



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional

**A alternativa semipresidencialista de governo e os desafios para a
sua institucionalização no Brasil**

Brasília-DF
2024

LUIS RICARDO TISCOSKI SAAVEDRA

**A alternativa semipresidencialista de governo e os desafios para a
sua institucionalização no Brasil**

Dissertação apresentada como requisito para o
Programa de Pós-Graduação em Direito do
Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ilton Norberto Robl
Filho.

Brasília-DF
2024

S111a

Saavedra, Luis Ricardo Tiscoski.

A alternativa semipresidencialista de governo e os desafios para a sua institucionalização no Brasil / Luis Ricardo Tiscoski Saavedra. – 2024.

183 p.

Orientação: Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho.

Dissertação de Mestrado – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Direito, Brasília, 2024.

1. Presidencialismo. 2. Impeachment. 3. Semipresidencialismo. 4. Sistema de Governo. I. Título.

CDDir: 341.233

LUIS RICARDO TISCOSKI SAAVEDRA

A alternativa semipresidencialista de governo e os desafios para a sua institucionalização no Brasil

Dissertação apresentada como requisito para o Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho.

Brasília, 09 de dezembro de 2024.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho
Orientador

Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho
Examinador – Membro Interno

Prof. Dr. Michel Miguel Elias Temer Lulia
Examinador – Membro Externo

Prof. Dr. Victor Marcel Pinheiro
Examinador – Membro Convidado

À minha amada família, Valentina, Camila e Ricardo.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho, por aceitar acompanhar na vereda dos estudos sobre o semipresidencialismo no Brasil, sobretudo pelos incentivos e ensinamentos contínuos durante a execução da pesquisa.

Aos amigos que sempre se fizeram presentes nos momentos de dificuldade e que, por vezes, foram importantes interlocutores antes mesmo do início e durante o mestrado, ouvindo sobre a ideia ainda primitiva acerca da temática e que viria a se tornar o escopo da presente dissertação.

Aos caríssimos Professores do corpo docente do programa de Mestrado em Direito Constitucional do IDP, em especial aos mestres Luiz Rodrigues Wambier, Ulisses Schwarz Viana, Georges Abboud, Victor Marcel Pinheiro e Anielle Franco, que tornaram a docência algo inspirador e que nunca faltaram quando demandados para instigar sobre a pesquisa, bem como aos demais interlocutores de outras instituições que contribuíram para a escrita da dissertação.

Aos amigos e colegas do IDP, em especial ao Deputado Federal Marcos Pereira, grande homem público, que nunca se furtou em debater sobre esta temática candente e que sempre demonstrou o seu apoio e interesse.

Ao Procurador-Geral da República, Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco que inspirou ainda nas fases iniciais do mestrado, levantando questionamentos essenciais sobre a problemática desta dissertação.

Ao Ministro decano do Supremo Tribunal Federal, Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, que abriu as portas de seu gabinete para debater o assunto, e que foi e sempre será fonte inesgotável de inspiração, principalmente para perquirir sobre o tema do semipresidencialismo e a sua institucionalização no Brasil.

Aos brilhantes e queridos amigos Tiago Paes de Andrade Banhos e Pedro Paes de Andrade Banhos, que contribuíram fortemente para pesquisa, cada qual em sua seara de estudo na Universidade de São Paulo, respectivamente o semipresidencialismo e o presidencialismo de coalizão.

Ao Senador Esperidião Amin, que contribuiu para a pesquisa trazendo lições de sua longa trajetória e experiência política representando o nosso Estado de Santa Catarina.

Ao Ministro José Eduardo Martins Cardozo, outra fonte de inspiração que abrilhantou o presente trabalho, trazendo contribuições fundantes para o objeto de estudo desta dissertação.

Ao economista Joel Pinheiro da Fonseca, que trouxe inúmeras colaborações através de suas análises e perspectivas sobre o cenário político do Brasil.

Ao querido amigo Aires Pereira das Neves Júnior, pelos ensinamentos sobre a vida prática do Poder Legislativo no Senado Federal.

Ao amigo Saul Tourinho Leal, jurista de escol e uma das grandes mentes do Direito Constitucional brasileiro, que contribuiu sobremaneira compartilhando seus ensinamentos nas oportunidades que me recebeu em seu escritório.

Aos ex-Governadores do meu querido Estado de Santa Catarina, Eduardo Pinho Moreira e Paulo Afonso Evangelista Vieira, grandes homens públicos que me inspiram e que se tornaram amigos e interlocutores com contribuições ímpares adquiridas de suas vivências práticas na vida pública.

Em especial, ao caro amigo João Victor Prasser, inspiração profissional e acadêmica, referência no estudo do semipresidencialismo no Brasil, escritor da obra fundante para esta dissertação e com quem compartilhei as angústias do sonho de buscar uma oportunidade na capital federal.

Ao ex-Presidente da República Federativa do Brasil, Prof. Dr. Michel Temer, maior expoente na defesa do semipresidencialismo no Brasil, homem público dileto e que gentilmente abriu as portas do seu escritório em São Paulo e dispôs de seu tempo para ouvir e receber este jovem mestrando.

E por fim, a minha grande inspiração de vida, referência máxima de homem público, com suas ponderações de extrema valia acerca do tema e com quem me orgulha muito poder trabalhar ao lado no Tribunal de Contas da União, o caríssimo Ministro Antonio Anastasia.

RESUMO

O modelo presidencialista brasileiro é alvo de críticas e objeto de amplo debate sobre eventual reforma por apresentar vícios funcionais na sua aplicabilidade prática diante da realidade político-cultural do país, tais como: a utilização do processo de *impeachment* para destituir governantes sem maioria no Congresso Nacional, a fragmentação partidária e o instituto da reeleição. Estas características somadas, por sua vez, impõem a coalizão ao Chefe do Executivo como único método de gerir a governabilidade, dando azo ao chamado “presidencialismo de coalizão”. Exsurge daí a motivação para examinar quais os efeitos da introdução do semipresidencialismo como alternativa de governo no Brasil, moldado à realidade política, cultural e social do país, pois vislumbra-se potencial para oferecer respostas, na medida em que é um regime que cumula a cara figura presidencial empoderada, ao mesmo tempo em que oferece estímulos para a destituição menos burocrática do governante que não detenha mais apoio do Parlamento, utilizando como baliza os casos paradigma comparados de sucesso e insucesso dos países europeus que adotam o modelo híbrido. Nessa abordagem, busca-se apresentar as motivações que explicam a mudança do sistema de governo, assim como as discussões referentes ao aperfeiçoamento de uma composição para a institucionalização do semipresidencialismo no Brasil. A partir daí propõe-se a apresentar parâmetros mínimos para aplicação do sistema de governo no país, como: a utilização dos mecanismos de dissolução e responsabilização do Parlamento, o enfrentamento do argumento de possíveis ofensas a cláusulas pétreas, a ferramenta do contrato de coalizão, a recomendação do subtipo *premier-presidential*, o impasse gerado pelo bicameralismo e a consequente discussão sobre o escopo de atuação do Senado Federal.

Palavras-chave: Presidencialismo. Impeachment. Semipresidencialismo. Sistema de Governo.

ABSTRACT

The Brazilian presidential model has been criticized and is the subject of extensive debate about possible reforms because it presents functional flaws in its practical applicability in light of the country's political and cultural reality, such as: the use of the impeachment process to remove leaders without a majority in the National Congress, party fragmentation, and the institution of reelection. These characteristics, in turn, impose a coalition on the Chief Executive as the only method of managing governance, giving rise to the so-called "coalition presidentialism". This motivates us to examine the effects of introducing semi-presidentialism as an alternative form of government in Brazil, tailored to the country's political, cultural, and social reality, since it has the potential to provide answers, insofar as it is a regime that combines the empowered presidential figure, while at the same time offering incentives for the less bureaucratic removal of leaders who no longer have the support of Parliament, using as a guideline the comparative paradigm cases of success and failure of European countries that adopt the hybrid model. This approach seeks to present the motivations that explain the change in the form of government, as well as the discussions regarding the improvement of a composition for the institutionalization of semi-presidentialism in Brazil. From there, it is proposed to present minimum parameters for the application of the form of government in the country, such as: the use of mechanisms for dissolving and holding Parliament accountable, addressing the argument of possible offenses to constitutional clauses, the tool of the coalition contract, the recommendation of the premier-presidential subtype, the impasse generated by bicameralism and the consequent discussion about the scope of action of the Federal Senate.

Keywords: Presidentialism. Impeachment. Semi-presidentialism. Form of government.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PRIMEIRO CAPÍTULO: A CRISE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	15
2.1	Introdução ao conceito de Presidencialismo	15
2.2	“Hiperpresidencialismo” e “Presidencialismo imperial”	18
2.3	Instabilidade do “Presidencialismo de coalizão”	22
2.4	Presidencialismo no Brasil	31
2.5	Cultura brasileira da crença na figura mitológica do Presidente da República	36
2.6	Instituto da reeleição	40
2.7	Multipartidarismo	46
2.8	Processo de <i>impeachment</i>	52
3	SEGUNDO CAPÍTULO: O MODELO SEMIPRESIDENCIALISTA DE GOVERNO	63
3.1	Noções preliminares sobre semipresidencialismo	63
3.2	Definição do conceito	65
3.3	Análise dos modelos europeus	72
3.3.1	França	72
3.3.2	Portugal	83
3.4	Vertentes do semipresidencialismo: <i>President-parliamentary</i> e <i>Premier-presidential</i>	99
3.5	O fracasso democrático do modelo Russo - vertente <i>President-parliamentary</i>	104
3.6	Vantagens e desvantagens do modelo	114
4	TERCEIRO CAPÍTULO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL	122
4.1	Semipresidencialismo no Brasil	122
4.2	A indicação do Chefe de Governo	125
4.3	O instrumento do voto de desconfiança	127
4.4	O mecanismo de dissolução e a responsabilização do Parlamento	130
4.5	A constitucionalidade da proposta de adoção do modelo semipresidencial à luz das cláusulas pétreas: do voto direto e da separação entre os poderes	135
4.5.1	Voto direto (art. 60, § 4º, II, CF)	136
4.5.2	Separação dos poderes (art. 60, § 4º, III, CF)	138

4.6	O plebiscito de 1993 pode ser impeditivo para alteração do sistema de governo sem a realização de nova consulta popular?	143
4.7	O impasse lógico-conceitual do bicameralismo para a aplicação do semipresidencialismo no Brasil	152
4.8	A delimitação do escopo de atuação do Senado Federal no modelo híbrido	159
4.9	Recomendação de aplicação do subtipo <i>Premier-presidential</i>	163
4.10	Contrato de coalizão	165
5	CONCLUSÃO	169
	REFERÊNCIAS	173

1 INTRODUÇÃO

A resposta ao questionamento passa por apresentar uma formatação viável para a institucionalização do semipresidencialismo no Brasil, considerando a realidade cultural, política e social do país. A hipótese abrange um desenho institucional que esteja inserido a dissolução e a responsabilização do Parlamento, que seja atendida a recomendação de aplicação do subtipo *premier-presidential* na prática, a utilização da ferramenta do contrato de coalizão, bem como a rediscussão do escopo de atuação do Senado Federal diante do contexto do impasse gerado pelo bicameralismo.

A pesquisa objetiva perseguir uma possível forma de institucionalização do semipresidencialismo no Brasil, capaz de contrapor o modelo presidencialista vigente e oferecendo respostas aos vícios apresentados. O passo a passo da pesquisa passou pela realização de entrevistas com figuras de grande relevância e contribuição no campo da política e do Direito, no afã de colher as suas ponderações para balizar o estudo da aplicabilidade prática do semipresidencialismo no Brasil.

A partir do reconhecimento da crise de governabilidade do presidencialismo brasileiro, justifica-se investigar sobre alternativas ao sistema vigente. Por entender que o semipresidencialismo tem potencial para sanar os vícios do atual modelo, entende-se como viável optar por si para sanar os vícios da governabilidade no cenário do Brasil.

