão e como esse jogo político entre esses poderes pode beneficiar o Estado.

Importa referir, ademais, que na construção deste trabalho, pretendeu-se compreender quanto as inúmeras interferências de um poder em relação aos outros, algumas grande escala, típico Executivo, quando usurpa a competência do legislativo

pelas edições de Medidas Provisórias, e que, posteriormente são confirmadas pela coalizão formada em favor do governo.

Objetivou-se em analisar desde a ingerência nos poderes, quanto ao controle no poder de agenda, que resulta em vincular as matérias a serem discutidas, e num possível estancamento do Poder Legislativo. Com isso, desde os clássicos introdutores da teoria da separação de poderes, já se pôde visualizar o destaque de um dos poderes.

Outrossim, o que interessa no momento, é quanto a real situação do sistema de governo, pois, as manobras políticas empregadas subtrai a confiança da população nos demais poderes, levando ao descrédito as instituições. Diante de tudo, primou-se em averiguar, quanto ao um possível governo parlamentarista, e quais os contornos poderiam ser reformados no atual sistema caso viesse ser implantado esse novo.

Por derradeiro, reforça-se que, apesar das nuances contidas no governo presidencialista, o foco em formar um governo centralizados na ideologia de pequenos grupos, a população brasileira ainda deposita sua confiança no desejo de que os princípios e objetivos constitucionais sejam cumpridos, e que atual forma política dê lugar ao verdadeiro sentido da representação popular.

Em suma, é crucial elucidar que os poderes da República do Brasil devam antes de mais nada, continuar equilibrados, harmônicos, independentes, sem nenhuma forma de interferências, cumprindo fielmente com a Constituição Federal.

Finalmente, vale ressaltar que, o caminho perquirido para construção desta pesquisa, atentou-se metodologicamente quanto a análise bibliográfica, seja por livros, artigos científicos, revistas e diversos textos disponíveis na internet, no dever de buscar o máximo de informações concernentes a temáticas com o viés de responder aos problemas e questionamentos apontados anteriormente.

## 1. DA SISTEMÁTICA E ESTRUTURAÇÃO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

O Estado brasileiro é formado por diversos entes que compõem a organização e estruturação do país, cada um com poderes distintos para manutenção do equilíbrio funcional e da soberania nacional, sendo eles, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Todavia é importante firmar que o Estado federal é uma “sociedade”, e por assim ser, merece atender os ditames da Democracia <sup>1</sup>.

A rigor, no Estado Democrático de Direito é indispensável o cumprimento dos princípios constitucionais, especialmente aqueles com caráter pétreo, sem olvidar tamanha importância da legitimidade dos limites dos poderes, ora dignificado pela soberania popular, que detém total autoridade, e é por meio desta soberania que o Estado proverá sua força organizacional, para independentemente atuar no cenário mundial. <sup>2</sup>

O Princípio da Separação de Poderes é salutar para caracterização do Estado Democrático de Direito, e imprescindível para organização do Estado e para contemplar o cumprimento constitucional. O presente estudo visa, entender os poderes da República, analisando efusivamente quanto a ingerência do Executivo em relação aos demais, e ainda, quanto ao desempenho do Poder Legislativo na formação de um governo.

### 1.1. A teoria da Separação de Poderes segundo Montesquieu e outros pensadores

Historicamente, falar na doutrina da separação de poderes nos faz trazer à baila, inicialmente, as passagens Platão que se apresentou como precursor dessa teoria, faz seus apontamentos de que os poderes da época deveriam ser divididos conforme o regime de governo, qual seja, “monarquia ou aristocracia”. Logo em seguida, surge as ideologias de Aristóteles, que inova os rumos de seu mestre para

---

<sup>1</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2002. p. 59.

<sup>2</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 79.

reclassificar e acrescentar mais uma forma, qual seja, de um governo formado por muitos, que tenderiam a democracia, também conhecido como politéia.<sup>3</sup>

Na obra “A Política”, Aristóteles separou três atos como característicos e particulares de cada poder, como: o deliberativo, o executivo e os judiciais, o filósofo, portanto não se preocupou em individualizar a independência dos poderes, o que só veio ocorrer posteriormente, tais ensinamentos foram necessários para diversos governos, que traduziram sob a forma de monarcas déspotas e tirânicos, como ocorreu na França, período de Luís XIV<sup>4</sup>.

Vale somar que, a contribuição de Aristóteles baseou-se na identificação do exercício das três funções distintas, ainda que reunidas em uma única instituição, pelo poder soberano<sup>5</sup>.

O modelo de preservação do fortalecimento do Poder Executivo pelo monarca teve outros reforços, como o manual de crescimento de poder introduzido por Maquiavel em sua obra “O Príncipe”, que sistematiza o poder, atribuindo um poder legiferante que compartilha dessa atribuição com o monarca, e posicionando o judiciário como poder independente<sup>6</sup>.

Com a divisão dos poderes, Locke (1632) adere à teoria atribuindo ser legítimo tão somente aos Poderes Legislativos e Executivos, este ficaria incumbido na preservação do Estado, já aquele, na representação da soberania, pois eram considerados os representantes do povo. Locke apregoava o liberalismo político como modal de oposição ao absolutismo vigente.<sup>7</sup>

Em verdade, Lenio Luiz Streck<sup>8</sup> sustenta com bom vernáculo quanto a teoria da separação de poderes, trazendo a lume, alguns pontos do estudo de Locke, que assim concluiu:

A divisão de poderes, também na doutrina lockeana, se explica pela fragilidade humana: se os mesmos que fazem a lei vêm a executá-la há uma grande tentação de que se privilegiem, de que acomodem os ditames legais aos seus interesses particulares, em violência da

---

<sup>3</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha de pesquisa acadêmica: **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 27-28.

<sup>4</sup> GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos poderes?** O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil. Disponível em: <[http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_fevereiro2008/discente/dis16.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2008/discente/dis16.doc)>. Acesso em 08 de dez. de 2016.

<sup>5</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>6</sup> GUEDES, op. cit., online.

<sup>7</sup> VICTOR, op. cit., p. 37-38.

<sup>8</sup> STRECK, Lenio L. Comentário ao artigo 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013. p. 143.

igualdade e do bem público. Para Locke o corpo legislativo deve ser frequentemente dissolvido, operar em sessões legislativas curtas, de maneira a impedir que se transforme em tirano, certificar que eles aqueles que produziram as leis estejam a elas submetidos. O poder de emanar normas é intermitente, breve, e o poder de dar realização às leis é ininterrupto, permanente. Admite o pensador inglês que o parlamento seja reunido através de chamado do príncipe, posto que não seja esta a única via. Nesta versão, *balance of powers*, o monarca possui o veto (*negative voice*) não para satisfazer a sua vontade particular e sim para atender à vontade geral, in isto é, como delegado da comunidade, e o parlamento o *impeachment*.

De mais a mais, Guedes<sup>9</sup> aborda quanto a separação de poderes, atentando-se quanto ao posicionamento de Locke que assim ponderou:

Locke, então, propunha um tipo de governo limitado, que seria exercido mediante um contrato entre a sociedade e o governante, evitando-se o caos e possibilitando a emergência do governo constitucional. A constituição seria o contrato estabelecido entre o governante e o povo para que ele pudesse governar. O governante poderia ser destituído a qualquer tempo pelo povo, sendo esse um dos aspectos marcantes da doutrina de Locke. Foi ele o primeiro a delinear os contornos da teoria da separação dos poderes. No entanto, sua teoria favorecia claramente a propriedade privada, o que foi de encontro ao progresso social. Locke não admitia a concentração de poder nas mãos do rei, já que o rei representava o Poder Executivo que, para Locke, era mero agente do Legislativo, esse sim o grande poder. Defendia ele a adoção de quatro funções divididas em dois órgãos. O Parlamento exerceria a função Legislativa. O rei exerceria a função Executiva; a Federativa (referente a questões de segurança) e a função de fazer o bem público sem subordinar regras. Como já fora dito, o Poder Legislativo tem uma força preponderante na doutrina de Locke.

Para Ferraz<sup>10</sup>, a doutrina de Montesquieu ou como fora por ele divulgada deve ser entendida de forma que, para se ter um bom governo, seria necessária uma divisão equilibrada de Poderes, estabelecendo os limites de exercício de cada, sem sobreposição de um ao outro, gozando assim do respeito às liberdades, pois do contrário estariam sob pena de desvirtuar a separação.

O mérito da teoria de Montesquieu não se fundamenta em características abstratas do Estado, mais sim que “tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos”, ou seja, essa divisão de funções corresponde a uma divisão orgânica,

---

<sup>9</sup> GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos poderes?** O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil. Disponível em: <[http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_fevereiro2008/discente/dis16.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2008/discente/dis16.doc)>. Acesso em 08 de dez. de 2016.

<sup>10</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes:** o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 13-14.

onde o poder incumbido de legislar não poder ser o mesmo a executar aquelas leis ora criadas. Ao tempo que, cada órgão tem uma função a desempenhar, e por isso, não poderá haver quaisquer vínculo de subordinação, mas cingir-se tão somente ao cumprimento da função que lhe é inerente.<sup>11</sup>

À guisa, Alexandre de Moraes<sup>12</sup> pontua quanto a divisão funcional dos poderes, reconhecendo-as como o poder de legislação, administração e jurisdição, conforme já classicamente ponderado no Espírito das Leis, em que Montesquieu afirma a necessidade do equilíbrio dos poderes, na formação de um governo moderado, e assim continuou o clássico:

Precisa-se combinar os poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a prudência produzir [...]. sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentada a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto.

Ademais, Montesquieu definiu a dificuldade em controlar o poder, em uma de suas passagens, atribui ao monarca o controle do Executivo, pois seria contraproducente ser administrado por vários<sup>13</sup>.

Eis a explicação na obra o Espírito das Leis, “o poder executivo deve permanecer nas mãos de um monarca porque esta parte do governo, que quase sempre tem necessidade de uma ação momentânea, é melhor administrado por um do que por muitos”. E continua ensinando quanto, o exercício do poder pelo executivo, afirmando que, “[...] o que depende do poder legislativo, é, amiúde, mais bem ordenado por muitos do que por um só”.<sup>14</sup>

Outrossim, os classistas primavam quanto à indelegabilidade entre os poderes, como atualmente, pois do contrário seria “ferir de morte”, já que a cláusula parâmetro da separação de poderes não permite a delegação, e ainda, abdicação de poder em

---

<sup>11</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2001. p 354.

<sup>12</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. Atualizada até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013. p 72.

<sup>13</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha de pesquisa acadêmica: **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p.42-44.

<sup>14</sup> MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

relação a outro. Tal enlace vai encontrar com o pressuposto de que cada poder deve ser independente, autônomo, soberano e impenetrável por qualquer outro poder.<sup>15</sup>

Anteriormente ao que fora definido e divulgado no espírito das leis, também, Aristóteles, Locke e Rousseau na sua obra “O Contrato Social” (1762) teceram algumas ponderações e críticas a essa doutrina, com ensinamentos variados e organizados conforme as suas épocas, mas não bem detalhado, como o fora em seguida.

Além dos ensinamentos de Montesquieu, outros eventos históricos foram cruciais para que a doutrina da divisão funcional do poder tomasse rumo quanto a independência de cada ente do Estado, neste desiderato, destaca-se que, essa teoria, anos após anos foi aperfeiçoada, passando pela *Bill of Rights* de 1689<sup>16</sup>, que analisou a evolução constitucional para realizar a organização do governo democrático.

Em sede da Revolução Gloriosa, notou-se que a separação de poderes fora realizada por enveredar as funções de autoridade do parlamento, do monarca e por apontar a independência dos magistrados. Assim, o *mens legis* agraciou a teoria política com o desmembramento de funções de poder no Estado, já Locke em seus manuscritos destacou a separação como um princípio fundamental da organização política liberal reconhecendo a função legislativa, executiva e federativa<sup>17</sup>.

Com a Revolução Francesa, a teoria da Separação de Poderes virou um dogma constitucional, pois em 1789, a Declaração de Direito do Homem e do Cidadão enfatizou que não haveria constituição, a sociedade que não assegurasse a separação de poderes<sup>18</sup>.

E como lembra Ferreira Filho<sup>19</sup>, na época em que o Espírito das Leis fora escrito não mais existia a separação de poderes propriamente na Grã-Bretanha, pois o executivo já havia perdido espaço para o parlamentarismo, e este tinha eliminado a independência do outro poder, que por sua vez lhe foi permitido intervir no processo legislativo, por meio do veto, e a intenção de capitular sobre a constituição inglesa fora uma tentativa vã de fazer valer sua teoria e princípio da separação.

---

<sup>15</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 15.

<sup>16</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>17</sup> Ibid, p. 131.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 111.

<sup>19</sup> FERREIRA FILHO, 2002, passim.

Mas, na época seus estudos precipuamente visava “um remédio contra o absolutismo e como garantia da liberdade”, além de “assegurar a independência do Judiciário”<sup>20</sup>, com o qual o Locke não se preocupou.

No bojo da Revolução Francesa, diversamente do que era consentido no norte-americano, Fioravanti norteou sobre necessidade incisiva da soberania do povo, como prospecto para rompimento com o antigo modelo, da época, assim a nova Constituição da revolução deveria estar consubstanciada com a participação do povo soberano. E assim, o Legislativo, seria o representante originário dessa força, por esse poder seria firmado a unidade política do povo, contudo, seria ele o legitimado para o exercício dos poderes soberanos<sup>21</sup>.

Para Hans Kelsen<sup>22</sup>, não se pode falar em separar, mais sim, em distribuição de poderes, pois como seria possível se separar a função legislativa das outras funções, pois sozinho, o poder não seria competente para exercer essa função. Assim, o órgão legislativo nunca teria para si o monopólio do poder de legislar, já que por delegação os outros poderes poderiam fazer isso, seja com base em estatutos, normas gerais e costumes, especialmente quando todos os entes dever crucialmente observar a Constituição.

E continua, a imbricação entre os três poderes é vislumbrada quando, para sua organização interna, os mesmos tomam características externas de outros entes, ou seja, o poder judiciário exerce a função administrativa e legislativa, ao tempo que é senhor da judicatura, e assim os demais poderes compartilham das mesmas funções organizacionais do Estado, para poderem ser órgãos independentes.<sup>23</sup>

Giza-se ainda alguns outros apontamentos feitos por Kelsen<sup>24</sup>, que assim obtempera:

[...] foi um erro descrever o princípio fundamental da monarquia constitucional como a “separação de poderes”. As funções originalmente combinadas na pessoa do monarca não foram “separadas”, mas antes divididas entre o monarca, o parlamento e os tribunais. Os “poderes” legislativo, executivo e judiciário, que formularam o princípio de separação tinham em mente, não são três funções do Estado distintas logicamente, mas as competências que o

---

<sup>20</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2002. p. 132.

<sup>21</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 24

<sup>22</sup> KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 390.

<sup>23</sup> Ibid., p. 390.

<sup>24</sup> KELSEN, 2005, passim.

parlamento, o monarca e os tribunais adquiriram ao longo da história na chamada monarquia constitucional [...].

Em virtude da ingerência dos poderes, Kelsen propusera que a Constituição democrática, seria adjetivada pelo “princípio da legalidade”, banindo qualquer poder autocrático, extraindo para tanto dos fundamentos constitucionais e que a Constituição democrática seria republicana, promotora e asseguradora do pluralismo político e social<sup>25</sup>.

Observa-se, as asseverações de Sérgio Pompeu de Freitas Campos<sup>26</sup> que nos norteou quanto o princípio da separação de poderes e o constitucionalismo, seguindo o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na obra “ Do Processo Legislativo”, e assim afirmou:

O princípio da separação dos poderes é, portanto, uma instituição desenvolvida no bojo do constitucionalismo, considerando, em sua formulação original, “na distinção de três funções estatais – a de legislar, a de administrar e a de julgar – e a divisão do poder estatal em três organismos, cada um deles especializado numa dessas funções e separado (independente) dos demais.

Aperfeiçoando, com mais este passo, Streck<sup>27</sup> teceu posicionamento quanto possível definição da teoria da divisão dos poderes:

O princípio da separação de poderes é ancorado na acepção de discricionariedade: um poder está proibido de invadir a discricionariedade dos outros. Este ponto de equilíbrio, a linha fronteira. Acontece que apreensão do juízo discricionário passa por uma (r)evolução, uma acentuada mudança, e, assim, a separação de poderes. Discricionariedade não significa liberdade total. Ao sabor da opinião individual do agente, refém do subjetivismo (solipsismo), onipotência, juízo fora ou ignorante do Direito sem parâmetros, sem balizas [...].

A repartição do trabalho do Estado é glorificada pela forma que se tem acesso ao poder, que por sua vez também dever ser regulado, para que não haja qualquer margem para o abuso, esse acesso ao poder deve ser legítimo e garantido democraticamente. Acertadamente, no espírito das leis, encontra-se descrito pelo autor que, “experiência permanente o fato de que todo aquele que tem poder tende a abusar dele, indo até onde esbarra em limites”, ora veja, a concentração de poder é

---

<sup>25</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 36-37.

<sup>26</sup> Ibid. p. 79.

<sup>27</sup> STRECK, Lenio L. Comentário ao artigo 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013. p. 145.

tendenciosa à prática do abuso, evitar tal desastre democrático se dará pela repartição e controle do poder.<sup>28</sup>

Na idealização do governo é precioso um liame entre poderes, imbuídos com a finalidade de se ajustarem, e mantiverem controles entre si, de tal forma que todos estejam mobilizados para que reciprocamente possam um resistir ao poder dos outros. Nessa investida, John Locke afirma “é preciso equilibrar o poder político, depositando suas diversas partes em diferentes mãos”. E são essas mãos que devem saber controlar o poder, não convivendo no limite dos limites para tomada de organização do Estado, pois a divisão de competências não pode ser regulada unicamente por um ente, e nem por todos ao mesmo tempo, mais sim, cada Poder, avaliando suas competências constitucionais, esmerando a realização de suas tarefas sem interferência na esfera do outro, sempre cooperando entre eles.<sup>29</sup>

Por derradeiro, Montesquieu desenhou o real modelo da separação poderes, em que o Legislativo seria soberano na elaboração das normas, que os poderes devem restringir a interferência recíproca de cada, no intuito de reprimir qualquer forma de acordo. Pela criação desses impedimentos, determinou-se a doutrinação da “limitação de poder pelo poder, também conhecido como *checks and balances*”.<sup>30</sup>

## 1.2. Considerações sobre os três poderes no atual Estado Brasileiro

A dialética dos poderes de um Estado está também vinculado sobre qual regime de governo o país seguirá para sua organização e estruturação, todavia, em uma democracia a vontade popular expressa-se com altivez como uso pleno da liberdade constitucional.<sup>31</sup>

Giza-se enaltecer que a expressão separação de Poderes está diretamente ligado aos estudos do constitucionalismo, quanto as formas de se assegurar o

---

<sup>28</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. **Introdução ao estudo do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 104.

<sup>29</sup> Ibid., p. 104-105.

<sup>30</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha de pesquisa acadêmica: **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 54.

<sup>31</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o direito do Estado**: outros escritos. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 71-72.

liberalismo, como fatores preponderantes, ligados a representatividade, com vistas a garantir acesso ao poder em todas as classes<sup>32</sup>.

Outro elemento da formação do Estado, o poder, tem por característica primordial a soberania, que define e equaliza suas dimensões. De forma simplória, o significado de poder, exprime a ideia de validade e de eficácia de uma ordem constitucional jurídica que proporciona a unidade, entre o povo e o território, ou mesmo unidade de cada elemento, já que autoridade do poder, é nascedouro de obrigações e deveres, e por essas razões, considera-se que as atribuições do poder, são funções do Estado, que se ramificaram em três, para execução de comandos independentes.

33

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>34</sup> relata que a separação de poderes consiste em distinguir as três funções estatais, de legislação, administração e de jurisdição, destinado a três órgãos, reciprocamente autônomos, que desempenharão com exclusivo rigor de cada função.

Repisa-se com os ensinamentos de Alexandre de Moraes<sup>35</sup> que mesmo os poderes sendo independentes, devem sempre primar pela harmonia recíproca, “privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e as práticas de guerrilhas institucionais”, em prol da manutenção do equilíbrio recíproco, para que cada poder seja controlado nos limites da teoria dos freios e contrapesos.

Para Ives Gandra da Silva Martins<sup>36</sup>, a Constituição democrática deve esposar consigo a separação de poderes, sendo eles, autônomos e independentes, mas com algumas nuances imbricadas, pois, neste modelo poderia ocorrer o engessamento de outros poderes, como o Executivo, ou mesmo, a impresteza do Legislativo, senão, a redução do Poder Judiciário. Continua ainda, que é notória a distinção de poderes, quando se vislumbra essa situação na democracia, por meio deste fenômeno político de hipertrofia dos entes, é sinal de uma “democracia precária”.

---

<sup>32</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 156.