Para atingir os objetivos propostos a pesquisa se dará no campo teórico através de bibliografia especializada, documentos e a própria legislação vigente. No campo prático, considerando a atualidade do tema no debate público do Brasil, foram coletadas entrevistas com atores de relevância da vida jurídica e política nacional, que aliam a experiência prática e teórica, motivo pelo qual entendeu-se conveniente a utilização de tal método para lastrear a pesquisa.

Sabe-se que a justificativa deste tipo de metodologia deve explicitar o motivo da utilização da técnica para a coleta de dados adequada para a pesquisa, e como ela permite a compreensão dos entrevistados sobre os temas pautados. Ou seja, é uma ferramenta de pesquisa qualitativa capaz de permitir ao pesquisador extrair dados pertinentes à dissertação diretamente da fonte doutrinária, possibilitando uma maior proximidade com o sujeito da pesquisa no momento de formular os questionamentos.

Nesse sentido, Boni e Quaresma (2005) justificam que:

A finalidade da pesquisa segundo Selltiz (1987) é de certa forma descobrir respostas para algumas questões mediante a aplicação de métodos científicos, já para Bunge (1972) a pesquisa científica tem duas finalidades, isto é, a acumulação e a

compreensão dos fatos que foram levantados. [...] O objetivo do pesquisador é conseguir informações ou coletar dados que não seriam possíveis somente através da pesquisa bibliográfica e da observação. Uma das formas que complementariam estas coletas de dados seria a entrevista. A entrevista é definida por Haguette (1997:86) como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. A entrevista como coleta de dados sobre um determinado tema científico é a técnica mais utilizada no processo de trabalho de campo. Através dela os pesquisadores buscam obter informações, ou seja, coletar dados objetivos e subjetivos. Os dados objetivos podem ser obtidos também através de fontes secundárias tais como: censos, estatísticas, etc. Já os dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, pois que, eles se relacionam com os valores, as atitudes e as opiniões dos sujeitos entrevistados. (Boni; Quaresma, 2005, p. 72; 75).¹

Na mesma linha, Duarte (2024, p. 215)² reputa que a modalidade de entrevista é fundamental quando se deseja “mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados”. A autora ainda destaca que as se forem bem conduzidas as entrevistas “permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados”.

E por fim, Miguel (2010, p.5),³ define que o ato de entrevistar trata-se de uma modalidade básica de investigação. Para a autora, “descrever as narrativas sobre as nossas experiências tem sido a principal maneira de recordar a história que fazemos delas”. Distingue as aproximações qualitativas e quantitativas em razão de que a primeira “reconhece, afirma e situa o papel do pesquisador como instrumento humano, que faz parte da pesquisa”, enquanto a no caso específico da entrevista, “os entrevistadores trabalham com o material: selecionam-no, interpretam-no, descrevem-no e analisam-no”. Por este motivo conclui que cabe ao pesquisador reconhecer o “significado elaborado a partir do material coletado na entrevista é uma função da interação entre participante e entrevistador”.

¹ BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. v. 2 n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 23 nov. 2024.

² DUARTE, Rosália. **Entrevistas em pesquisas qualitativas**. Scielo. Curitiba: Editora UFPR, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/QPr8CLhy4XhdJsChj7YW7jh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2024.

³ MIGUEL, Fernanda Valim Côrtes. A entrevista como instrumento para investigação em pesquisas qualitativas no campo da linguística aplicada. **Revista Odisseia**. Rio Grande do Norte: PPgEL/UFRN. n. 5, jan./jun., 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/odisseia/article/view/2029/1464>. Acesso em: 23 nov. 2024.

Considerando que o modelo presidencialista brasileiro é alvo de críticas e objeto de amplo debate sobre eventual reforma por apresentar defeitos de governabilidade, o intuito da pesquisa é perquirir sobre a aplicabilidade da proposta semipresidencialista de governo no Brasil, considerando o potencial do modelo em sanar os vícios produzidos pelo sistema vigente. Isso posto, o capítulo inicial tratará especificamente sobre o modelo presidencialista brasileiro, apresentando uma análise histórica e crítica, sobretudo considerando a utilização do processo de *impeachment* para a destituição de Presidentes sem respaldo no Parlamento e a instabilidade gerada que impõe a coalizão ao governante.

Diante do estudo, é possível concluir que a figura presidencial no país é muito cara à população brasileira, entretanto ao mesmo tempo anseia por mecanismos mais céleres para a retirada do governante que não detenha mais respaldo no Congresso. Por isso, justifica-se a abordagem de perquirir sobre a migração do atual modelo para o sistema de governo semipresidencial, haja vista que oferece respostas consistentes ao unir a figura central do Presidente eleito (Chefe de Estado) e o Primeiro-ministro (Chefe de Governo) que poderá ser retirado por mecanismos mais ágeis, como o voto de desconfiança.

No capítulo seguinte será feito um apanhado histórico e doutrinário do semipresidencialismo, apresentando as principais características do modelo e tecendo paralelos com os casos paradigma - de sucesso e insucesso - dentro do direito comparado nas experiências constitucionais de países que adotaram este sistema de governo. A partir daí conclui-se que o modelo híbrido tem potencial para vicejar e se adaptar diante do contexto político e cultural do Brasil. Assim, a alternativa semipresidencialista surge na pauta nacional como opção viável ao presidencialismo brasileiro.

No capítulo final será abordada a aplicabilidade prática do semipresidencialismo diante da realidade brasileira, passando pelas particularidades nas atribuições do Chefe de Estado e de Governo, a responsabilidade junto ao parlamento, bem como os possíveis entraves e qualidades com a adoção do sistema. Também será analisada a constitucionalidade e possíveis óbices das cláusulas pétreas do voto direto e da separação entre os poderes, bem como a necessidade de realização de novo plebiscito para a mudança da forma de governo

Conclui-se que mesmo com os benefícios notórios para a estabilidade democrática do país a partir da adoção do governo de natureza semipresidencial, algumas providências precisam ser aplicadas, tais como: a utilização do mecanismo de dissolução do Parlamento, a ferramenta do contrato de coalizão, a recomendação veemente do subtipo *premier-presidential*, o reconhecimento do impasse lógico gerado pelo bicameralismo e a consequente rediscussão sobre o escopo de atuação do Senado Federal. Por fim, através das

motivações examinadas, considerando a aplicabilidade teórica e o potencial do semipresidencialismo em sanar os vícios do atual modelo presidencialista, é possível extrair o entendimento de que o sistema possui amparo constitucional para a sua aplicação no Brasil.

2 PRIMEIRO CAPÍTULO: A CRISE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

2.1 Introdução ao conceito de Presidencialismo

O Brasil é uma república federativa presidencialista, o que significa dizer que as eleições diretas e periódicas elegem não apenas o Presidente da República, que é o Chefe de Estado e de Governo, mas também os parlamentares, divididos entre as duas casas legislativas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sendo a segunda responsável pela representação da forma federativa do Estado brasileiro, na medida em que os Senadores juntamente com Governadores, são lideranças regionais fiadoras da representação de suas respectivas unidades federativas.

Antes de investigar de forma minuciosa a atual conjuntura política, cultural, social e os seus desdobramentos, para compreender os vícios produzidos e as distorções geradas no tecido democrático do atual sistema de governo brasileiro, é oportuno percorrer um breve apanhado histórico geral sobre o presidencialismo e algumas características bastante caras ao presente introito.

Quanto à definição consensual da doutrina sobre o conceito de presidencialismo, Elgie (1998)⁴ afirma ser o sistema em que “a Constituição prevê um Presidente eleito popularmente, com mandato fixo, e um gabinete de ministros não responsável coletivamente perante a legislatura.” Na mesma toada, Prasser (2024a, p. 37)⁵ acrescenta que para a identificação de um governo de matriz presidencial, é preciso que isso esteja expressamente esculpido e identificado no texto constitucional do país em exame. O mesmo se aplica tanto para a qualificação dos regimes puros quanto para o regime híbrido.

Para o autor, o critério definidor do sistema presidencialista é a eleição popular para Presidente, seja ela direta ou indireta, com um período fixo. Esse critério, na sua visão, é uma baliza necessária, mas que não alcança uma condição suficiente por si só. Ou seja, destaca que nem todo país que recorre à eleição popular direta do Presidente é presidencialista, mas nenhum país é presidencialista sem que o seu ordenamento constitucional preveja a eleição popular para o mandatário do Executivo. Nesse sentido, destaca que “o protótipo do presidencialismo se encontra na experiência constitucional norte-americana, em que o Presidente é eleito por intermédio de um colégio eleitoral popular”, mas aqui faz distinção

⁴ ELGIE Robert. **The classification of democratic regimes**: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*, v. 33, n.2, p. 219-238, 1998.

⁵ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

entre a semântica dos termos “popularmente” e “diretamente.” (Prasser, 2024a, p. 38).⁶ Isso pois, na prática, a eleição presidencial nos Estados Unidos é indireta, mas difere-se cabalmente dos modelos eleitorais dos regimes parlamentaristas⁷, em que o colégio tende a ser composto por parlamentares.

Outro critério para assimilar ao regime presidencialista, é trazido à baila por Sartori, (1994), em que o Executivo não é nomeado nem destituído por votação parlamentar. Ou seja, os governos são de prerrogativa presidencial, incumbindo ao Chefe do Executivo nomear e exonerar discricionariamente os membros do gabinete - no caso brasileiro, o ministério formado pelos Ministros de Estados, representantes, cada qual, de suas respectivas pastas temáticas. Assim, o Presidente não é politicamente responsável perante a legislatura, tampouco o seu governo. (Prasser, 2024a).⁸ A soma dessas duas regras constitucionais identifica o presidencialismo, em que o Chefe de Estado cumula a posição de Chefe de Governo, “o presidente comanda verticalmente os órgãos do Executivo, sendo o responsável máximo pela estabilidade institucional e pelo varejo da política.” (Sartori, 1994, p.83).⁹

Desta forma, Prasser (2024a) conjuga o entendimento de que:

A legitimidade democrática do presidente permite, em tese, que sua agenda de governo não seja pautada pela maioria parlamentar. O sucesso dos programas, contudo, dependerá naturalmente de sua habilidade no manejo da fluida maioria parlamentar, que se constitui em plano apartado e que pode ser alterada ao longo da legislatura. O mandato presidencial fixo, independentemente de eventual reeleição por igual período, comporta o planejamento de programas pensado para um prazo maior de implementação, em contraposição à indeterminação dos governos parlamentares. Tal conformação oferece ganhos significativos em termos de estabilidade e previsibilidade administrativa. Ancorado pela ampla legitimidade democrática-institucional. (Prasser, 2024a, p.38).¹⁰

⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁷ Parlamentarismo é o sistema de governo em que a Constituição prevê um monarca ou um presidente eleito indiretamente e um governo exercido por um primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura. (Elgie,1998). Novamente, adota-se critério objetivo, guiado pelo texto constitucional: o parlamentarismo, de fato, só se configura quando cumulados ambos os critérios. Não basta a existência de um governo autônomo; é imprescindível que opere diante de um monarca ou de um presidente eleito indiretamente. Os sistemas parlamentaristas devem seu nome ao seu princípio fundador, a saber, a soberania do parlamento. O sistema não comporta separação material do poder político entre o parlamento e o governo: pauta-se pela partilha entre os poderes Legislativo e Executivo. A forma como essa relação se dá, no entanto, delimita as variações internas do modelo. Há pelo menos três vertentes principais: em um extremo, o sistema inglês ou de gabinete, no qual o Executivo prevalece vigorosamente sobre o parlamento; no outro extremo, o de governo de assembleia francês (na III e IV República, especificamente), ambos marcados por tradicionais disfuncionalidades no quesito da governabilidade; e uma fórmula intermediária, de parlamentarismo controlado pelos partidos (Sartori,1994, p.101). (Prasser, 2024a, p. 40).

⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁹ SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering**: An inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. London: Macmillan Press, 1994.

¹⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Vale destacar dois pontos problemáticos do sistema em debate e que serão delimitados de forma pormenorizada adiante no decorrer deste capítulo. O primeiro, é o poder unipessoal concentrado no Presidente - eleito e legitimado pela maioria eleitoral - que pode ser um ponto de desequilíbrio do sistema, podendo enveredar para regimes autoritários. O segundo, é o inverso do primeiro, em que o Presidente, mesmo legitimado pelo sufrágio popular, não possui capacidade de gerir a maioria do parlamento. Aquilo que no parlamentarismo é algo trivial com a perda da maioria - pois se o governo perde o apoio ele naturalmente cai -, no presidencialismo, por vezes, pode ser um grande gerador de crises¹¹ - sobretudo no Brasil com o processo de *impeachment* sendo utilizado como voto de desconfiança, consoante será igualmente debatido ainda no decorrer deste capítulo.

Nesse diapasão, Prasser (2024a) ensina que no presidencialismo:

O presidente continua até o final do mandato, podendo, inclusive, ser reeleito. O sistema acaba por conformar uma realidade de indefinição política e estagnação, com severas repercussões para os diversos ramos da vida pública. Do mesmo modo, se perder categoricamente o apoio popular no curso do mandato, ainda lhe restará algum tempo no ofício, permeado por consequências tão graves quanto, ou piores, que na perda do apoio legislativo. (Prasser, 2024a, p. 39).¹²

Ou seja, a ausência de responsabilidade política junto ao parlamento, conforme apontado pelo autor, não obsta em absoluto a destituição do Presidente, mediante ocorra crime de responsabilidade - apto a ensejar o processo de *impeachment* em face do mandatário - ou, a hipótese de não lograr êxito em eventual tentativa de reeleição. Assim, o que se nota, em verdade, é que nenhuma das acepções permite proceder a destituição do Presidente eleito antes do término do seu mandato, por mera vontade política injustificada, como ocorreria organicamente no modelo parlamentarista puro.¹³

¹¹ Se o compromisso desse indivíduo com a democracia for, ou se tornar, questionável, então a própria democracia estará em xeque. A ausência de responsabilidade política perante a legislatura assegura algum grau de expansão do poder presidencial, mesmo em situações de normalidade, mas sobretudo em períodos de crise. E uma crise ocasionada pela própria expansão não terá solução tão imediata quanto no parlamentarismo, visto que o sistema em voga não comporta instrumentos legítimos para a solução rápida de crises políticas localizadas. (Prasser, 2024a, p. 39).

¹² PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹³ Algumas vantagens são tradicionalmente atribuídas ao parlamentarismo. Em alguma medida, já foram aventadas no item anterior, em detrimento de disfuncionalidades do presidencialismo. Há algum consenso quanto à melhor articulação entre Executivo e Legislativo nesse modelo, visto que compartilham o poder e precisam se conformar diariamente para não viver em crise permanente. O relacionamento, em tese, é mais institucionalizado. (Sartori, 1994, p. 102). A principal vantagem, contudo, reside na celeridade que o sistema comporta para administrar crises políticas pontuais e localizadas. Não há governo sem maioria. Sua condição mínima de existência reside no apoio que detém. Caso perca o apoio, fatalmente deixará de existir. Oportuno registrar que a capacidade de trocas rápidas não implica que o sistema seja, em regra, instável. Pelo contrário: assim como muitos governos podem se formar numa mesma legislatura, um mesmo governo pode durar várias, desde que conserve apoio político com o passar das eleições. Barroso conclui que essa distribuição

Dispostas as primeiras concepções sobre o regime presidencial, passaremos ao exame da aplicação do modelo no cenário latino-americano, considerando a realidade político-cultural e a herança da colonização europeia no continente, que acabou por gerar características muito próprias.

2.2 “Hiperpresidencialismo” e “Presidencialismo imperial”

Tecidas as considerações preambulares sobre o conceito do regime presidencialista, considerando o conhecimento doutrinário acostado, será feito um breve apanhado histórico sobre as características na América Latina, para traçar extremas importantes para a consecução da pesquisa.

Abranches (1988, p. 19)¹⁴ registra que a primeira característica marcante do modelo brasileiro é o presidencialismo, que é curioso pois grande parte dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra são parlamentaristas. Na verdade, o autor faz uma leitura de que a única democracia puramente presidencialista é os Estados Unidos, que denomina de “presidencialismo imperial”. Ressalta que a França de De Gaulle também foi fortemente presidencialista, mas tratava-se de uma forma mista, na qual o parlamento tinha o poder de destituir o ministério. Ato contínuo, inclinou-se, posteriormente, para um viés parlamentarista - adquirido pela coabitação -, em que o Primeiro-ministro é o efetivo Chefe do Governo, embora o Presidente eleito ainda detenha um feixe considerável de atribuições e poderes.

Assim, é possível notar na sua percepção, que nas liberais-democracias mais sólidas, não há um único modelo que alie representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. A França da Quinta República, que já teve seu período de inclinação presidencialista, é um regime misto, de representação majoritária-districtal e multipartidário. Já os Estados Unidos são presidencialista, bipartidário e majoritário-districtal. As democracias proporcionais, portanto, em sua maioria, aglutinam o binômio: multipartidarismo e parlamentarismo.^{15/16}

permite, inclusive, "uma maior eficiência do governo, que não tem a sua ação obstruída por um Legislativo hostil" (Barroso, 2006, p. 11); (Prasser, 2024a, p. 41).

¹⁴ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Argumentando que o sistema semipresidencial da Quinta República francesa não delega ao presidente uma massa de poderes comparável a seu homólogo norte-americano, Maurice Duverger (1978, p. 27) acertadamente observa que “o sistema presidencial [puro] é intrinsecamente propenso à instabilidade. Se as oposições políticas são profundas, os riscos de derrapagem são grandes. É o que evidencia a América Latina. O sistema presidencial jamais funcionou a contento a não ser nos Estados Unidos. Noutros países, ele degradou-se em presidencialismo, vale dizer, em ditadura”. À avaliação de Duverger é preciso acrescentar que o presidencialismo brasileiro é uma excrescência plebiscitária da era getulista, transmitida sem

No caso específico da América Latina, é preciso destacar o fator de instabilidade na estrutura democrática do presidencialismo, pois advém da massiva concentração de poderes na figura presidencial. Isso foi o que Gargarella (2010, p. 271-272)¹⁷ chamou de “hiperpresidencialismo”.¹⁸ Para Negretto (2015), embora as prerrogativas presidenciais tenham sido fortalecidas pelas ditaduras civis e militares, no período das redemocratizações, grande parte dos países latino-americanos conservaram nas mãos do Presidente a maioria destes poderes, o que explica a pujança da figura presidencial. Bastos (2019) exemplifica o aludido a partir das Cartas da Argentina de 1853, com as reformas de 1994 (art. 99), do Brasil de 1988 (art. 62), do Chile de 1989 (art. 32), da Colômbia de 1991 (art. 215) e do Peru de 1993 (art. 118:19). (Bastos, 2019, p. 214).¹⁹

Da lição propedêutica de Schier (2021), é possível extrair que o modelo presidencialista:

é um sistema de governo nascido a partir da experiência norte-americana (Constituição da Filadélfia, 1787). Caracteriza-se, primordialmente, pelo fato da chefia de governo e de Estado estarem centradas em uma única autoridade – o Presidente da República – e ainda na forma diferenciada como se estabelecem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Executivo e o governo, de forma geral, exercem as suas funções sem depender da manifestação de confiança do Poder Legislativo. Para que isso seja possível, ao contrário do que ocorre o Primeiro-Ministro no parlamentarismo (onde o chefe de governo é escolhido pelo Poder Legislativo e exerce suas funções enquanto perdurar a confiança), o Presidente da República possui fonte de legitimação autônoma em face do Parlamento, exercendo mandato (governo por um prazo fixo) e só podendo ser derrubado em situações excepcionais que configurem crime de responsabilidade (mediante processo de impeachment). (Schier, 2021, *online*).²⁰

Para Ackerman (2010),²¹ a concentração dos poderes na figura do Presidente da República, usada como justificativa para a efetivação de direitos, fez com que surgissem o que chamou de “Presidentes imperiais”. Pondera que o fenômeno ocorreu a partir da

contrapesos suficientes nem mudanças substanciais na cultura política nos períodos constitucionais subsequentes. (Lamounier, 2022, p. 52).

¹⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010.

¹⁸ Para identificar desenhos hiperpresidencialistas é analisar o aumento das prerrogativas presidenciais em relação ao presidencialismo americano, que é o modelo “original”. No entanto, como já afirmamos que, apesar do seu sucesso teórico, o sistema de freios e contrapesos “original” não é aplicado em quase nenhuma parte da América Latina, é necessário um método complementar, que é identificar o aumento das prerrogativas do presidente concomitantemente à diminuição das prerrogativas do Legislativo e do Judiciário. (Bastos, 2019, p. 213).

¹⁹ BASTOS, Ronaldo. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. **Revista Direitos Humanos & Sociedad** – PPGD UNESC, v. 1, n. 2, p. 195-277, 2019.

²⁰ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

²¹ ACKERMAN, Bruce. **The Decline and Fall of the American Republic**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

formação de poderes executivos poderosos, com uma grande capacidade de atuação de forma discricionária. Na visão do autor, o modelo americano da separação dos poderes revelou resultados desastrosos em outros países, sobretudo na América Latina.

Ackerman (2007)²² defende que nem o modelo *Westminster* e nem o modelo *Washington* fossem adotados no Brasil, mas sim a instituição de um “parlamentarismo constrangido”, na medida em que o considera uma força em ascensão no mundo, apesar de reconhecer não haver fórmula ideal para constranger o governo parlamentarista. Afirma ainda que a Constituição de 1988, além de inspirada pelo modelo americano de separação de poderes, adota a equação em que o Presidente é eleito e há representação proporcional na Câmara, ideia que é fortemente rejeitada pelo autor.

Ackerman tece críticas contundentes ao notar que uma das desvantagens mais evidentes do modelo é o risco de impasse, que emerge quando as eleições presidenciais são vencidas por candidato de partido distinto daquele que prevalecer nas eleições congressuais. A crise da governabilidade, que pode advir da cisão desse poder, tem de ser acomodada por meio da formação de complexas coalizões, estabelecidas com base em distribuição de cargos e verbas orçamentárias, podendo levar a usurpação de um poder pelo outro, e levando a uma ruptura constitucional. Ou ainda, podendo induzir o Presidente a forçar a expansão de seus poderes normativos. (Pereira, 2018, *online*).²³

Assim, Ackerman, afirma que a eleição popular do Presidente, predispõe o sistema ao culto da personalidade na política, enquanto no parlamentarismo, existem maiores incentivos a discussões programáticas, em torno de uma relação com o partido e com o gabinete mais profissional, já que a legitimidade do Chefe de Governo não advém diretamente do voto popular. (Pereira, 2018, *online*).²⁴ Na mesma senda, Fukuyama (2008)²⁵ examina que esse culto à personalidade é demasiado forte no cenário brasileiro, de forma que a governabilidade depende da capacidade pessoal do governante em liderar e compor coalizões estáveis.

Outro ponto debatido por Duverger (1970), é que a representação proporcional no parlamento, embora assegure maior representatividade, induz ao multipartidarismo e à

²² ACKERMAN, Bruce. **La Nueva División de Poderes**. Política y Derecho. México: Tradução de José Manuel Salazar, primeira edição em espanhol, 2007.

²³ PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **Uma reforma constitucional à luz da “nova separação de poderes” de Bruce Ackerman**. Opinião. Revista Consultor Jurídico, 09 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-09/gustavo-maia-reforma-constitucional-visao-bruce-ackerman/>. Acesso em 23 nov. 2024.

²⁴ Idem.

²⁵ FUKUYAMA, Francis. Do Defective Institutions Explain the Development Gap between the United States and Latin America? In: FUKUYAMA, Francis. **Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States**. Oxford University Press, 2008.

elevada fragmentação da representação²⁶ - temas que serão debatidos pormenorizadamente adiante neste capítulo -, que são nocivos na medida em que o parlamento fragmentado compromete sobremaneira a efetividade do governo, além de ameaçar constantemente à estabilidade, impondo a formação de coalizões não necessariamente serão orientadas por critérios ideológicos ou pautas programáticas.

Nesse cenário, Ackerman destaca a necessidade de reforma a ser feita na Constituição brasileira, a partir da alteração do sistema presidencialista pelo parlamentarista, em que o Chefe de Governo não seria eleito pelo povo, e sim pela Câmara dos Deputados, que compartilharia o poder legiferante com o Senado Federal, que não interferiria na escolha do Primeiro-ministro²⁷ - tema que também será abordado de forma delimitada no terceiro capítulo, quando será tratado o escopo de atuação da Câmara Alta na proposta de um semipresidencialismo à brasileira.

Quando questionado sobre o caso concreto do cenário brasileiro, o autor afirmou que em caso de nova Constituinte, a situação seria distinta da ocorrida em 1988, pois naquela situação houveram “de fato, mobilizações populares conseguiram influenciar o texto constitucional, mas o cidadão médio não era capaz de entender e opinar sobre a questão.” Para ele, há uma grande oportunidade do constitucionalismo iluminista para a afirmação do parlamentarismo, “que deveria levar as pessoas a considerar se o presidencialismo é mais propenso a levar demagogos – de direita ou de esquerda – a tomar o poder.” (Sobreira, 2022, *online*).²⁸

Em prognóstico sobre a crise mundial do constitucionalismo, o autor ainda sacramenta em poucas palavras a diferença fundamental entre o presidencialismo e parlamentarismo: “em um sistema presidencialista, você vai às urnas votar em uma pessoa que representa

²⁶ Em 1954, o cientista político francês Maurice Duverger propôs o que veio a ficar conhecido como Lei de Duverger: os sistemas eleitorais majoritários tendem a resultar em bipartidarismo, enquanto os sistemas de representação proporcional tendem a produzir pluripartidarismo. (Dahl, Robert. **How Democratic is the American Constitution?** Yale University, 2003).

²⁷ Uma reforma à Constituição de 1988 que tivesse como guia as ideias de Ackerman contidas em seu *The New Separation of Powers* trocaria o presidencialismo pelo parlamentarismo, com voto de desconfiança construtivo; criaria uma cláusula de barreira; elevaria o quórum necessário para a aprovação dos nomes indicados pelo presidente para o STF e instituiria mandato para os ministros; criaria referendos seriados obrigatórios sobre determinadas matérias; e constitucionalizaria o modelo de regulação independente. (Pereira, 2018).

²⁸ SOBREIRA, David. **Presidencialismo permite que ‘demagogos carismáticos’ conquistem massas, diz jurista**. Entrevista de Bruce Ackerman ao JOTA, por David Sobreira. Brasília, 25 de julho de 2022. Disponível em:

<https://www.jota.info/justica/presidencialismo-permite-que-demagogos-carismaticos-conquistem-massas-diz-jurista-25072022?non-beta=1>. Acesso em: 23 nov. 2024.

certos princípios. Em um sistema parlamentarista, por outro lado, você vai às urnas votar em princípios.” (Sobreira, 2022, *online*).²⁹

Portanto, como foi sobredito na alocução vestibular, as constituições promulgadas após o período ditatorial na América Latina fortaleceram os compromissos gerais das constituições anteriores. No entanto, essas mesmas constituições também mantiveram a sua estrutura anterior de poder intacta. O poder foi “concentrado e verticalizado na figura do executivo”, em que o Presidente reúne amplos poderes de decisão, de acordo com a visão expressada por Gargarella (*apud* Bastos, 2019, p. 214).³⁰

Para demonstrar esse exemplo de presidencialismo presente não somente no Brasil mas na América Latina, em países que experimentaram regimes ditatoriais e que mesmo após a sua democratização asseguraram um leque excessivo de atribuições ao mandatário do Executivo, o autor trabalha a ideia do termo “hiperpresidencialismo”. (Gargarella, 2014 *apud* Bastos, 2019, p. 217).³¹

2.3 Instabilidade do “Presidencialismo de coalizão”

De início, o conceito primordial que ditará grande parte da tônica deste capítulo, terá como foco a teoria do “Presidencialismo de Coalizão” proposta por Abranches (1988). As proposições do autor atribuem ao sistema político brasileiro a especificidade de combinar representação proporcional, pluripartidarismo e o “presidencialismo imperial” - sinônimo do recém definido “hiperpresidencialismo” - organizado em grandes coalizões multipartidárias e regionais. Essa combinação caracteriza o regime institucional brasileiro como um “presidencialismo de coalizão”, indicando a incapacidade do Executivo de viabilizar políticas públicas sem o apoio do Congresso Nacional.

Na ótica de Abranches (1988), para a formação desse arranjo faz-se necessária primeiramente a construção de uma aliança eleitoral, com a elaboração de um programa de governo e princípios inegociáveis, em segundo lugar a formação do governo propriamente dito, com a distribuição dos cargos e os compromissos assumidos com a plataforma política que deu origem à aliança, e por fim, em terceiro lugar a transformação dessa aliança forjada no primeiro momento, em uma coalizão efetivamente governante.

²⁹ SOBREIRA, David. **Presidencialismo permite que ‘demagogos carismáticos’ conquistem massas, diz jurista**. Entrevista de Bruce Ackerman ao JOTA, por David Sobreira. Brasília, 25 de julho de 2022. Disponível em:

<https://www.jota.info/justica/presidencialismo-permite-que-demagogos-carismaticos-conquistem-massas-diz-jurista-25072022?non-beta=1>. Acesso em: 23 nov. 2024.

³⁰ BASTOS, Ronaldo. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. **Revista Direitos Humanos & Sociedade – PPGD UNESC**, v. 1, n. 2, p. 195-277, 2019.

³¹ Idem.

Assim, o “presidencialismo de coalizão” pode ser caracterizado como um modelo de altos riscos e instabilidade, cuja sustentação depende do desempenho do governo e da sua constante disposição em abrir mão de pontos programáticos da sua administração tidos como inegociáveis. Não obstante, a instabilidade ímpar do sistema político brasileiro resulta do fato que a régua para a negociação de valores programáticos se torna muito mais baixa em decorrência do sistema eleitoral de lista aberta que fragiliza as organizações partidárias e incentiva as práticas clientelistas.

Saboia (2024)³² define que o presidencialismo de coalizão, introduzido pela Constituição de 1988, na visão Sérgio Abranches, não se tratava de um sistema de organização política, mas de um dilema institucional brasileiro por tratar-se de um sistema fadado ao fracasso, dado o número de freios e contrapesos e o que enxergava como estímulos para um comportamento individualista, principalmente, dos parlamentares.

Considerando o exposto, é possível extrair a noção de que o modelo presidencialista possibilita a geração de conflitos e instabilidades, o que, por vezes, impõe a coalizão ao governante como único método de governabilidade. Impende-se falar que, diante da conjuntura do sistema brasileiro em que o Presidente da República e os parlamentares são eleitos e somente após a proclamação do resultado é possível ter a dimensão se o mandatário do Executivo irá conseguir governar - através da maioria ou não do apoio no parlamento e das possíveis costuras políticas que poderão ser feitas - não há outro método que não a imposição à coalizão, no geral, revestida de um caráter de pouco republicanismo.

Nessa linha, Banhos (2023) explica o ocorrido pois:

O presidencialismo de coalizão tem como principal característica a eleição de um Presidente da República que obtém uma quantidade de votos superior ao que seu próprio partido consegue atingir nas eleições legislativas que acontecem naquele mesmo momento, já que as eleições presidenciais e legislativas federais são realizadas de forma concomitante. Assim, o chefe do Executivo é incapaz de impor sua agenda de governo com apoio exclusivo de seu partido político, tendo em vista que não possui a maioria no Congresso Nacional. Desse modo, após eleito, o Presidente terá de buscar com outros partidos a formação de uma ampla coalizão, que, na maioria das vezes, é formada por agremiações partidárias que não têm afinidade ideológica e programática, mas que serão a base de sustentação para esse novo governo. (Banhos, 2023, p. 96).³³

Em recente fala proferida no Fórum Jurídico de Lisboa, o Senador Ciro Nogueira (PP-PI) afirmou que no presidencialismo brasileiro, na prática, o parlamento é eleito no

³² SABOIA, Gustavo. **Manifestação na décima segunda edição do XII Fórum Jurídico de Lisboa organizado pelo IDP**. YouTube. 26 jun. 2024. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=Zyk0k5UIzm0>. Disponível em: 23 nov. 2024.

³³ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

primeiro turno e na grande maioria das vezes, o Presidente somente é eleito no segundo, o que faz com que sejam eleições totalmente dissociadas. Para ele, essa falta de sintonia se confirmou no páreo eleitoral de 2022, em que foi eleito um governo de viés progressista e um parlamento de viés bastante conservador. Analisa ainda que na Câmara dos Deputados, o partido do governo e os demais de sua base aliada elegeram em torno de 100 (cem) deputados federais, em razão dessa apontada falta de sintonia com o Congresso, a qual classifica como pauta prioritária em uma eleição presidencial, uma vez que não há consonância entre a vontade popular que elegeu o parlamento e a vontade popular que elegeu o Presidente da República, criando uma falsa coalizão fadada ao fracasso. (Nogueira, 2024).³⁴

Schier (2021, *online*)³⁵ define que o presidencialismo de coalizão origina-se “de um arranjo institucional específico que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo”. Para ele não se trata de um acontecimento estritamente brasileiro, pois já havia sido observado antes da promulgação da Constituição de 1988, sendo possível identificar algumas dessas expressões já no contexto da Carta de 1946.

Para Abranches (1988) a regularidade das coalizões é reflexo da fragmentação partidária, fundada nas distinções sócio-culturais. Na sua visão, a conexão entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões é atestada na medida em que “é nas sociedades mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.” (Abranches, 1988, p. 21-22).³⁶ Para o autor, as mazelas do caso brasileiro não derivam do modelo de representação e das fragilidades do cenário partidário:

Mas sim da incapacidade das elites em compatibilizar o formato institucional do país com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual da ordem social. Características como a unidade linguística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer a diversidade e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que o Brasil é plural, não se resumindo apenas à dimensão das classes sociais, mas incluindo importantes componentes sócio-culturais e regionais na equação. (Abranches, 1988, p. 21-22).³⁷

³⁴ NOGUEIRA, Ciro. **Manifestação na décima segunda edição do XII Fórum Jurídico de Lisboa organizado pelo IDP**. YouTube. 26 jun. 2024. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=Zyk0k5UIzm0>. Acesso em: 23 nov. 2024.

³⁵ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

³⁶ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais, Rio de Janeiro**. v. 31, n. 1, 1988.

³⁷ Idem.

Schier (2021, *online*)³⁸ ressalta que no cenário do processo constituinte de 1987, se sabia que haveria crise de governabilidade no país, pois “dificilmente algum Presidente com fortes poderes constitucionais conseguiria ser eleito com partido político que garantisse maioria no âmbito do parlamento”, o que de fato nunca sucedeu no Brasil após o advento da Constituição Federal de 1988. Assinala, nessa linha, que o próprio arranjo institucional brasileiro conseguiu naturalmente solver esse problema concreto e inevitável, através deste “presidencialismo de coalizão”, cuja ideia central sustenta que para a governabilidade, “demanda-se primeiramente, a coalizão na formação da aliança, em segundo lugar a coalizão na formação do governo, e por fim, a coalizão governante.”