<sup>33</sup> KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 364.

<sup>34</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>35</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. Atualizada até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013. p 72.

<sup>36</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o direito do Estado**: outros escritos. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 195.

De mais a mais, pondera-se quanto aos argumentos de que Carta Constitucional Brasileira pouco se preocupou quanto ao equilíbrio institucional dos poderes, certo pela fragilidade da independência e harmonia entre os mesmo, pois muito se percebe-se alguns problemas internos, quando das crises governamentais, embates institucionais, distanciamento de diálogos, flexibilidade expressiva de um poder em detrimento a outro, quando de interesses particulares, ao contrário e correto se fosse pela coletividade.

Não distante da realidade, notórias são as investidas de um Poder em outro, precisamente da invasão de competência, quando da insistência do Executivo em legislar sobre matérias além do que constitucionalmente lhe é permitido. Em vigilância a isso, o Legislativo ofendido, susta este ato, como senhor do controle político de constitucionalidade, viabilizado com espectro na sistemática de freios e contrapesos.

37

Como sabido, a harmonia dos poderes torna-se pujante quando a ideia fim da separação de poderes vai de encontro razoável com a premissa de equilíbrio por meio dos limites firmados, no dever e proporcionar o cumprimento funcional, sem invasões e abusos, enfim, “separar para limitar”.

Então, é notório o histórico de interferências entre os poderes Executivo e Legislativo, acerca dos limites de competências, para manter o equilíbrio entre ambos e ainda, como controlar um poder em razão dos demais. Com espectro na ideia de limites ao poder, eis que surge a ideia dos freios e contrapesos, ora veja, a Constituição Brasileira orientou claramente quanto a isso, quando dos limites da “competência jurisdicional de controle”, é um exemplo de como estes entes devem manter aproximação para organização e estruturação do Estado, e quanto as suas funções, ao tempo que devem ser distintos no exercício de seus poderes, respondendo sempre com independência e harmonia.<sup>38</sup>

O sistema político brasileiro especifica os poderes Executivos e Legislativos, também como membros da institucionais para que desempenhem seus papeis em prol do desenvolvimento nacional dentre outras finalidades e ainda na formulação de políticas públicas eficazes e imediatas para atenderem os problemas da população.

---

<sup>37</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 11-12.

<sup>38</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 11-12.

Mas numa análise profícua da temática, faz-se necessário examinar quanto a estrutura do processo político institucional, vislumbrando portanto o impacto desempenhado pelo legislativo e o papel governamental do Executivo. <sup>39</sup>

Ainda quanto os poderes de um Estado, Montesquieu preconiza que o poder julgar deve ser visto como neutro, estabelecendo as formas que os tribunais e juízes deveriam decidir, acreditava-se que o poder julgar não seria bom, se exercido por um conselho definitivo de homens, mais sim, que deveriam vir do povo, e por tempos determinados, evitando tão somente qualquer forma de perseguição entre as classes sociais. <sup>40</sup>

Pujante a isso, o princípio da separação de poderes surge em conjunto ao constitucionalismo, advindo de reflexos políticos e filosóficos, concatenados à organização dos poderes, e a formação do Estado, para desempenho da vida em sociedade. <sup>41</sup>

Continua Sérgio Pompeu de Freitas Campos<sup>42</sup>, enaltecendo quanto ao referido princípio da separação de poderes, e assim expressou:

O princípio da separação dos poderes, consistente na divisão das competências concernentes à elaboração das leis e à aplicação do Direito entre Poderes distintos do Estado, institucionalmente independentes, atende às razões pragmáticas da elaboração dogmática do Direito [...]. ”

É compreensível, portanto, que o Executivo assume a função política e administrativa, a primeira com espectro no governo, com atos concentrados na administração, que se incumbirá de gerir por seus órgãos, num segundo momento, estes atos tem caráter executórios, via normas jurídicas. Em suma, a distinção, entre a função de governo e administrativa, espousa-se no caráter político, fazendo com que o poder executivo seja impregnado pela função de administração. <sup>43</sup>

Mesmo que negativamente exerça a função de legiferar, como anteriormente já explicitado, uma forte intromissão do Presidente da República é visualizada pela

---

<sup>39</sup> FIGUEREDO, Angelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001.

<sup>40</sup> AMARAL JUNIOR. José Levi Mello do. **Sobre a organização de poderes em Montesquieu**: comentários ao capítulo VI do livro XI de 'O espírito das leis'. 2012.

<sup>41</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 14.

<sup>42</sup> CAMPOS, op. cit., p. 81.

<sup>43</sup> KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 366.

discricionariedade e conhecer toda e qualquer situação que lhe convenha como relevante e urgente, para justificar a regulação, por meio da Medida Provisória.

Tais edições extrapolam a excepcionalidade, furtam a necessidade da relevância e dos critérios constitucionais, para tornar as medidas provisórias um instrumento corriqueiro a disposição do Poder Executivo, colaborando assim, para a ideia de usurpação de função deste poder em detrimento aos demais, “esta prerrogativa dada ao Poder Executivo põe em cheque a Separação dos Poderes, comprometendo, inevitavelmente, o Estado de Direito salvaguardado na Carta Magna pátria”<sup>44</sup>.

A rigor, o poder legislativo tem para si a função integral de criar lei, mas na realidade, é lato sensu o seu dever essencial, legislar um complexo de normas, administrar os seus órgãos e juridicamente aplicar as normas para os seus, são modais das funções exercida por este poder.<sup>45</sup>

Para Hans Kelsen “a primazia do Parlamento, entendido como o espaço em que se realiza a principal função da Constituição, qual seja, a mediação e integração da pluralidade de forças sociais e políticas”, mas não comunga da soberania deste poder, e contra qualquer tentativa de sobreposição, Kelsen idealizou controle judicial (concentrado e abstrato) de constitucionalidade das leis como contrapeso à supremacia do Poder Legislativo<sup>46</sup>.

É nesse sentido que o Poder Executivo, exercendo sua forma de governar, harmoniza com o legislativo, no intuito de que possa adquirir apoio no cumprimento das suas metas, logrando ao chamado sistema de políticas.

---

<sup>44</sup> GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos poderes?** O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil. Disponível em: <[http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_fevereiro2008/discente/dis16.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2008/discente/dis16.doc)>. Acesso em 08 de dez. de 2016.

<sup>45</sup> KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 368.

<sup>46</sup> CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 37.

## 2. O APORTE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO EM RELAÇÃO À DESENVOLTURA DO SISTEMA DE GOVERNO

O processo político na democracia brasileira está na forma de representação do povo, como os seus interesses estão sendo defendidos e como suas necessidades serão supridas, diante que inúmeras omissões representativas, uma vez que a credibilidade que mesmo implicitamente existia entre o povo e seu representante a muito está se perdendo. Pois este último é investido em um poder querer, que se torna uma vontade do todo.<sup>47</sup>

### 2.1. O sistema presidencialista e a conglomeração partidária para formação do governo

Em introito, é pertinente argumentar que o sistema de governo se baseia numa conglomeração de órgãos e instituições, que interligadas em si, desempenham seu funcionamento, visando, inovações do poder soberano do Estado, para que este chegue ao cume da sua administração, cumprindo todos os seus objetivos formulados, atendendo os seus anseios mediatos e imediatos<sup>48</sup>.

Para João Trindade Cavalcante Filho<sup>49</sup>, o sistema presidencial inaugurado nos Estados Unidos, tem o presidente como chefe de governo, assim como no Brasil, que por sua vez acumula as funções de chefe de Estado e de Governo, pois faz a representação do Estado no âmbito internacional, da mesma forma que representa internamente o Poder Executivo.

Neste sentido, o norte para o sistema de governo de um Estado, espasa-se nas suas características particulares, nas parcelas de poder exercida por cada ente. Pensando assim, caso, o executivo detém e exerce na maioria o poder soberano em

---

<sup>47</sup> PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado**: fundamento do direito constitucional positivo. 1ª. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 150.

<sup>48</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Direito constitucional objetivo**: teoria e questões. 3. ed., rev. e atual. Brasília: Alumnus, 2014. p. 70.

<sup>49</sup> Ibid., p. 70.

razão aos outros, é cristalino que as veredas trilhadas pelo sistema de governo irão de encontro com o Presidencialismo<sup>50</sup>.

Seguindo essa sistemática de governo, o presidencialismo, visa precipuamente o equilíbrio entre os poderes, por entender que a cooperação em favor do Estado, a não interferência de um poder em outro, e a harmonia recíproca podem fortalecer a soberania estatal. É um modelo mais rígido de organização do poder, com acentuações expressivas em relação a separação de poderes<sup>51</sup>. No sistema presidencialista, o presidente não está autorizado a dissolver o Congresso, devendo governar com o auxílio dos parlamentares, para cumprimento das metas de governo.

Como outrora, os representantes precisam participar de uma agremiação ideológica, que os seus mandatários por afinidades a elas, lhe conferirá poderes representativos, pensando nisso, os partidos políticos são os canais que viabilizam a opinião pública, ao tempo que são grupos organizados com o desiderato de obter poder, e com convergências de cunho individual.<sup>52</sup>

Em face de tudo quanto se disse acerca desses aspectos até então apresentados quanto ao sistema presidencialista, urge destacar quanto ao poder Executivo, que “representa o Poder mais forte nas sociedades atuais, independentemente do regime político aplicado”, tal conclusão vai em desencontro ao que fora afirmado quando da criação da teoria da separação de poderes, tendo em vista, o amplo poder de agenda, para controlar todo o governo<sup>53</sup>.

Para conhecer melhor a dinâmica do sistema presidencialista, é necessário se inteirar quanto o seu coadjuvante principal, os partidos políticos, e assim explica Pietro Virga<sup>54</sup> os partidos políticos “são associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante uma organização estável, miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país”.

Revela-se ainda que, os partidos devem organizar a vontade popular e expressá-las pelo desejo ao poder, visando aplicação de suas ideologias e programas

---

<sup>50</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Direito constitucional objetivo**: teoria e questões. 3. ed., rev. e atual. Brasília: Alumnus, 2014. p. 70.

<sup>51</sup> SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Atlas, 1993. p. 91.

<sup>52</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2002. p. 86-89.

<sup>53</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Poder executivo forte. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Ano 7, nº 1, jan./jun.2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/937/643>>. Acesso em 09 de dez. de 2016.