O entendimento deste cenário fez Abranches (1988) dirimir o seguinte prognóstico:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão" distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de "presidencialismo de gabinete" (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um "presidencialismo imperial", baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo "mitigado" pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou freqüentemente, através de grandes coalizões. Assim, o Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão. (Abranches, 1988, p. 21-22).³⁹

Foi a partir desta fórmula que o sistema brasileiro viabilizou a governabilidade no processo de transição democrática, embora na visão de Schier (2021, *online*)⁴⁰ o modelo mostra-se como uma “verdadeira ideologia que omite o caráter de classe, clientelista e patrimonialista do Poder Público no Brasil.” Nesse contexto do presidencialismo de coalizão, a necessidade de formar coalizões políticas regionais nutre uma conjuntura em que o Legislativo, por vezes, torna o Executivo refém. Em razão da governabilidade depender da renovação da coalizão no transcorrer do mandato, o aparato Executivo, por vezes, acaba por

³⁸ SCHIER, Paulo Ricardo . **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

³⁹ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

⁴⁰ SCHIER, Paulo Ricardo . **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

ceder às pressões das alianças, que comumente não são homogêneas dadas as realidades regionais muito próprias, antagônicas e que favorecem interesses setoriais.

Na mesma linha, Abranches (1988, p. 26-28)⁴¹ destaca que o alto grau de fracionamento governamental e a grande coalizão concentrada impõe outros vícios, pois na medida em que o partido do Presidente não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, pode tornar-se servil a compromissos múltiplos, partidários e regionais. Sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e sobretudo dos governadores. Essa lógica focaliza o nó górdio do presidencialismo de coalizão, que é “um sistema caracterizado pela instabilidade, e com a sustentação baseada no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, que nem sempre são explicitamente fixados na formação da coalizão.”

Para o autor, no caso de aparatos políticos mais sólidos - diferentemente do Brasil -, há a ênfase nas coalizões que minoram o número de agentes e priorizam as afinidades ideológicas, para reduzir os riscos e contrariedades de alianças mais amplas. Entretanto, nas formações de maior heterogeneidade como a brasileira a prática além de insuficiente é inviável. Isso porque a saída mais provável passa pela grande coalizão, que abrange maior número de associados e aceita maior diversidade ideológica. O que, por óbvio, aumenta os níveis de possíveis instabilidades, bem como a complexidade das negociações. (Abranches, 1988).⁴²

Assim, Abranches (1988) desenvolve que a formação das coalizões, envolve três momentos típicos:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. A formação do governo, a elaboração de seu programa e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas,

⁴¹ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

⁴² Idem.

sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo. (Abranches, 1988, p. 27-28).⁴³

Por um lado, Schier (2021)⁴⁴ critica que o modelo de coalizão é tido como a solução encontrada organicamente pela sociedade brasileira para “a afirmação de uma democracia plural, numa sociedade desigual e fragmentada, tendo proporcionado governos estáveis” - à exceção dos casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff, que serão adiante postos sob jugo. Por outro lado, afirma ter minado qualquer construção de projeto de país coerente e efetivamente republicano, sobretudo pois não se tem “conseguido proporcionar consensos ou compromissos legítimos.”

Pelo motivo em tela, Schier (2021, *online*)⁴⁵ alerta que o arranjo institucional vergastado não é apenas tendencialmente antidemocrático, mas também vulnerável e permissivo à corrupção e ao patrimonialismo. Pois as “coalizões tornam Legislativo e Executivo um bloco de poder único, com centralização forte na figura do Presidente”, o que relativiza o papel finalístico de fiscalização do parlamento. Assim, conclui que o presidencialismo de coalizão “favorece a continuidade do patrimonialismo e do clientelismo”.

Essa lógica das coalizões ocorre na medida em que o Presidente negocia espaços na máquina estatal, nem sempre convergentes ou coerentes. Por sua vez, operam em uma lógica voltada aos interesses pessoais e de atendimento das demandas das bases, sendo passível, inclusive, propiciar a corrupção sutil dentro do arranjo institucional. Há ainda um agravamento dessa situação, pois no sistema brasileiro as alianças não são partidárias, mas apenas coligações eleitorais, que por sua vez não possuem visão programática ou propositiva, tão somente voltada aos próprios interesses. (Schier, 2021).⁴⁶

Não bastasse, a lógica de atuação parlamentar no presidencialismo de coalizão fortifica as lideranças que fornecem sustentação à aliança, o que permite a manutenção do clientelismo e da inalterabilidade daqueles que se apossam tanto de cargos quanto das próprias siglas partidárias. Nessa concepção de arranjo institucional, noções como “poderes” ou “separação de poderes”, não tem vez, pois o poder é um só, o estatal. O aparato representa um bloco incindível e as decisões políticas se formam a partir dos governos de coalizão,

⁴³ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

⁴⁴ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

dentro de um sistema que privilegia a manutenção do clientelismo. Aquilo que Abranches percebia como a maneira brasileira de reinventar a democracia, a fim de perpetuar uma determinada forma de ascendência patrimonialista com vistas aos próprios interesses. (Schier, 2021).⁴⁷

Para Power (2013, p. 402),⁴⁸ a forma do presidencialismo de coalizão estabelecida por Abranches, que tem o Brasil como caso paradigmático, possibilita o entendimento não apenas da realidade nacional, mas de boa parte do mundo. Na sua visão, sob o presidencialismo de coalizão, os presidentes latino-americanos tendem a se comportar “como primeiros-ministros europeus”, pois “devem construir governos multipartidários e blocos no plenário que votem com seus governos.” Afirma que isso ocorre ao compartilharem o Executivo, ou seja, alocando portfólios ministeriais distintos a outros partidos que não o seu, assemelhando-se a um premiê italiano ou israelense.

Power (2013) destaca que apenas essa estratégia não é suficiente, pois os presidentes deverão tentar manter as coalizões estáveis através de outras formas, como o “controle da agenda, clientelismo orçamentário e uso seletivo de prerrogativas” presidenciais. Afirma que tanto no caso de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), quanto no primeiro e no segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), ambos o fizeram de forma magistral e colheram os louros por estabelecer e manter tais coalizões, mesmo que bastante amplas e, por vezes, desconexas.⁴⁹

Abranches preleciona que nos casos de enfraquecimento da autoridade executiva e de acirramento do potencial conflitivo entre Legislativo e Executivo, seja pelo abandono dos aliados ou pelo rompimento do Presidente com seu partido, reconhece que nos governos de coalizão sempre estão disponíveis mecanismos capazes de solucionar as disputas intrapartidárias à coalizão. Para ele, sempre haverá um nível superior de mediação envolvendo lideranças partidárias e do Legislativo, arbitrado pelo Presidente. (Abranches, 1988).⁵⁰ Para o autor:

Nos regimes parlamentaristas, o resultado imediato do enfraquecimento da aliança é a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma coalizão de governo. E caso fracasse, recorre-se a eleições gerais, buscando uma nova correlação eleitoral

⁴⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁴⁸ POWER, Timothy. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

de forças. No caso do presidencialismo de gabinete, demite-se o ministério, preservando-se a autoridade presidencial. No caso do presidencialismo de coalizão, é o próprio Presidente quem deverá demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio, em um momento em que enfrenta uma oposição mais forte e que sua autoridade está enfraquecida. (Abranches, 1988, p. 3031).⁵¹

Desta forma, a ruptura da aliança desestabiliza a autoridade presidencial, que atesta o dilema institucional do presidencialismo de coalizão. Por isso, é necessário um mecanismo de regulação institucional, para evitar que as crises na coalizão conduzam ao embate entre os dois focos da democracia presidencialista. Nesse sentido, Abranches analisa que no período imperial havia no poder moderador um mecanismo deste tipo.⁵²

Enquanto na República Velha não se recepcionou figura semelhante, embora o equilíbrio tenha se dado através da política de governadores - estabelecida por Campos Salles (1898-1902) -, que consistia em apoiar os grupos dominantes aliados ao governo federal.⁵³ Destaca que no caso dos Estados Unidos é admitido a *Supreme Court* intervir nos conflitos constitucionais entre Executivo e Legislativo, enquanto no Brasil do período democrático de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e a partir do advento da Constituição Federal de 1988 - os casos mais claros de presidencialismo de coalizão -, inexistente tal mecanismo. (Abranches, 1988).⁵⁴

Por fim, Abranches define que a tradição político-institucional do Brasil responde à dinâmica social específica ensejada por aqui. Para ele, a própria heterogeneidade e a ambiguidade das referências nacionais e as contradições inerentes “contribuem para firmar esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo de coalizão”. Entende, por outro lado, que não existem “evidências persuasivas de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito”. Afirma que os contrapesos encontram-se em evitar a fragmentação polarizada do sistema político. (Abranches, 1988, p. 31-32).⁵⁵

⁵¹ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

⁵² Idem.

⁵³ A eleição de Campos Sales expressou o triunfo da oligarquia cafeeira paulista, diante do esfacelamento da atividade política dos militares "jacobinos", envolvidos na tentativa de assassinato do presidente Prudente de Moraes. Campos Sales concebeu a chamada "política dos governadores", que consistia em apoiar os grupos dominantes aliados ao governo federal em cada estado. Esse apoio estava condicionado à garantia de eleição, para o Congresso, de candidatos que defendessem o governo central, no que se refere às políticas nacionais, visto que Campos Sales instituiu a Comissão de Verificação pela qual os grupos politicamente dominantes validavam ou não o resultado de uma eleição. (Governo federal, 2019).

⁵⁴ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

⁵⁵ Idem.

Aqui vale registrar a discordância com Sérgio Abranches para se aliar ao pensamento de João Victor Prasser, no sentido de que as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão têm como principal causa a falta de mecanismos adequados para a contenção de impasses, de crises políticas localizadas e da responsabilização política do Chefe de Governo. Prasser (2024, p. 156)⁵⁶ define que “a perda de sustentabilidade parlamentar é um fato da política e que pode ser de todo evitado”, no entanto é importante que “o impasse permaneça na política e que não transcenda para o plano de ruptura institucional”. Para isso, é preciso ter um marco normativo adequado para responder tais situações - que no caso dos modelos parlamentares seja híbrido ou puro, é o mecanismo do voto de desconfiança.

O presidencialismo brasileiro, embora seja o sistema de governo plasmado pelo Constituinte em 1988 e posteriormente chancelado pela população no Plebiscito de 1993 - por talvez representar essa “tônica vital” brasileira em exigir a escolha direta daquele que ditará os rumos do país, que seria a figura do Presidente da República -, não é o sistema de governo que melhor se adequa a realidade político-cultural do Brasil, sobretudo no tocante a estabilidade institucional. Tal porque o presidencialismo de coalizão brasileiro - aliado ao multipartidarismo, ao instituto da reeleição e ao processo de *impeachment* - tem se mostrado como um dos maiores geradores de instabilidade democrática.

Nesse sentido, o pensamento articulado por Gilmar Mendes propõe que é chegada a hora de se discutir com seriedade a superação do modelo de “aparente presidencialismo imperial”. Para o Ministro decano do Supremo Tribunal Federal, o semipresidencialismo seria uma forma de garantir estabilidade e reduzir as seguidas crises políticas e a enxurrada de pedidos de *impeachment* que afastou dois presidentes da República desde a redemocratização e perseguiu todos os mandatários no período democrático. (Matsuura; Fernandes, 2021, *online*).⁵⁷

Por derradeiro, afirma que naturalizou-se o processo de *impeachment* no Brasil, que o tornou quase o equivalente ao voto de desconfiança - politicamente e não juridicamente -, na medida em que quando o Presidente perde a governabilidade, logo se aventa a solução de interrupção do mandato, frise-se, que lhe foi conferido pelas urnas. Para ele, isso por si só deveria levar a reflexão sobre o sistema de governo utilizado no país. Articula sobre a possibilidade de se manter o regime presidencial, mas com um perfil em que o Presidente

⁵⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024.

⁵⁷ MATSUURA, Lilian; FERNANDES, Rayane. **Questão de Governabilidade**. Temos de discutir outro sistema de governo, diz Gilmar Mendes. Revista Consultor Jurídico. 29 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-29/chegada-hora-discutirmos-sistema-governo/>. Acesso em 23 nov. 2024.

tenha um poder de moderação e o Primeiro-ministro a maioria no parlamento. (Matsuura; Fernandes, 2021).⁵⁸

2.4 Presidencialismo no Brasil

Considerando os ensinamentos de Abranches (Prasser, 2024a, p. 146)⁵⁹ para decifrar as origens do “presidencialismo de coalizão”, sobre o arranjo institucional da Primeira República o autor menciona que era demandado do Presidente a capacidade de equilibrar as forças heterogêneas existentes no partido republicano dos estados, a fim de garantir a coalizão nacional das oligarquias locais, que elegiam não só o Chefe do Executivo, mas também o Legislativo. Nasce daí a estirpe do presidencialismo brasileiro, calcado em uma ampla coalizão majoritária para prover condições de governabilidade. Prasser (2024, p. 146)⁶⁰ aponta que embora essa dinâmica, que atribuía ao Legislativo a incumbência de fiador da estabilidade, tenha sucumbido à força do Presidente nas Segunda e Terceira repúblicas, há que se ter em vista, desde o início da experiência republicana, que “o sistema de coalizão já se apresentava como elemento imprescindível à governabilidade.”

Para o autor, na Revolução de 1930, conformada pela união de grupos heterogêneos, majoraram-se os clamores de ampliação da participação política. A Constituinte de 1934 foi a resposta conservadora de Getúlio Vargas (1930-1945) para erguer essa representatividade em uma base corporativista e fortemente centralizada no poder na União. Foi a ditadura Vargas que ofuscou as luzes republicanas da Primeira República, que reacenderam a partir de 1945. Se a Primeira República nasceu sem povo e oligárquica, o traço marcante da origem da Segunda República foi o multipartidarismo - ponto bastante problemático que será especificamente tratado ainda neste capítulo. (Prasser, 2024a, p. 146-147).⁶¹ De acordo com Abranches (2018),⁶² o presidencialismo de coalizão na realidade da Segunda República, também se soma à combinação dos poderes Executivo e Legislativo, apoiados por bases sociais distintas, e com a “necessidade de alianças multipartidárias no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o Presidente.”

⁵⁸ MATSUURA, Lilian; FERNANDES, Rayane. **Questão de Governabilidade**. Temos de discutir outro sistema de governo, diz Gilmar Mendes. Revista Consultor Jurídico. 29 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-29/chegada-hora-discutirmos-sistema-governo/>. Acesso em 23 nov. 2024.

⁵⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

⁶² ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

A crise constante e o cenário de instabilidade política - com o suicídio de um Presidente, a renúncia de outro que foi sucedida pelo impedimento do seu vice pelos militares, a implantação de um parlamentarismo afogadilho em 1961 - quase um “presidencialismo de gabinete” que tendia a instabilidade e conflitos pela suas ambiguidades estruturais -, o referendo que restabeleceu o presidencialismo em 1963 e que culminou com o golpe militar de 1964 (Prasser, 2024a, p. 149),⁶³ trouxeram à tona a necessidade de refletir sobre alternativas capazes não só de evitar o *impeachment*, mas de suavizar a relação entre Legislativo e Executivo. (Prasser, 2024a).⁶⁴

O presidencialismo sacramentou a imprescindibilidade da coalizão, na medida em que em análise dos três presidentes - até então - que tiveram mandatos interrompidos, Getúlio Vargas (1951-1954), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), não formaram coalizões, os seus partidos eram minoritários e não tinham a confiança do “partido-pivô”. As maiorias formadas durante os seus governos “foram frágeis e fugazes.” Há, notadamente, um paralelo com os casos de Fernando Collor (1990-1992) e Dilma Rousseff (2010-2014 e 2014-2016), que serão adiante destrinchados ainda neste mesmo capítulo. (Abranches, 2018, p. 65).⁶⁵

Prasser (2024a) elenca alguns pontos que podem ser extraídos do contexto que culminou na ruptura institucional da Segunda República, para ele:

Não apenas a diferença palpável entre o apoio político da coalizão ao presidente e a aceitação da agenda presidencial. Enquanto o apoio político garante a condição de governabilidade ao presidente, a concordância com a integralidade da agenda não torna possível, por si só, a efetivação do programa de governo. Nada obstante, o contexto de polarização ideológica, especialmente aquelas arraigadas a uma visão de perigo iminente, torna inviável a própria coalizão. Como leciona Abranches, as percepções “são sufocadas pela visão ideológica do processo, as aflições e agressões aceleram e aumentam de intensidade, apontando para a iminência de um golpe de lado a lado”, (Abranches, 2018) o que torna alta a probabilidade de deposição do presidente. (Prasser, 2024a, p. 150-151).⁶⁶

Assim, é possível notar que o presidencialismo de coalizão não germinou do processo Constituinte de 1988, pois na visão de Abranches foi balizado pelo modelo da Constituição de 1967, que “incorporou elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em

⁶³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

aspectos fundamentais o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo, em favor da presidência da República.” (Abranches, 2018, p. 75).⁶⁷

Diante desse cenário, Prasser (2024, p. 151)⁶⁸ traça que o presidencialismo de coalizão se deu como produto das rejeições recíprocas das alternativas parlamentarista e presidencialista. Afirma que “a escolha do presidencialismo de coalizão não se deu com base nos métodos clientelistas de formação de coalizão, mas em um governo atavicamente vinculado à coalizão que pode ser formada com base em projetos ou em valores.” Nesse sentido, para Abranches (2018, p. 77)⁶⁹ a coalizão é caracterizada como “uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo sob determinadas condições a serem negociadas” e não como uma coalizão coesa e ideológica em torno de um programa de governo.

No caso de Fernando Collor, quando galgou à presidência da República em 1990, não possuía grandes aliados que lhe fornecessem a sustentação necessária e acreditou que seria viável munir-se da pressão popular para compelir os partidos a apoiar a agenda legislativa de seu governo. A partir de alguns fracassos políticos, insatisfação popular e diversas crises políticas, a “tese parlamentarista voltou a ganhar proeminência e o Congresso aprovou, também, a antecipação do plebiscito de setembro para abril de 1993.” (Abranches, 2018, p. 114).⁷⁰ Abranches (2018)⁷¹ afirma que Collor buscou tardiamente construir uma nova coalizão com uma reforma ministerial que tornaria o gabinete mais proporcional à coalizão, em um típico movimento do presidencialismo de coalizão. Tal investida apenas desestabilizou ainda mais o governo, ao iniciar uma demanda de pedidos incontroláveis.

Certo de que o processo de *impeachment* viria, passou a tentar arregimentar votos para evitar a coalizão que apoiava a sua destituição. Ato contínuo o Presidente foi denunciado e o processo de impedimento se iniciou em setembro de 1992. (Prasser, 2024a).⁷² O Presidente, que já havia perdido, de fato, a presidência, sob a ótica de seu advogado Evaristo de Moraes Filho, afirmou que se “o processo for jurídico, o presidente tem todas as chances, se for

⁶⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024.

⁶⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

político é óbvio que sua absolvição é quase impossível. ” (Prasser, 2024a, p. 153).⁷³ Portanto já se debatia, à época, sobre a juridicidade em contraposição a politização do julgamento do processo de *impeachment*, que anos depois tornou a estar a pauta nacional com o caso do afastamento de Dilma Rousseff - que foi formalmente afastada do cargo, diferentemente de Fernando Collor que entregou carta com o seu pedido de renúncia antes da concretização do afastamento, o que não obistou a perda de seus direitos políticos, cassados por 8 (oito) anos.

No caso da ex-Presidente Dilma, primeira mulher eleita para chefiar o Executivo na história da República brasileira, a tensão vivenciada no pleito eleitoral igualmente se fez presente em seu governo. Isso se sucedeu pois o núcleo do governo era quase que integralmente vinculado ao Partido dos Trabalhadores, tornando conflituosa a relação com a coalizão. Vale dizer também que pastas ministeriais usualmente dispostas às coalizões foram englobadas pelo partido do governo, deixando a principal legenda aliada - o PMDB, que, inclusive, havia indicado o Vice-Presidente na chapa presidencial - preterida. A relação tornou-se ainda mais conflituosa quando o partido coligado tentou recuperar cargos no segundo escalão, o que a fez anuir com o acordo de rotatividade na Câmara dos Deputados. (Prasser, 2024a).⁷⁴

Prasser (2024)⁷⁵ destaca que era no controle das políticas e recursos públicos que se dava a inconformidade dos objetivos do governo com a coalizão. Entende que a antecipação do anúncio à reeleição trouxe ainda mais transtornos à já fragilizada coalizão governista, que ainda sofreria os mais duros embates diante das investigações da Lava Jato e incluindo de vez o Judiciário como elemento central do jogo político. Na sua visão, com a intensificação da judicialização da política abriram-se os flancos do insucesso da coalizão do governo. É neste cenário, com a coalizão desagregada, uma atuação proativa do Judiciário e do Ministério Público e o avanço das investigações de esquemas de corrupção envolvendo nomes governistas de grande envergadura, que a popularidade da Presidente foi desabando exponencialmente. Em face dessa frente cada vez mais hostil ao governo, possibilitou-se a instauração de CPI para investigar os supostos esquemas no âmbito da Petrobras.

De acordo com Abranches, a ex-Presidente passou a optar pelo palanque como forma de tentar contornar uma conjuntura incontornável, a fim de remediar as manifestações no período da Copa do Mundo e a escalada dos juros na economia brasileira. (Abranches,

⁷³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Idem.

2018).⁷⁶ Foi diante deste cenário que Dilma foi reeleita contra o candidato do PSDB, à época Senador da República pelo Estado de Minas Gerais, Aécio Neves, vencendo-o no segundo turno por uma margem pequena de votos (Rádio Senado, 2014),⁷⁷ condenando-a a um mandato pautado pela instabilidade (Prasser, 2024a)⁷⁸ - sobretudo com o pedido de recotagem dos votos pelo partido irredimido com a derrota nas urnas.⁷⁹

O autor cita que a ex-Presidente optou pelo paliativo de convocar o Vice-Presidente para a sua articulação política, sob a condição de que a função atingisse a estrutura da vice-presidência com a consequente extinção da Secretaria de Relações Institucionais. Resume que as nomeações para os cargos de segundo escalão arrefeceram os ânimos e lhe trouxeram um curto período de estabilidade, que se encerraria com as irregularidades noticiadas pelo Tribunal de Contas da União nas contas presidenciais de 2014. Para Prasser (2024, p. 155),⁸⁰ “a crise fiscal somou-se à incompatibilidade das personalidades políticas de Dilma e seu vice”, Michel Temer, o que tornou mais turbulenta a relação com o PMDB.

Por fim, com um impasse ocorrido no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados envolvendo o apoio do Partido dos Trabalhadores ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), sacramentou-se a abertura do processo em dezembro de 2015, bem como o seu posterior envio ao Senado Federal, em abril de 2016, após confirmada a derrota presidencial por 367 a 137. (Prasser, 2024a).⁸¹ A incumbência da relatoria no Senado foi do então Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG). Em maio de 2016 foi autorizada a abertura do processo em face da ex-Presidente Dilma Rousseff, que foi afastada temporariamente da presidência. (Prasser, 2024a).⁸² Foi chamado a assumir o então Vice-Presidente da República, Michel Temer (2016-2019).