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 396.

em um governo, pelo interesse em satisfazer o povo. Diante das suas funções já estabelecidas pela constituição como princípio fundamental, os partidos exercem, além, a função governamental, que será implantada pelo seu programa quando da formação do governo.<sup>55</sup>

Assim, com espeque no sistema político brasileiro, a Democracia semidireta ora dignificado na Constituição Federal, vem para orientar a forma de governo que melhor prover o interesse da população, na qual, os seus representantes legais, devem cumprir com máxima amplitude uma vez que são investidos de poder para digerirem todo o funcionamento estatal, corroborando com esse entendimento a Carta Maior, no seu artigo 1º bem define essa premissa, quando cita, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes [...]”<sup>56</sup>

À guisa, quanto aos partidos políticos, Kelsen<sup>57</sup> pondera que os mesmos são “a vida da democracia, devendo guardar sua própria identidade, otimizando, sempre, a ideologia de seus integrantes. No Estado Democrático de Direito, são os olhos do poder”.

Essa conglomeração partidária segue a tendência ideológica de que seria uma forma compreensível e indispensável do cumprimento da democracia no Estado Brasileiro, pois a eles caberiam demonstrar as opções políticas e quais funções constitucionais seriam trabalhadas nos seus projetos ideológicos. Os partidos políticos são grandes formadores de grupos que organizam e projetam governos, empenhados em realizar programas, ações, financiamento de ideias, tudo em prol da democracia.

58

Seguindo ao ora tema proposto, Carlos Ranulfo inova quanto a “flexibilidade ideológica”, argumentando ser crucial para a formação de alianças, num prospecto do governo, ainda mais porque, na generalidade, os partidos ficam inertes quanto sua ideologia pela qual foram constituídos, primam na governabilidade, uma forma de costura presidencial, sem que percam sua identidade, mesmo com uma rápida

---

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 404.

<sup>56</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2002. p. 107.

<sup>57</sup> SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 132

<sup>58</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 120-121.

despersonalização, o que se afigura uma traição aos eleitores, claro, os que são contrários ao governo<sup>59</sup>.

Num sentido angular, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>60</sup> enaltece quanto a inautenticidade dos partidos políticos, argumentando que:

Entretanto, os partidos brasileiros não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhe impõe. Não passam de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem programa definido e, o que é muito pior, sem vida própria. [...] a autenticidade dos partidos é outra das condições da democracia pelos partidos. No Brasil, essa autenticidade parece ser em face da experiência do passado e do presente um sonho remoto, utópico. Traço inegável do caráter nacional brasileiro é falta de inclinação para a vida cívica e associativa.

José Nepomuceno da Silva<sup>61</sup> ensina que os partidos políticos têm embriões que nem sempre contribuem para a sociedade, são pequenos grupos ideológicos, facções, que visam interesses não coletivos, e para endossar o fenômeno político dos partidos, Francis Lieber pondera, que esse grupo individualizado do partido se fará presente em todos os governos, mais os partidos políticos são característicos dos governos livres.

Outrossim, os partidos políticos conferem fundamento para existência do Estado Democrático de Direito, e a junção de gama deles pode desencadear a solidificação de um Governo. Assim, por essas razões Paulo Bonavides<sup>62</sup> expande a temática, argumentando quanto ao pluripartidarismo como essencial à democracia:

Pois confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade, classes cuja vez de participação, através do partido político, se alça assim à esfera do poder. No sistema parlamentar do moderno Estado partidário, o multipartidarismo conduz inevitavelmente aos governos de coligação com gabinetes de composição heterógena, sem rumos políticos coerentes, sujeitos, portanto pela variação de propósitos a uma instabilidade manifesta. Não obstante, esses governos por sua natureza mesma são dos mais sensíveis aos reclamos da opinião pública.

Acredita-se no papel democrático que os partidos políticos deveriam desempenhar, visto serem formados por grupos ideológicos, representantes da

---

<sup>59</sup> SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 133.

<sup>60</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 39ª. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 156.

<sup>61</sup> SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 47.

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33ª. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 53.

vontade popular, mas nem sempre os mesmos desempenham tal papel, pois como demonstram atualmente, a saga partidária se desenvolve em prol do interesse próprio daquele grupo, e quando, outros se unem para aquela ideia, pensa-se na formação de uma oligarquia partidária, com efeitos pejorativos para a sociedade. Comungando desse mesmo entendimento, Evaristo de Moraes Filho<sup>63</sup> faz a seguinte observação sobre o caráter do brasileiro: “nem um homem nesta terra é republico, nem zela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular. ”

Quanto a aliança para a governabilidade, também conhecido de partido dos palácios, José Nepomuceno da Silva<sup>64</sup> assim frisa:

Se no sistema das alianças partidárias, como processo e dinâmica direcionados à conquista do poder, há que se guardar uma desejada ortodoxia ante a natureza principiológica dos partidos políticos, o mesmo não ocorre quando o poder é alcançado. Aí, já não há lugar para rancores ou para prosseguir na dialética da disputa, pois o que se tem pela frente é o cumprimento do mandato, outorgado pelo povo, que é (CF/88, 1º, parágrafo único) o verdadeiro, senão único, titular do poder conquistado, mas, para que ele, povo, possa ser feliz. A expressão “povo feliz” surge outra: a do bem-estar da nação [...].

De mais a mais, a oligarquia partidária destruirá todo o seu sistema, no intuito de ludibriar seus militantes, tornarem-se senhores da máquina partidária, em prol dos seus interesses, para seleção dos candidatos, impor programas segundo suas vontades, e fazer com que os seus sejam controlados e obrigados a seguir aquele regime conforme a fidelidade partidária.<sup>65</sup>

Mesmo com todo esse processo de interesse mútuo de ambos poderes, o Poder Executivo merece um destaque quanto a sua atuação no cenário nacional, pois promover seus programas, com o apoio do parlamento, mesmo que para isso, utilize da patronagem, barganhando uma solidificação da sua base, em troca de favores políticos. Outra fonte de organização interna do Executivo, é quando do seu dever de controle em relação a matérias distributivas, pois inibiu o congresso de desenvolver qualquer influência nessa política.

Com isso, os parlamentares se aproximaram ainda mais, no dever de solidificar uma força parlamentar, por meio de seus partidos, para que seu poder de barganha

---

<sup>63</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 39ª. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 157.

<sup>64</sup> SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 137.

<sup>65</sup> Ibid., p.158.

perante o Chefe do Executivo tivesse mais expressão. Daí nasce o presidencialismo de coalizão, onde o governo é formado com o apoio de grupos de parlamentares (partidos) alimentados pela satisfação de seus interesses, em prol de apoio ao presidente, formando assim a base governista no parlamento.

De mais a mais, é salutar se apresentar alguns questionamentos feitos por Sampaio<sup>66</sup>, em virtude do multipartidarismo brasileiro tais como:

[...] como se explica a coalizão que tem dominado o cenário político, engendrado por Executivo e Legislativo, com unidade aparente, ao menos, de propósitos? Sendo o Executivo brasileiro forte, no sentido de que é ele titular de várias funções atinentes ao processo legislativo em geral, seria possível identificar, em tal cenário, alguma tendência à cooperação entre os Poderes?

Em resposta, Sampaio<sup>67</sup> traz os ensinamentos de Argerlina Cheibub Figueredo e Fernando Limongi, nos escritos, “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”, e assim destaca:

A resposta a tais questionamento se encontra, [...] apenas se pode compreender a coalizão existente entre o Legislativo e Executivo, a partir da análise dos poderes legislativos do Presidente, se os efeitos de seu exercício forem vistos dentro do poder de agenda. [...] por tal linha de raciocínio, ao se utilizar o Presidente de um poder legislativo, atua ele por questões e motivações políticas, dentre elas a de moldar agenda, dado ao termo o sentido já fixado acima. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos do legislativo e assim minorar os efeitos da separação de poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. Reconhecido este fato, o tratamento do presidencialismo e do parlamentarismo como duas formas radicalmente distintas de governo, regidos por lógicas díspares e irreconciliáveis, pode ser matizado. A literatura tem frisado as diferenças entre os dois sistemas, deixando de perceber aproximações e similaridades. Presidentes dotados de amplos poderes legislativos não são, como quer a literatura comparada, antípodas dos primeiros-ministros.

Em linhas gerais o poder de agenda simboliza precipuamente a designação de matérias que servirão de pauta para ala política, e quando estas serão discutidas. A priori essa designação se dará por convergência de ambos poderes, legislativo e executivo, afastando qualquer hipótese de “impasse”, e resultando numa “unidade de propósito”<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 158.

<sup>67</sup> Ibid., p. 158-159.

<sup>68</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 159.

Contribuindo ainda mais o que acima fora exposto, Fabiano Santos<sup>69</sup> enfatiza o seguinte:

A partir da Constituição de 1988, coalizões de apoio ao presidente tem se formado em torno de uma estrutura partidária consistente, o que significa que o êxito do governo passou a depender do apoio partidário e não de alianças ad hoc construídas mediante a distribuição marginal de patronagem. Por conseguinte, os presidentes negociam com os partidos e não com cada congressista ou com facções partidárias.

A centralização da agenda nas mãos do Executivo e dos líderes partidários no parlamento, demonstra muito controle na tomada de decisões políticas, reduzindo o sucesso e desempenho individual dos parlamentares, na inserção de projetos legislativos na pauta de votação ou mesmo na composição da agenda. Os líderes reduzem as chances individuais, cabendo-lhes o exercício de maior participação, tão quanto, o ingresso de matéria ordinária numa votação nominal.<sup>70</sup>

Quanto a formação da coalizão governamental, é importante se trazer à baila as efusivas ponderações de Sampaio<sup>71</sup>, que externa quanto a edificação do governo, no presidencialismo, desde a distribuição de cargos ministeriais até a criação da base parlamentar do Governo, para tanto, obtempera o seguinte:

[...] o Executivo, na organização de seu gabinete de ministros, distribui as pastas conforme o peso do apoio político, no Congresso Nacional, do partido que faz parte da coalizão. Isso não só possibilita que qualquer partido que participe da coalizão de apoio seja também parte do governo, como favorece a formação de coalizão ampla, na qual podem incluir-se outros partidos que não os originariamente parceiros do Executivo desde a sua lide eleitoral. [...] e, ao serem concedidas pastas ministeriais a determinados partidos políticos, é de se lhe esperar fidelidade ao governo nas votações no congresso, enquanto dure tal situação.

E continua Sampaio<sup>72</sup> fazendo menções a Rachel Meneguello que espinafrou quanto a legitimidade na negociação de cargos políticos pelos partidos, pois assim, estariam ele compondo o governo e definindo funções de governabilidade e organização partidária.

---

<sup>69</sup> SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em 14 de jun.2016.

<sup>70</sup> FIGUEREDO, Angelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001.

<sup>71</sup> SAMPAIO, op. cit., p. 138.