Assim, diante de um cenário absolutamente incontornável em que o governo se encontrava fragilizado pela perda da coalizão, desmoralizado pelas denúncias de corrupção e

⁷⁶ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁷⁷ RÁDIO SENADO. **Presidente Dilma Rousseff é reeleita com 51,64% dos votos**. Senado Federal. Brasília-DF. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2014/10/27/presidente-dilma-rousseff-e-reeleita-com-51-64-dos-votos>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁷⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024.

⁷⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014**. 05 nov. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁸⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

impopular pelos sucessivos movimentos nas ruas, em agosto de 2016, Dilma foi destituída do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil, por 61 votos a 20 no Senado Federal, confirmando a assunção de Temer ao respectivo cargo, tornando-se o segundo Vice-Presidente confirmado no cargo de Presidente da Terceira República, após a deposição da titular por processo *impeachment* - que se confirmaria, de fato, como a principal mácula do presidencialismo brasileiro⁸³, como será adiante debatido neste capítulo.

2.5 Cultura brasileira da crença na figura mitológica do Presidente da República

A fim de tentar entender as motivações pelas quais a realidade político-cultural brasileira vê e encarna na figura do Presidente da República eleito o seu salvador da pátria, capaz de resolver de forma unipessoal todas as mazelas do país - que os outros todos Presidentes anteriores somados não foram capazes - no prazo de um único ou no máximo dois mandatos eleitorais, sendo que isso renova a cada eleição, advém do apego popular ao modelo presidencialista. Creditar as esperanças nessa figura também se deve ao fato de que durante os 21 (vinte e um) anos de Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), foi retirado da população a possibilidade de escolha direta do Presidente da República.

Nessa linha, Schier (2021, *online*) justifica que o presidencialismo brasileiro se enquadra em um modelo de “presidencialismo imperial” ou “hiper-presidencialismo”, em razão do acúmulo de poderes na figura do Chefe do Executivo - o Presidente, portanto, possui ampla atribuição de iniciativa e de poder de agenda. Sobre essa pujança da figura presidencial, o autor faz uma leitura de que “quase todas as matérias relevantes em termos de definição das políticas públicas a serem adotadas, das prioridades orçamentárias, da alocação de recursos e da organização administrativa, são de iniciativa privativa do Presidente, o que o faz manter um elevado grau de dominância das matérias discutidas no Congresso” - uma vez que grande parte da agenda política é determinada por si.⁸⁴

⁸³ Coloquemos em foco o Poder Executivo Federal. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 - fato que simboliza categoricamente a redemocratização do Brasil após os penosos anos de regime militar - elegeram-se quatro presidentes da República: Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. Dos quatro presidentes eleitos, apenas dois conseguiram terminar os mandatos sem serem destituídos compulsoriamente do cargo. Ou seja, em quase 30 anos de democracia, apenas a metade dos presidentes eleitos para governar o país não perdeu o seu mandato. (MENDES, Gilmar. Semipresidencialismo: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. Observatório Constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 30 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel/>. Acesso em: 23 nov. 2024).

⁸⁴ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

Ademais, outro ponto elencado por Schier é que todas as matérias de iniciativa do mandatário do Executivo possuem a prerrogativa de solicitar urgência, impondo que os assuntos propostos sejam confrontados no prazo de até 90 (noventa) dias. Caso não apreciados a pauta é bloqueada, e caso não aprovada a matéria, cabe ao Presidente o exercício do poder de veto, que devolve a matéria ao parlamento e poderá ser derrubado apenas com o pronunciamento da sua maioria absoluta - salvo em caso de “Emendas Constitucionais e algumas matérias de competência privativa da Câmara e do Senado e matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, o veto sempre é admitido.” (Schier, 2021).⁸⁵

Não bastando o extenso rol de competências presidenciais trazidas, o autor ainda destaca que o Presidente possui competências legislativas tanto diante da edição de medidas provisórias quanto pela edição de leis delegadas, além da extensa competência regulamentar no campo administrativo. O escopo presidencial ainda abrange a indicação e nomeação dos Ministros da Suprema Corte e dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República, dos Presidentes e Diretores do Banco Central, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, de Embaixadores, dentre outros, além de obviamente nomear e demitir livremente os Ministros de Estado que comporão o seu governo. (Schier, 2021).⁸⁶

Além de todo o exposto, há também a competência privativa para decretar intervenção federal e o estado de sítio, as funções inerentes à Chefia de Estado - aqui vale rememorar que o Presidente cumula tais funções com a Chefia de Governo⁸⁷ - como a representação do país, assinatura de tratados, declaração de guerra e celebração de paz. O autor arremata que estamos a tratar “de um modelo de presidencialismo em que o Presidente possui poderes imperiais” - mesmo que por outro lado isso não obste que líderes frágeis e sem apoio congressual por não seguirem as diretrizes da “coalizão” de Abranches, como Collor e Dilma, sofram as agruras do processo de *impeachment* -, pois possui “capacidade de dominar a

⁸⁵ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ O Brasil atualmente é regido sob o sistema de governo presidencialista. Nesse sistema, a partir de eleições populares, designa-se um presidente da República, o qual acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de governo. Enquanto chefe de Estado, o presidente é quem representa o país nos países estrangeiros, é quem comanda as Forças Armadas e quem define políticas externas, por exemplo. Enquanto chefe de governo, por outro lado, o presidente é incumbido de exercer as funções executivas, de fato, como a de impor as políticas públicas e a de nomear os ministros de Estado, a título de exemplo. Já se tornou evidente que, em nosso país, o acúmulo das funções de chefe de Estado e de governo não gera bons resultados, mas, na verdade, resulta em sérios desacertos nas relações institucionais entre o Poder Executivo e o Legislativo. Basta, para tanto, analisar a dificuldade para governar a nação enfrentada por um presidente da República que não tenha boa aprovação no Congresso Nacional. Vê-se, assim, que o presidencialismo brasileiro, ao concentrar a chefia de Estado e a chefia de governo na pessoa do presidente da República, não distingue nitidamente os limites de cada atribuição, fazendo com que problemas de governo se tornem problemas de Estado. (Mendes, 2017).

agenda política, retirar temas da pauta, vetar e produzir atos normativos independentemente de autorização legislativa.” (Schier, 2021, *online*).⁸⁸

Por isso, é necessário que para a preservação do Presidente no cargo e para que goze das prerrogativas imperiais mencionadas, ele aquiesça à agenda parlamentar de coalizão, retomando mais uma vez ao conceito teorizado por Abranches. Diante do cenário é evidente que o presidencialismo messiânico brasileiro possui lastro e credibilidade entre os populares. Inclusive, é possível notar claramente essa tônica vital do povo brasileiro, que fielmente deposita todas as suas esperanças em um salvador a cada nova eleição que se sucede, além da característica de culto ao caudilho presente nos países latino-americanos e a herança do período imperial (1822-1889).

Tal porque desde a época do império - por óbvio sem eleições -, o Imperador cumpria essa função cerimonial de encarnar “o espírito do povo”. Era uma figura centralizadora e fiadora da estabilidade, que foi recepcionada nos dias de hoje pelo Presidente da República eleito diretamente pelo voto, sendo o representante máximo da nação, em que são depositadas em si todos anseios populares e as esperanças para a mudança do país. Esse culto à figura presidencial é visto sobremaneira nos dias de hoje, com a radicalização das posições políticas, cada vez mais sectárias e intransigentes com os diferentes, buscando líderes demasiadamente populistas e que flertam com vieses autoritários.

Para Power (2005, p. 403),⁸⁹ “a instabilidade foi a marca da história política brasileira até o período democrático mais recente, que começou em 1985 e teve eleição direta para Presidente somente a partir de 1989”. Assim como em outros países recém democratizados, o autor afirma que o legado da ditadura não desapareceu totalmente e a natureza da representação pós-autoritarismo tem sido duramente criticada. Aponta como um problema na representação do Brasil, a preponderância do Executivo no processo de implementação de políticas públicas, uma vez que é possível notar que os presidentes possuem imenso poder na formulação da agenda.

Sob a análise do autor, define que “os presidentes são todo-poderosos, os legisladores estão fora do alcance da opinião pública e a vontade popular é prejudicada pela inconsistência e pela perda de memória.” Observa um paralelo com muitos outros regimes pós-autoritários, e modelos de democracia delegativa e neopopulismo, que enfatizam “as raízes fracas da

⁸⁸ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁸⁹ POWER, Timothy. **Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil**: “quem manda?”. Campinas, v. XI, n. 2, Outubro, 2005.

representação e a maleabilidade da opinião pública.” Ressalta que isolar as inter-relações causais entre os comportamentos do Executivo e do Legislativo e a opinião pública é um primeiro passo para compreender as formas emergentes de representação política não somente no Brasil, mas em todas as novas democracias. (Power, 2005, p. 404).⁹⁰

É curioso notar que mesmo assim o modelo presidencialista caiu nas graças da população, tanto é que ela mesma ratificou a decisão do Constituinte na consulta popular feita em 1993, pelo então Presidente da República Itamar Franco (1992-1994). Na época pautou-se a disputa, por um lado, sobre um Estado monárquico ou republicano, e do outro, se o sistema de governo seria o presidencialismo ou o parlamentarismo. Podendo assim definir-se tanto por uma Monarquia Constitucional de viés parlamentarista ou presidencialista ou uma República Parlamentarista ou Presidencialista. Havendo vencido a última afirmativa.

Anastasia (2024)⁹¹ argumenta que os regimes de viés parlamentar, seja o semipresidencialismo híbrido ou parlamentarismo puro, são mais arrojados do que o regime presidencialista, entretanto reconhece que a cultura brasileira exige a eleição direta do Presidente da República, que sempre identifica-o como um Chefe forte. Para ele, é uma questão cultural já incrustada na epiderme brasileira e proporcional ao nosso patamar civilizatório e que não deve se alterar pela radiografia das próximas décadas.

Na mesma linha, Cardozo (2023)⁹² ressalta que por conta da tradição brasileira, não se pode dissociar o sistema político da cultura histórica do país, e como o Brasil tem uma tradição centralista em torno do seu mandatário eleito para o Executivo Federal, o Presidente da República assume essa função de norteador das decisões. Por isso sugere que soluções para a melhoria do presidencialismo, passam, antes de tudo, pela sua mitigação, do que por uma eventual adequação artificial da nossa cultura a um sistema parlamentarista, seja ele híbrido ou puro. Cardozo se coaduna ao sentimento expressado anteriormente de que o presidencialismo foi uma herança da Monarquia, pois lega aquele “mito da autoridade” e do “juiz maior da nação” incutido na coroa do Imperador para a faixa presidencial do Presidente da República eleito, inclusive, sob o ponto de vista ritualístico.

⁹⁰ POWER, Timothy. **Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil**: “quem manda?”. Campinas, v. XI, n. 2, Outubro, 2005.

⁹¹ ANASTASIA, Antonio A. J.: **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁹² CARDOZO, José Eduardo Martins.: **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

É possível concluir que, de fato, se está diante de uma tônica vital do povo brasileiro e que ela foi nutrida na população ao longo período imperial, aliada ainda a uma forte tradição do caudilhismo nos países latino-americanos. Vem daí essa centralidade na figura vista quase como heroica e mitológica do Presidente da República, na medida em que a população o elege, depositando todas as esperanças neste líder messiânico para ditar os rumos do país no interregno daquele mandato, sendo o fiador da confiança direta do povo.

É possível notar, inclusive, um paralelo com a figura do Monarca britânico e a sua família - que é a maior representação deste modelo no mundo -, com pitadas desse culto à figura cerimonial que são a inspiração para o seu povo. Entretanto, a figura presidencial vai além, na medida em que ainda possui em suas mãos, também, a Chefia de Governo - ou seja a legitimidade das urnas para a prática da atividade governativa, se assemelhando neste ponto ao hiper-presidencialismo importado dos Estados Unidos.