<sup>72</sup> Ibid., p. 140.

## 2.2. A deficiência do atual sistema de governo e os reflexos de um possível sistema parlamentar

Sobre os sistemas de governo, algumas considerações são pertinentes, quanto a forma da separação de poderes, eis que, quando o sistema predomina a confusão de poderes, e não a divisão, ali reside a ditadura, aqui é propício o cerceamento da liberdade individual, outro modelo, é quando da colaboração de poderes, e estes não são independentes, é o governo parlamentarista, por derradeiro, quando existe a separação de poderes estamos diante de um governo presidencialista.<sup>73</sup>

Quando das colônias (Estado Unidos), o presidencialismo floresce para possibilitar a ascensão do sistema de governo, que dali em diante seria republicano, e concentrado, pois os poderes estariam na posse do chefe do Executivo, que, detinha os poderes de chefe de governo e de Estado, do contrário do outro sistema, aqui as decisões são individuais, os ministros com o aval do Presidente da República tomam as decisões convenientes para o andamento de cada ministério. Complementando quando a individualização do sistema presidencialista, a doutrina se divide para uma parte dizer que, o chefe do Executivo não responde perante o Parlamento pela sua conduta política, a outra com expressividade, pontua a utilização do *impeachment*<sup>74</sup>.

De tal sorte, mesmo quando cristalino uma ingerência por um dos poderes, ou seja, quando se vislumbra uma usurpação de função por parte do Executivo, certo, pela prerrogativa constitucional de legislar, para ser usada na excepcionalidade, mas que, usualmente é utilizada, via medida provisória, é visível o que a doutrina ventila e a realidade comprova, sobre uma instabilidade entre os poderes<sup>75</sup>.

A rigor, visto pelas tamanhas interferências, o que coloca o Poder Executivo em situação sobranceira, mas na realidade, esses episódios são fomentadores da

---

<sup>73</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 170.

<sup>74</sup> PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1ª. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 156-157.

<sup>75</sup> GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos poderes? O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil**. Disponível em: <[http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_fevereiro2008/discente/dis16.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2008/discente/dis16.doc)>. Acesso em 08 de dez. de 2016.

corrupção e dos desgastes institucionais, que causará crise na democracia, marcará os poderes como ilegítimos<sup>76</sup>.

Tendo em vista os meandros que o Estado brasileiro tem trilhado nos últimos anos, e com o sistema de governo adotado, acredita-se que esteja enfraquecido, diante de inúmeros casos usurpação de poder em desfavor dos demais, atos criminosos e desvirtuamento das políticas públicas, em razão de incessantes tentativas de domínio do poder por grupos partidários, o que no verdadeiro sentido axiológico da política brasileira, traz um descrédito incomensurável para a sociedade, que já ver esse problema, como uma doença incurável. A cúpula dos políticos brasileiros está eivada de uma famigerada moléstia que avassala diversos setores do Estado, nesse projeto doentio encontra-se integrantes de diversos poderes.

Corroborando com os aspectos acima elencados, enumera-se o enfraquecimento das instituições, que aos poucos se distanciam dos objetivos pelas quais foram criadas, no intuito de sobreporem seu poder em desfavor dos demais, pensando assim o que Brasil precisa é resgatar a confiança que seu povo lhe depositou, fortalecendo as instituições, acertando com as políticas de governo planejadas, cumprindo o que havia prometido, dando seguimentos ao cumprimento dos objetivos fundamentais, descritos no artigo 3º da Carta Maior, seria nesse sentido apenas um início de mudanças cruciais para que a população brasileira pudesse dar credibilidade ao poder Executivo, pois, “o que o Brasil precisa, no momento, é de um poder confiável”<sup>77</sup>.

Quanto ao sistema presidencialista, e as conglomerações partidárias, Piva<sup>78</sup> fora citado na obra “Presidencialismo de coalizão”, quanto ao modelo de governo brasileiro, na ocasião afirmou o seguinte:

- “a) sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático;
- b) ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores;
- c) falta de vínculo entre os parlamentares e seus eleitores;

---

<sup>76</sup> GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos poderes?** O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil. Disponível em: <[http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_fevereiro2008/discente/dis16.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2008/discente/dis16.doc)>. Acesso em 08 de dez. de 2016.

<sup>77</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o direito do Estado**: outros escritos. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 130-131.

<sup>78</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha de pesquisa acadêmica: **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 89.

- d) Proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos;
- e) corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas”.

Advirta-se, por relevante, algumas imbricações quanto o papel do Poder Executivo no cenário nacional diante dos demais poderes, tendo em vista a colaboração partidária e a forma constitucionalmente definida para as eleições. Com isso, Mudrovitsch<sup>79</sup> expressa o ofuscamento, o desinteresse e a desconfiança da população em virtude das eleições presidenciais, o que coloca em descrédito outras instituições políticas. Ao lado, associou-se com as lições de Brunet e Pillouer e assim construiu-se nos escritos sobre “O executivo forte”, a seguinte linha:

[...] as eleições presidenciais criariam uma espécie de hierarquia representacional do chefe do Poder Executivo sobre os partidos políticos e os integrantes dos demais Poderes, a partir da ficção de que o primeiro seria o representante da vontade de toda uma nação, ao passo que os demais representariam apenas os seus respectivos eleitorados regionalizados ou segmentados ideologicamente. O resultado seria uma legitimação democrática mais profunda do representante do Poder Executivo que contribuiria para o “desbalanceamento das instituições políticas”, como pouquíssimo espaço para os representantes do Poder Legislativo efetivamente pudesse controlar a atividade do chefe do Estado. Brunet e Pillouer são categóricos, quando analisam o que chamam de fator desestabilizador da separação de Poderes em favor do Executivo, ao afirmar que a solução não passa pelo incremento de poderes institucionais de *accountability* horizontal no Legislativo ou no Judiciário, mas pela supressão do sufrágio universal direto para escolha do representante máximo do Executivo.

À rigor, dificilmente se mantém equilibrado um governo de coalizão, quando dos conflitos internos entre os partidos ocasionado por uma forte crise, sem o apoio de setores importantes da política. Quanto a esses problemas o governo sempre prima em fazer novos acordos setoriais no sentido de equilibrar a situação e reverter a crise institucional.

Para Limongi (nos escritos “Poder Executivo Forte”<sup>80</sup> “ o presidente, que teve seu poder institucional reforçado pela Constituição de 1988, detém monopólio sobre

---

<sup>79</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Poder executivo forte. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Ano 7, nº 1, jan./jun.2014. Disponível em:< <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/937/643>>. Acesso em 09 de dez. de 2016.

<sup>80</sup> Ibid., 2014. online.

iniciativa legislativa, o que aproxima o sistema brasileiro das democracias parlamentaristas europeias”.

De mais a mais, Santos<sup>81</sup> afirma que não há que se falar em divisão de funções quando se tem um Congresso que não executa sua função de legislar ou atuar com rigor ao seu dever, restando campo de atuação para o presidente, já que este tem também, a atribuição da realização da política exterior e condução executiva global, conduzindo a ação do Estado. Assim no presidencialismo, o sistema é mais rígido, mais centralizado, e com força é uma única pessoa.

Nesse cotejo, a coalizão pode ser desfeita, vista da seguinte maneira, quando do abandono de alguns partidos políticos da sua base, fazendo com que o chefe do executivo, se apoie simplesmente com seu partido, sendo forçado a manejar-se sobre a liderança de outros partidos maiores.

Outra forma de extinção da coalizão, é norteadada quando, o presidente se afasta do seu partido de origem, e aquele passa a ser assessorados por pequenos aglomerados de partidos.

A priori, a cisão acima exposta, nos reporta a enfatizar que isso denota uma fragilidade do chefe do Executivo, expondo sua fraqueza, e levando a cabo, possíveis conflitos com o Legislativo, que se encontra em posição sobranceira, e imporá o cumprimento de suas vontades e forçará a instabilidade no sistema político, no sentido de enfraquecer ainda mais o Executivo, desnorteando completamente o cumprimento da sua Agenda.

Pensando nessa deficiência, e partindo-se da prepotência partidária em galgar ao trono do poder, juntamente com legiões de idealistas individualistas liderados por um monopólio soberbo que tentam a qualquer custo ser o chefe de Estado, formando um governo espúrio, que representa classes, desestruturando o país e pondo instabilidade a economia e ao crescimento da nação, é que o povo brasileiro, como bem tem demonstrado nos últimos anos vem tomando atitudes positivas, e levantando a ideia de que o sistema de governo deveria ser alterado, já que a formação social do presente vem repensando o que fora decidido após a redemocratização do Brasil, quando do plebiscito de 1993.

Talvez, o parlamentarismo seja ideologicamente um ledor engano, que se apresenta como sistema que possa remediar vários males dentro do Estado, mais

---

<sup>81</sup> SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Atlas, 1993. p. 102-103.

também não pode ser um sistema de governo descartável, que inovará a mentalidade da cidadania, será um meio de aproximação das discussões de grandes políticas públicas nacionais, num real sentido, seria o “canal do povo no parlamento”. Por fim, seria dente para o Brasil um governo parlamentarista híbrido, onde Legislativo e Executivo mantivessem reciprocamente harmonia<sup>82</sup>.

Mais uma vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>83</sup> explica que debates fúteis e intermináveis com o parlamento, se agravam e o governo fica parado em relação ao avanço da sociedade. Pois, tangencialmente estão buscando o poder pessoal, e umbilicalmente predomina no presidencialismo, pois neste sistema, o Presidente é o governo, do qual deveria ser o chefe do governo. Por esse ângulo, todos compadeceriam, pois tudo seria pelo presidente. Por essas razões, mesmo com o já citado plebiscito, é incontestemente uma forte inclinação política para o parlamentarismo.

Para tanto, é oportuno se fazer alguns levantamentos quanto ao sistema parlamentar de governo, que tem suas raízes na Inglaterra, marcada desde o reinado de João sem Terra, e logo em seguida com o surgimento da Magna Carta (1215), que por razões desta fora instaurado uma comissão de barões, tal grupo tinha por objetivo zelar pela administração do reino, daí surge outra fonte do sistema parlamentar<sup>84</sup>.

Formada a base do Parlamentarismo em conjunto com a representação popular, do antigo governo inglês, esse sistema mantém classicamente suas características, em que a separação entre a função legislativa e a executiva eram menores, em vista ao sistema presidencialista, outro ponto, o chefe de governo é aquele líder do grupo majoritário no Parlamento, que ainda escolherá seus ministros, e todos irão compor o gabinete<sup>85</sup>.

Cavalcante Filho <sup>86</sup> explica que no Parlamentarismo, encorpado pelo Legislativo assume posição sobranceira em relação ao Executivo, e o governo será exercido por um gabinete, formado por alguns ministros indicados pelo parlamento e chefiado pelo Primeiro Ministro que será indicado pelo partido com maioria de assentos no Congresso.

---

<sup>82</sup> SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Atlas, 1993. p. 108.

<sup>83</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha de pesquisa acadêmica: **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 176.

<sup>84</sup> SANTOS, op.cit., p. 91.

<sup>85</sup> Ibid., p. 92.

<sup>86</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Direito constitucional objetivo: teoria e questões**. 3. ed., rev. e atual. Brasília: Alumnus, 2014. p. 70.

Giza-se mencionar que cada Estado observa *prima facie* sua realidade política, para adentrar com a ideologia de governo e qual sistema predominará, atentas as necessidades singulares. Desta feita, o parlamentarismo é um sistema de governo adequável, que se adaptará a governos monárquicos, ou mesmo sob aqueles republicanos<sup>87</sup>.

Outra característica fundamental do parlamentarismo é a distinção entre o chefe de Estado e o chefe de Governo, pois são pessoas estranhas que assumem tal posição. Caso no Brasil fosse implantado tal sistema, o Presidente será o Chefe do Estado e o Primeiro-Ministro atuará como Chefe do Governo <sup>88</sup>. Dentro desta perspectiva, as funções do Executivo são divididas e exercidas, conforme já fora apresentado, são funções específicas para cada cargo, mesmo com alarde para o chefe de Estado. <sup>89</sup>

Ao Chanceler (primeiro-ministro) detentor das funções soberanas da administração interna do Estado, lhe compete em conjunto com demais ministros que compõem o respectivo Gabinete, tomarem as decisões de cunho administrativo, que serão fiscalizados pelo Parlamento, no exacto de averiguar quaisquer erros ou equívocos do Gabinete, onde estes responderão pelas decisões políticas, sobranceiramente devendo responder ao chefe de Estado, ao Parlamento e a população. Quando da reprovação da decisão política pelo parlamento, este promoverá “moção de censura”, ou “de desconfiança”, o que em caráter de urgência, resulta na destituição do primeiro-ministro e todo o gabinete<sup>90</sup>.

No parlamentarismo predomina um sistema de divisão de poderes, onde o Legislativo e o Executivo são interdependentes, e o governo necessita do apoio parlamentar para sobreviver, controlado pelo partido majoritário, rigidamente estruturado, e o parlamento se preocuparia em debater e aprovar o que o governo determinar, é um sistema de participação do povo, pois nas eleições determina qual política será concretizada. <sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado**: fundamento do direito constitucional positivo. 1ª. ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 152.

<sup>88</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Direito constitucional objetivo**: teoria e questões. 3. ed., rev. e atual. Brasília: Alumnus, 2014.

<sup>89</sup> PINTO, op. cit., p. 152.

<sup>90</sup> Ibid., p. 153-154.

<sup>91</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 182.

Repensando quanto ao parlamentarismo, pode-se responder algumas imbricações deste sistema, apesar que em 1993 não ter sido escolhido como forma de governo, ainda se questiona como seria o Estado brasileiro sob a égide de um parlamentarismo. Para isso, é salutar que as instituições brasileiras perdem sua credibilidade quanto os seus mentores transparecem inseguros na sua gerencia, é o que acontece dentro do parlamento, a população desacreditou nos seus representantes e hoje os mesmos são vistos como representantes do seu próprio interesse.

Espicaçando ainda mais quanto o sistema parlamentarista, tem-se algumas vantagens enveredadas por Sampaio, dentre elas, a de que este modelo de governo representa menor distancia, que gerará maior aproximação da participação popular, via suas reivindicações, do contrário, é o presidencialismo. Aqui se vislumbrará a adoção do voto distrital, no dever de diminuir a distância entre governante e governados, ligado a ideia de estabilidade política e institucional, pois o núcleo de formação do governo parlamentar se dará pela “confiança *versus* desconfiança”, já que o Gabinete estará firme se mantiver o apoio da maioria parlamentar<sup>92</sup>.

O desempenho dos parlamentares no cumprimento do seu dever legislativo, perdeu força parcialmente, para dar lugar à agenda do governo. Mesmo com essas nuances, a divisão interna da ensejo as oposições, que frutiferamente dão continuidade a produção legislativa, mas, as vezes com prejuízo para a sociedade. Essa divisão parlamentar, segue principiologicamente a ideologia partidária, ou mesmo os interesses com o governo.

No sistema político brasileiro atual não vive situações distantes das acontecidas em um governo parlamentaristas, pois o presidente forma o seu governo de igual aos primeiros-ministros dos países que adotam essa forma, mesmo em sistema de multipartidarismo, uma vez que, existe a distribuição de ministérios para os partidos, e estes formam uma coalizão asseguradora de apoio no Legislativo. “As linhas que dividem parlamentarismo e presidencialismo não são tão rígidas com a literatura afirma”.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Atlas, 1993. p. 99-101.

<sup>93</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 139.

Jeremy Waldron (2010)<sup>94</sup> no intuito de prestigiar o Poder Legislativo, como ente democrático e apropriado para deliberações diversas, orienta que este órgão terá maiores reflexos na sociedade, se esta tiver razoavelmente condições para funcionar um legislativo representativo, escolhido por eleições amadurecida.

Para Ferreira Filho<sup>95</sup> o insucesso do parlamentarismo se deu pela multiplicação de partidos, pela desenvoltura do sufrágio, além de outros motivos determinantes que deram ensejo ao declínio deste sistema, e pelos fatos históricos, seria um sistema prospero, e um regime democrático por excelência. E que, sua prosperidade aconteceria se houvesse um sistema bipartidário rígido, em que um dos partidos tivesse maioria absoluta, para que o gabinete funcionasse com estabilidade e eficiência para gerir um governo.

Em contrapartida ao que anteriormente fora levantado, Filomeno Moraes<sup>96</sup> apresenta outros argumentos sobre a relação do Executivo e Legislativo no cumprimento da agenda com os partidos políticos ligados ao governo, e assim descreve:

O controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz a chance de sucesso das iniciativas individuais dos deputados, dado que os líderes são capazes de reduzir suas oportunidades. [...] o Executivo brasileiro organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas. O Presidente da República distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter o apoio da maioria dos legisladores; partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comporta-se como tal no Congresso, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo.

Assim, em continuidade ideológica, Filomeno Moraes<sup>97</sup> cita Meneguello; Fiqueredo e Limongi que obtemperam que, “a literatura tende a descartar a possibilidade de que as coalizões partidárias em apoio ao Executivo se formem e funcionem a contento sob o presidencialismo. [...], os presidentes organizam ministérios em base partidárias, e as coalizões assim construídas tendem a funcionar no Congresso. ”

---

<sup>94</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha pesquisa acadêmica: **diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015. 162-163.

<sup>95</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 179-181.

<sup>96</sup> MORAES, Filomeno. **Executivo e legislativo no brasil pós-constituente**, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006)>. Acesso em 10 de jun. de 2016.

<sup>97</sup> Ibid., 2001, online.

Como se não bastasse, o Executivo que fortemente desempenha papel de controle de matérias distributivas, conta ainda com a chamada agenda política que reforça ainda mais o seu papel no cenário nacional, assim, a Constituição Federal de 1988, lhe conferiu um instrumento, conforme dispõe o artigo 62, para edição em casos de relevância e urgência, as chamadas medidas provisórias com força de lei, que servem a priori como forma do Presidente legislar negativamente sobre determinadas matérias, respeitando os requisitos constitucionais.

Na verdade, ao medir a força das medidas provisórias editadas pelo Executivo vislumbra-se quão poderosa ferramenta constitucional lhe foi conferida. Segundo Moraes<sup>98</sup>:

A visão dominante sobre os efeitos da utilização das medidas provisórias tende a pressupor que a separação de poderes no sistema presidencialista implica a existência de interesses divergentes no Executivo e no Legislativo. [...] vistas como instrumentos eficazes com que o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso.

Nessa esteira, Moraes<sup>99</sup> contempla com a seguinte posição de Figueiredo e Limongi expõem o seguinte:

As medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão. Nesses casos, podem funcionar como um eficaz mecanismo de preservação de acordos e de proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares.

Inculcando-se ainda mais com o cenário político-institucional do Brasil, é cristalino que o domínio do poder de agenda não dar ao Presidente da República poder ilimitado ante ao Legislativo, pois este é fundamental para a formação da sua base, mesmo que seus trabalhos sejam centralizados e guinchados pelas movimentações partidárias. Por isso, o Executivo promove a patronagem, alimentando sua base, no intuito de impor disciplina na coalizão que o apoia, circundando do o trabalho legislativo em prol do governo, nunca perseguem interesses particulares<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> MORAES, Filomeno. **Executivo e legislativo no brasil pós-constituente**, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006)>. Acesso em 10 de jun. de 2016.

<sup>99</sup> Ibid., 2001, online.

<sup>100</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Poder executivo forte. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Ano 7, nº 1, jan./jun.2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/937/643>>. acesso em 09 de dez. de 2016.

Mesmo assim, com todo esse fortalecimento do Poder Executivo não se pode deixar de esclarecer que, ao tempo em que possui ferramentas constitucionais para gerir suas políticas públicas com celeridade, e utiliza-se de barganha no Congresso para formar sua coalizão governista, certo que, pode também estar se sujeitando aos seus próprios atos, ora veja, os partidos políticos estão se fortalecendo no intuito de serem valorizados na patronagem, e a formação de blocos partidários é crescente, e instáveis quanto a apoiar o governo, e por tais motivos, conclui-se que, o Legislativo deixa ser controlado, mais sabendo da sua potencialidade, é nesse pensar que, muitos legisladores já comentam quanto ao volta de um modelo parlamentarista diferenciado.

Diante da separação e independência dos poderes, ver o Legislativo enfraquecido pode ser um grande equívoco, pois no presidencialismo de coalizão mesmo emudecido, é visto como cooperador, e não como um poder submisso, da qual o governo necessita no sistema presidencial.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 97-99.

### 3. A INTERRELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

Atualmente o governo para realizar seu projeto de governança no país, precisa antes de mais nada de uma base governista sólida, formada necessariamente por parlamentares, que irão comungar do ideário apresentado por aquele que irá chefiar o governo. Sob este ângulo, vislumbra-se que sem uma coalizão, seria quase impossível um governo prosperar, ainda que neste modelo.

A interrelação desses poderes atine-se em fazer apontamentos quanto a conjugação de ambos, formados pela união de siglas partidárias em prol de um projeto de governo para cumprimento de metas e objetivos traçados de acordo com a posição ideológica do partido político que irá governar, em contra partida dessa coalizão, parlamentares estarão presentes efusivamente na construção desse projeto político de governo, primando na aprovação do projetos que serão encaminhados para análise em qualquer das Casas Legislativas.

#### 3.1. A formação do governo com o presidencialismo de coalizão

No modelo Democrático atual, é notório um sistema racionalizado para formação do governo, tendo em vista, a conjuntura dos partidos políticos, que, empenhados nos planos governamentais, tornam-se, vassallos do chefe do Executivo na empreitada com as políticas públicas a serem cumpridas, via aprovação legislativa. Para melhor detalhamento de todo esse processo político, ora sistematizado, Figueiredo e Limongi<sup>102</sup> obtemperam com classe, afirmando o seguinte.

Em suas relações com o Executivo, os representantes, considerados individualmente, se defrontam com problemas de coordenação. A melhor estratégia para cada um deles depende da ação adotada pelo resto dos membros do Legislativo. Suponhamos que um grande número de representantes que fazem parte da base de sustentação do governo faz ameaça de abandonar essa base se suas demandas particularistas não forem atendidas. Suponhamos que o governo perde a maioria do Legislativo se o grupo inteiro cumpre a ameaça. Imagine-se que o governo anuncia que não vai aceitar as exigências dos congressistas e ameaça os indisciplinados com a demissão de

---

<sup>102</sup> SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em 14 de jun.2016.

seus afilhados em cargos executivos. A fim de decidir como vai votar, cada congressista tem de estar informado sobre como se comportará o resto do grupo. O representante somente cumprirá sua ameaça se souber que determinado número de membros do grupo vai fazer o mesmo, um número suficientemente grande para impor uma derrota ao governo. Do contrário, a ameaça não é acreditável. Suponha-se que um número de membros  $x$  mantém a ameaça, mas um número  $y$  de parlamentares que não cooperou é grande o suficiente para assegurar a vitória do governo. Ora, o governo é perfeitamente capaz de cumprir sua ameaça, porque sabe que é possível dispensar o apoio desse grupo de parlamentares e manter o apoio de uma maioria. Daí que as ameaças individuais são arriscadas e não podem ser cumpridas. Diante de um governo decidido, uma ameaça individual não é acreditável e durante o tempo em que for ameaça individual não há motivo algum para o governo mudar de estratégia (não atender às demandas de beneficiários particularistas).

Ora veja, como é sabido, é impossível o chefe do Executivo se manter inabalável frente a um governo se tem uma relação instável com o parlamento, a rigor, é necessário ter uma boa base congressistas para garantir o planejamento e execução de suas políticas, pois do contrário se esbarará num caos incurável, que resultará na perda do governo. Assim, o presidente é detentor do poder de barganha assimétrico, pois possui contato direto com parlamentares individualizados, e com estes mesmo mantém uma relação de negociação, seja para liberação de emendas parlamentares, ou mesmo, quando do enquadramento dos seus afilhados em cargos no governo, com bem explicado anteriormente.

Para Santos<sup>103</sup>, um dos argumentos para essa ligação do executivo com o legislativo será pela aproximação do poder de barganha, via patronagem, com o interesse individualistas dos parlamentares em prol de possíveis benefícios para o seu eleitorado. E essa patronagem será garantida pela troca de votos, ora prometido, isso se não houver qualquer tipo de ameaça do congressista que frustrar a confiança do presidente.

Pensando nisso, é que o Executivo, mantém uma inter-relação com os partidos políticos, em especial com seus líderes, no intuito de angariar todo e qualquer apoio que garanta sua instabilidade, pois do contrário, estaria em risco seu governo. Tal premissa, é considerada legítima e veraz, de uma possível retaliação, ou como comumente é empregado a termo no legislativo, quando da saída de um partido ou

---

<sup>103</sup> SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em 14 de jun.2016.

grupo de partido da base do governo, e estes disciplinadamente se organização para compor junto a oposição.

Filomeno Moraes<sup>104</sup> contempla alguns posicionamentos quanto as atribuições de cooperação entre o Executivo e Legislativo pós constituinte, em especial levantando as prerrogativas do Presidente, assim faz seus apontamentos e externa a ideologia de Santos, como segue abaixo:

A Constituição Federal dotou o presidente da República de possibilidade muito grandes de influência na legislação, de muitos mecanismos de intervenção no processo legislativo. Na verdade, os poderes de agenda do Presidente da República vão desde a capacidade para editar medidas provisórias com força de lei, o que permite ao presidente implementar sua agenda, sobretudo de natureza econômica e administrativa, superando possíveis obstáculos congressuais. Por outro lado, a constante utilização das medidas e a necessidade de reeditá-las periodicamente para manter sua continuidade normativa acabam por congestionar a pauta dos trabalhos legislativos, contrariando o tempo destinado ao exame de outras matérias, possivelmente de origem no próprio Legislativo.

[...]

Por sua vez, o Presidente da República tem a prerrogativa de solicitar urgência nos projetos de lei de sua iniciativa, o que permite abreviar os prazos de tramitação de sua agenda e retira dos órgãos diretivos e comissões legislativas a possibilidade de engavetamento de proposições que contrariem os interesses do primeiro.

Em que pesem essas prerrogativas do Poder Executivo, é evidente que, em contrapartida, mesmo executivos dotados de fortes poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria parlamentar, pois proposições legislativas só são aprovadas se obtiverem apoio das maiorias.

Para Figueiredo e Limongi<sup>105</sup> o poder de agenda no presidencialismo de coalizão representa a ferramenta para o Executivo exercer seu governo cumprindo todas as suas políticas, essa agenda é dominante e bem-sucedida, e o seu controle pode significar a estruturação da maioria partidária. E só assim ele teria apoio da coalizão para substanciar e criar leis que atendam as propostas do seu governo. Vale lembrar que, a pauta política segue os pressupostos desta e agenda e com a força da coalizão vira regra, quando aprovada.

De mais a mais, a doutrina do presidencialismo de coalizão se caracteriza pelo poder de agenda e governabilidade, identificando as bases institucionais do sistema

---

<sup>104</sup> MORAES, Filomeno. **Executivo e legislativo no brasil pós-constituinte**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006)>. Acesso em 10 de jun. de 2016.

<sup>105</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha pesquisa acadêmica: **diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015. 110-117.

de governo e a ampliação do diálogo constitucional realizado pelo Poder Executivo com a necessidade de cooperação dos parlamentares. De maneira explicativa, a expressão “agenda” representam os compromissos assumidos e que deverão ser cumpridos, que virão em forma de propostas par análise do Parlamento no intuito de apontar quais merecem ser apresentadas e quando devem ser realizadas.<sup>106</sup>

É salutar, que a idealização do termo presidencialismo de coalizão fora oportuna diante da atual conjuntura política do Brasil, pensando nisso, é que seu idealista, Abranches<sup>107</sup> assim formulou considerações as fazes de modelo de governo:

Importante ressaltar que a coalizão política se dá em três momentos distintos, a saber: primeiramente, no momento de aliança eleitoral; a seguir, complementa-se a coalizão na formação do governo; e, por fim, dá-se a sua plena efetividade governamental no momento de formulação e implementação da agenda política do segundo para o terceiro momento é que serve de teste à coalizão formada. [...] o presidencialismo de coalizão exigiria um mecanismo de arbitragem adicional aos já existentes, para dirimir conflitos entre o legislativo e executivo.

Corroborando com o mesmo entendimento, Sampaio<sup>108</sup> definiu o presidencialismo de coalizão como:

“[...] como o sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servido de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República. ”

A composição dos ministérios representa uma das interrelações do Executivo com o Legislativo, em sede de seus partidos políticos, e essa formação é algo singular para governo. Uma vez que, essa formação ministerial está umbilicalmente ligada com formação eleitoral que formou uma pré coalizão com o Presidente, este ato significa numa pactuação política para nos anos seguintes ajudarem na governabilidade do Estado.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 100-129.

<sup>107</sup> Ibid., p. 125.

<sup>108</sup> Ibid., p. 127.

<sup>109</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha pesquisa acadêmica: **diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015. 118.

### 3.2. As celeumas entre a separação destes poderes e as benesses do jogo político

Numa análise perfunctória da separação de poderes, extrai-se que este princípio seria uma forma de “organização política”, em que, cada poder exerce funções distintas sob coordenação do Estado, observando reciprocamente a independência, e consagrando a harmonia entre os mesmos.<sup>110</sup>

Na atualidade, esse princípio se desenvolveu, como explica José Afonso da Silva<sup>111</sup>:

“Hoje, o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência organiza e harmonia dos poderes. ”

Como princípio basilar da ordem político-constitucional, a separação de poderes vem para estruturar democraticamente o Estado, à baila, é notório o conflito entre o Executivo e o Legislativo que historicamente vem provocando instabilidade para o Estado Democrático, seja pela análise da interferências de um poder em relação a outro, quando o Executivo legisla negativamente, via medida Provisória, ou mesmo quando da liberdade governamental do Presidente motivada pelo apoio de uma base parlamentar para aprovação do projeto de governo, em contrapartida pelas pastas ministeriais.

Ives Gandra da Silva Martins<sup>112</sup> numa análise efusiva quanto ao termo “poder”, faz ponderações quanto ao “vácuo do poder” que é algo não permissivo, mas que pode surgir em regimes democráticos, movimentados por diversas situações, como, influencias ideológicas, tomadas de decisões, interdependência do país, além de conflitos regionais, sobranceiramente o que motiva o surgimento do vácuo em determinado Estado, é sua debilidade em razão da corrupção.

<sup>110</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 385.

<sup>111</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 111.

<sup>112</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o direito do Estado**: outros escritos. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 31.

Giza-se, ainda, que esta corrupção, ora arguida em decorrência do vazio no poder, surge pela mediocridade de pequenos grupos, menos patrióticos, e que, sua capacidade de liderança são contrárias as aspirações populares, pois desconhecem os valores basilares de um país, e por fim, enfatiza o seguinte: “o povo necessita de esperanças. O povo necessita acreditar. O povo necessita participar. O povo necessita opinar sobre aquilo que será obrigado a obedecer e a viver”<sup>113</sup>.

Em últimas considerações quanto os poderes de um país, é necessário se priorizar o princípio da separação de poderes no Estado atual, para tanto oportuno trazer à baila algumas considerações de Carlos Blanco de Moraes<sup>114</sup> quanto a soberania do poder de cada órgão e a fundamentação da limitação de poder pelo poder, para tanto, assim escreveu:

O princípio da separação de poderes implica que cada órgão constitucional a quem é atribuído o núcleo essencial de uma função do Estado, se deva conter nos limites das competências que lhe são constitucionalmente atribuídas, de forma a que seja assegurado um modelo de repartição funcional que observe exigências de essencialidade na distribuição das actividades públicas, de desconcentração e de responsabilidade jurídica e política no exercício dessas actividades.

Quanto as vantagens do jogo político entre ambos poderes, é uma situação dicotômica, pois de um lado tem-se os parlamentares buscando a satisfação individualista de seus interesses, pois tem um eleitorado que espera correspondência da sua representação e por isso precisa de apoio do executivo para realização de seus projetos. Ao tempo em que, o Presidente busca apoio no parlamento cooperativo para reforçar o seu governo e garantir as proposições políticas, uma vez que é o mais interessado na equalização do sistema político brasileiro, ora, por ser o precursor das políticas públicas e maximizador de agenda. Eis aí, o reflexo da cooperação de poderes na formação do governo brasileiro.<sup>115</sup>

Em análise ao sistema político brasileiro vislumbra-se as experiências governamentais do Brasil, hoje com espectro no presidencialismo, denota-se como o

---

<sup>113</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o direito do Estado**: outros escritos. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 130.

<sup>114</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Linha pesquisa acadêmica: **diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 48-49.

<sup>115</sup> SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em 14 de jun.2016.

executivo e o legislativo mantem uma proximidade ardente, seja para a formação do governo, quando da coalizão, ou mesmo como cooperação nacional. Mesmo o presidencialismo apresentado suas fragilidades na persecução de suas políticas públicas por desentendimento com o parlamento.

Em continuidade a sistemática, é muito tendenciosa a ideia de que esse jogo político, provoca entraves no progresso nacional, haja visto, que a busca pelos interesses partidários somados aos planos de poder do Executivo, resulta num desgaste econômico, social, políticos, enfim, em diversas áreas, o que incidirá no descrédito de ambos poderes pela população, diga-se de passagem, por fatos momentâneos que a nação brasileira vem repudiando com veemência.

E para manutenção do equilíbrio entre os poderes não esposará no enfraquecimento de qualquer dos poderes, em atenção ao Executivo, mais sim, no funcionamento do Legislativo com eficiência e rigor no exercício de suas funções eficazmente e com presteza, diante das presentes transformações do Estado <sup>116</sup>.

Portanto, essa acalorada discursão quanto a separação de poderes do Executivo e Legislativo no atual sistema político brasileiro, representa renovação das fontes democráticas, pois, vislumbrou-se com proximidade a formação do governo, a representação popular pelo Parlamento, os diálogos constitucionais desenvolvidos e a interpelação dos poderes. Além do desempenho da governabilidade que é a “capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas”. <sup>117</sup>

O jogo político deve buscar de consenso, no intuito de produzir legitimidade, além de ter base para as tomadas de decisões, ter um parlamento para aprovação de leis, e das metas do governo, por isso, buscam a maioria para criação desse consenso e que lhe possa proporcionar sustentação para a governabilidade. <sup>118</sup>

Os frutos de todo esse embate dos poderes prima na capacidade de cooperação mútua, como dever constitucional, reformas ideologias ultrapassadas, manter um diálogo institucional sadio, promover o desenvolvimento do Estado, independentemente do sistema de governo que esteja presente. Acredita-se que, o princípio da separação de poderes inova constantemente no intuito de garantir a suas instituições maior soberania, e confinar da Carta Maior os anseios da sociedade,

---

<sup>116</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 120.

<sup>117</sup> Ibid., p. 131.

<sup>118</sup> Ibid., p. 139.

presando sempre pela autocomposição dos entes na Construção de um novo Estado Democrático.

## CONCLUSÃO

Contudo, a própria Constituição brasileira vigente deixa explicitada a separação dos poderes, de forma a serem independentes e harmônicos entre si. Mesmo assim, em diversos momentos institucionais dos Poderes, seus caminhos são divergentes ao que fora estabelecido por Montesquieu, cita-se portanto, o Poder Judiciário, que não se mantém neutralizado, chegando a certo pontos a desentramam questões políticas estabelecidas pelos outros poderes, suas decisões possuem um caráter absoluto, ao qual se vislumbra quando da declaração de inconstitucionalidade.

Ainda quanto a uma previa distinção aos parâmetros descritos no 'O espírito das leis', encontra-se o papel exercido pelo chefe do executivo que nos dias atuais participa do processo de criação de leis, via Medida Provisória, do contrário, antigamente o seu papel era outro e nunca o de legislar, mesmo que negativamente.

É supremo que se diga, a Constituição Federal de 1988 afasta toda e qualquer interpretação que venha a reduzir a independência e a harmonia entre os Poderes, agindo de forma absoluta, sobre qualquer formula, pois, caso fosse intentado o absurdo, seria uma ideia contraria a primazia dos fundamentos político-liberal ora consubstanciado.

Giza-se que, ao analisar o julgamento da ADI nº. 98<sup>119</sup>, extraiu-se alguns apontamentos quanto um possível conceito para o princípio da separação de poderes, como forma de destacar que, não é um simples princípio que vem esposado no texto constitucional, mas sim, como uma fonte colossal que deve ser observado por todos os demais poderes, é uma regra de outro, que nutrirá pela independência de um poder, em relação aos demais, idealizando assim, uma soberania do Estado. Do referido julgamento, destaca-se que o princípio da separação e independência dos Poderes não possui uma formula universal apriorística e completa, tão importante quanto a tripartição das funções, e o equilíbrio entre os Poderes, mediante o jogo recíproco dos freios e contrapesos.

Assim, a formação do sistema político brasileiro, é contemplada com a interação do Executivo e Legislativo, por meio da institucionalização da política,

---

<sup>119</sup> Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 98-5/ MT**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266193>>. Acesso em 20 de mar. 2016.

formada a partir da aprovação da agenda com todos os seus projetos e compromisso firmados pelos partidos de coalizão.

A esse processo de negociação, e manobras no intuito obter cargos é que surge os governos de coalizão, doravante, o governo formado com essa parceria tem suas características particulares a de outros governos pretéritos, certo que para cada presidencialismo de coalizão a política terá vetores específicos.

Diante das nuances estabelecidas entre a formação do governo de coalizão com a plena atuação do Legislativo, ventila-se alguns pontos que merecem ser observado, como é o caso da existência de uma instancia com força constitucional que possa intervir em caso de tensão entre esses dois Poderes, primando pela manutenção da atual conjuntura política e do regime democrático.

Diante de inúmeras crises institucionais, das movimentações políticas, resistências partidárias, manobras do executivo para atrai o parlamento, que por sua vez desembarca de um governo para outro, na necessidade de maiores inovações, é que, faz todo o processo político ser reformado, dilemas são aperfeiçoados, e a distância de poderes acaba se estreitando, questionamentos são feitos, sobre onde ficou o antigo princípio da separação de poderes que deu lugar para uma separação de funções e uma cooperação de competências.

Mais uma vez, o antigo modelo que antecedeu a Constituição de 1988 era maculado por tamanhos conflitos políticos, doravante essa tensão vem diminuído para dá lugar a uma conjunturação entre o Executivo e o Legislativo, visto pela evolução político-constitucional.

Portanto, o presidencialismo de coalizão é um dos objetos de estudos na separação de poderes, com espectro em conferir governabilidade ao Presidente, via este sistema de governo, não obstante as mais perversas crises governamentais, em decorrências dos desentendimentos políticos.

À rigor, é o sistema presidencialista que opera no atual Estado, todas as nuances merecem ser analisadas, pois muito se discute quanto a sua fragilidade no cenário interno e externo, movida pela insuficiência de gerenciamento das políticas públicas, ao combate de práticas corruptivas que embebe o governo e os aliados, digerindo a solidificação das instituições e promovendo a instabilidade econômica do país.

Por essas razões, a sociedade movimenta-se em contrariedade ao fatos agravantes, ameaçadores de direitos e garantias, além de serem temerários para as conquistas de anos construídas, essa insatisfação é visível a presente sistema, mas não se pode deixar de esclarecer que, esse problema, não atinge tão somente essa esfera de poder, as demais vivem sob as mesmas suspeitas.

Mesmo com o plebiscito de 1993, que conferiu ao povo brasileiro a oportunidade de escolha do sistema de governo, com a avaliação de credibilidade de últimas instituições do país, a população confia numa saída emergencial, para retomada do crescimento, mas seria impossível deixar de argumentar que, o parlamentarismo tem ganhado novamente espaço para as discursões, visto que, no próprio Congresso Nacional já se ventila quanto uma formação de um semi-presidencialismo, no intuito de reforçar a democracia.

Em suma, as aspirações do povo brasileiro se baseiam no cumprimento fidedigno da Constituição Federal, observando os princípios e objetivos fundamentais, que garantirão um futuro prospero para o desenvolvimento nacional. Mesmo com possíveis incongruências no meio político que ocasiona vários sobrestamentos ao progresso, a nação brasileira, mesmo com as desconfianças presentes aos seus representados, ainda resta a esperança de que os poderes do Estado se reestrutem ideologicamente, para que, entre si, possam desenvolver suas funções harmonicamente.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Sobre a organização de poderes em Montesquieu**: comentários ao capítulo VI do livro XI de 'O espírito das leis'. 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Direito constitucional objetivo**: teoria e questões. 3ª. ed., rev. e atual. Brasília: Alumnus, 2014.

FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 32. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013.

FIGUEREDO, Angelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001.

GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos poderes? O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil**. Disponível em: <[http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_fevereiro2008/discente/dis16.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_fevereiro2008/discente/dis16.doc)>. Acesso em 08 de dez. de 2016.

KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o direito do Estado**: outros escritos. São Paulo: Lex Editora, 2006.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9ª. ed. Atualizada até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013. p 72

MORAES, Filomeno. **Executivo e legislativo no brasil pós-constituente**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200100040006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200100040006)>. Acesso em 10 de jun. de 2016.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Poder executivo forte. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Ano 7, nº 1, jan./jun.2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/937/643>>. Acesso em 09 de dez. de 2016.

PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1ª. ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 150.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em 14 de jun.2016.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Atlas, 1993, p. 108.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

STRECK, Lenio L. Comentário ao artigo 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013. p. 143

Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 98-5/ MT**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266193>>. Acesso em 20 de mar. 2016.

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

\_\_\_\_\_. Linha pesquisa acadêmica: **diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Introdução ao estudo do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.