Por isso, não há como se pautar qualquer discussão para alteração do sistema de governo no Brasil em que a figura imprescindível do Presidente eleito como fiador da estabilidade, não esteja contemplada na equação. Vale lembrar, por fim, que embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido elaborada nos moldes parlamentaristas, por razão de um arranjo liderado pelo então Presidente da República José Sarney (1985-1989), optou-se à época pelo modelo presidencialista, mesmo que já estatuída a consulta popular para redarguir a forma de governo nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.⁹³

2.6 Instituto da reeleição

Outro ponto que merece destaque ao tratar dos vícios do presidencialismo brasileiro é o direito do Presidente da República - e demais chefes do executivo nas esferas estadual e municipal - em disputar a reeleição, com um mandato inicial de 4 (quatro) anos e que pode ser renovado por igual prazo uma única vez consecutiva, totalizando o período máximo de 8 (oito) anos. De plano, vale dizer que a reeleição favorece sobremaneira aquele que está no cargo, isso pois cria todas as condições de desigualdade para aquele que postula a sua reeleição.

⁹³ Constituição. **ADCT de 1988 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Art. 1º O Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os membros do Congresso Nacional prestarão o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, no ato e na data de sua promulgação. Art. 2º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. § 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público. § 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo. Art. 3º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. (Brasil, 1988b).

Vale lembrar, por exemplo, o caso emblemático do ex-Governador do Estado de Santa Catarina Luiz Henrique da Silveira (PMDB-SC), entre os anos de 2002 a 2010, que renunciou ao mandato de chefe do executivo estadual para concorrer à reeleição no pleito de 2006. Nas suas palavras “a reeleição sem desincompatibilização é uma excrescência”, pois “quando um governante disputa a reeleição estando no cargo, tem em mãos um privilégio inaceitável”. Afirmou que “além de deter o poder que o cargo oferece, um governante candidato tem vantagens ao aparecer mais na mídia, além de dispor de dinheiro e equipamento públicos”. Sendo assim, na concepção do político bastante experimentado seria “impossível separar candidato de governante.” (Estadão, 2006, *online*).⁹⁴

No plano teórico, Linz (1998, p. 25)⁹⁵ destaca sobre o tema um interessante paradoxo de que “nos sistemas parlamentaristas é que a possibilidade de uma pessoa ocupar o cargo de primeiro-ministro durante um período prolongado de tempo, através de legislaturas sucessivas, não gera a hostilidade com a qual a possibilidade de reeleição é vista em muitos sistemas presidencialistas”. Na mesma esteira, Bastos (2019) analisa que:

Os presidentes sempre buscam a possibilidade de reeleger-se porque as altas expectativas de reeleição tanto nos Estados Unidos (Nos Estados Unidos, entre 1788 e 2004 68% dos presidentes foram reeleitos. Cf. MAYHEW, 2008) quanto na América Latina (Na América Latina, 79% se reelegeram entre 1978 e 2008. Cf. NEGRETTO, 2015, p. 53) geram um maior poder de negociação dos presidentes ante os legisladores, na medida em que é sempre mais fácil realizar acordos com quem vai continuar no poder do que com aqueles que irão ser substituídos. (Bastos, 2019, p. 216).⁹⁶

No que concerne aos países que se pretendem como democracias constitucionais, Banhos (2019, p. 13-14)⁹⁷ assevera que é certo afirmar que “duração e número de mandatos, assim como eventuais reeleições sucessivas são temas sensíveis quando a discussão diz respeito ao tempo razoável para o exercício dos cargos de chefia do Poder Executivo.” Para o autor, quanto a notoriedade dos debates sobre o período dos mandatos do Chefe do Executivo, destaca que o mesmo já se discutia desde o advento da Constituição norte-americana, em que os federalistas destacavam a necessidade de se delimitar o lapso dos

⁹⁴ ESTADÃO. **Luiz Henrique renuncia ao governo de SC para disputar reeleição**. 06 jul. 2006. Por Agência Estadão. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/luiz-henrique-renuncia-ao-governo-de-sc-para-disputar-reeleicao/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁹⁵ LINZ, Juan J. Democracy 's time constraints. **International political science review**, número especial, v. 19, n. 1, p. 19-37, jan. 1998.

⁹⁶ BASTOS, Ronaldo. **O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina**. Revista Direitos Humanos & Sociedade – PPGD UNESC – n. 2, v. 1, 2019.

⁹⁷ BANHOS, Pedro Paes de Andrade. **A reeleição no presidencialismo brasileiro**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

mandatos presidenciais dando azo a fortificação do poder central e a proteção da sociedade aos arroubos quanto a restrições de liberdade ou arbitrariedades.

Ao mesmo tempo em que o encerramento do mandato eletivo é condição *sine qua non* para a manutenção do estado democrático de direito - pois da acepção inversa depreende-se que se está diante de um mandato infundável, sendo, portanto, um regime autocrático ou um modelo absolutista. Assimila-se que possibilidade de o Presidente disputar a reeleição enquanto está no cargo, gera uma competição desigual entre o mandatário e os demais candidatos, bem como cria uma necessidade quase que automática de se reeleger com vistas a perpetuação, seja por intenções estritamente pessoais ou partidárias, sendo tanto uma quanto a outra igualmente perniciosas ao país.

Nesse sentido, Banhos (2019, p. 16)⁹⁸ diferencia o conceito de “continuidade”, no qual reconhece um aspecto favorável e a consequência de um bom governo, do conceito “continuísmo”, que na sua visão expressa um aspecto negativo e que resulta da permanência ilimitada do governante ou de seu grupo político. Ressalta que manobras aptas a confundirem os dois conceitos podem servir como ferramentas para alterações constitucionais que visem a redução de alternância, permitindo a continuidade de lideranças por vias não democráticas ou pela adoção de reeleições sucessivas, sob o falso véu adornado de democracia.

Assim, é possível concluir que o sistema presidencialista de governo está entrelaçado com a vontade intrínseca do governante à sua reeleição, que também pode estar imbricada com a ambição de perpetuação no poder. Para Banhos (2019),⁹⁹ ao tratar dessa experimentação na América Latina, assenta que a introdução da reeleição visando a perpetuação de líderes políticos, acabou por “despertar aversão e medo da sociedade pela ausência de limites ao instituto.” Logo, a reeleição consecutiva também “aumenta a utilização clientelista da política e o uso e abuso dos programas sociais”. (Zovato, 2010, p. 50).¹⁰⁰

Não destoia do pensamento de Fuliaro (2016, p. 292),¹⁰¹ que reconhece no instituto da reeleição um caminho desfavorável à alternância, pois “facilita a ideia de continuísmo numa região marcada pela história de personalismo e concentração do poder.” Isso porque cria essa fixação do mandatário pelo mandato, que o faz somente visar a sua própria reeleição.

⁹⁸ BANHOS, Pedro Paes de Andrade. **A reeleição no presidencialismo brasileiro**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ ZOVATTO, Daniel; ÁVILA, Raúl. Reelección presidencial en América Latina: nadando en contra de la ola? **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010.

¹⁰¹ FULIARO, Ana Paula. **Democracia na América Latina**: enfoque especial: alternância no poder. 2016. Tese (Doutorado). Universidade Federal de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo: 2016.

Quanto ao lapso temporal ideal para um mandato presidencial, Alexandre de Moraes (2004)¹⁰² ressalta que no entendimento dos Federalistas ele não poderia ser tão longo que se aproximasse da Monarquia e nem tão curto que não auxiliasse “o planejamento, a execução e a continuidade da direção administrativa do país.” Ou seja, era imprescindível que se contemplasse o binômio periodicidade e alterabilidade diante das funções presidenciais, para que não se somasse ao ideário dinástico da hereditariedade do modelo monárquico.

Vale dizer, é claro, que qualquer alteração que se pautar no Brasil para marchar em direção ao fim da reeleição, haverá que respeitar aquele Presidente em exercício e que ainda tenha perspectiva de reeleição, não podendo prejudicar tal direito adquirido. Isso somente poderia ser debatido para uma eleição em que não se tenha mandatário com chances de ser reeleito, a fim de não cercear essa legitimidade. O Deputado Pereira (2023)¹⁰³ (Republicanos-SP) ratifica dizendo que quaisquer mudanças no sistema eleitoral devem ser pautadas somente para o ano de 2030 em diante, pois reconhece a impossibilidade dessa efetivação em 2026, por razão da expectativa de reeleição do atual Presidente da República e de seu eleitorado, a quem deve ser resguardada essa garantia adquirida através da legitimidade popular.

Entretanto, Nohlen *et al* (2007, p. 287-293)¹⁰⁴ contrapõe verificando que “a não-reeleição priva o eleitor de votar ou de ser livremente eleito, sem razões democráticas que possam legitimá-lo.” Na sua perspectiva, a reeleição faz florescer o ambiente para o eleitor encontrar o seu representante, com quem experimente uma “relação de confiança crítica.” Afirma, portanto, que em tempos de desconfiança institucional “não é lógico que o cidadão que encontrou uma pessoa para confiar não tenha a possibilidade de reelegê-lo.” O autor conclui que “a não reeleição restringe a capacidade do eleitorado de processar, seja de forma positiva ou negativa, os seus representantes.”

Contudo, da mesma forma a democracia pressupõe que haja a possibilidade de competição em condições equivalentes entre os pretensos candidatos, daí porque o instituto da reeleição desbalanceia essa competição, pois aquele que está com o poder em mãos - com perspectiva e em vista de sua reeleição - é notadamente beneficiado em sua campanha na medida em que conta com todo o aparato da máquina pública. Outro ponto é que nos últimos

¹⁰² MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004.

¹⁰³ PEREIRA, Marcos. **Depoimento presencial** [15.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁰⁴ NOHLEN Dieter; ZOVATO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José. (Comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina** 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica; San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

meses do mandato, o titular do cargo se apossa das funções institucionais do governo não em benefício do Estado, mas em benefício próprio, para valorizar a sua candidatura à reeleição. Ou seja, por vezes, utiliza-se deste casuismo do cargo para beneficiar um projeto pessoal - e eventualmente até minar candidaturas adversárias -, que mesmo com a melhor das intenções não há dúvidas de que compromete a real competição pois não haverão condições em pé de igualdade.

Com a possibilidade de o Presidente manter-se no cargo por mais um mandato de igual período - mesmo com a legitimidade do voto que o sufragou para o segundo quadriênio - o político já inicia o seu primeiro mandato pautado por essa perspectiva de se reeleger e se cacifar para a sua reeleição. Isso pode abster o mandatário de fazer um governo genuíno e programático, priorizando o seu projeto pessoal de lançar-se para mais um mandato em detrimento da real liderança que lhe impõe a função institucional de Presidente da República.

É preciso criar essa percepção de que a intenção de firmar-se no poder é um vício muito próprio do presidencialismo brasileiro, na medida em que cria uma prática eleitoral que visa unicamente a reeleição - sem que seja uma recondução por consequência de um bom primeiro governo ou por ainda ter maioria no parlamento, como é o caso do parlamentarismo, por exemplo. Nasce daí uma prática política voltada à barganha em que se prioriza a coalizão e os interesses em detrimento de um projeto real de nação.

Este cenário, inclusive, pode ser enquadrado como uma sabotagem ao próprio projeto democrático, pois tem como um dos pontos basilares a ausência de alternância de poder - é o revolvimento da mesma crítica utilizada para deslegitimar o modelo dinástico do Estado monárquico absoluto e justificar a implantação de um Estado republicano - que é alijada na prática, no caso de haverem sucessivas reeleições de um único candidato ou de seu grupo político. Isso sem mencionar que a introdução da experiência da reeleição, sobretudo em países de tradição caudilhista como na América Latina, tem corroborado com a corrosão do tecido democrático e fortalecendo o hiper-presidencialismo¹⁰⁵, calcado na figura de líderes populistas que são alçados ao poder, e uma vez reeleitos consolidam os seus poderes, se esquivando dos pilares do regime democrático que os elegeram.

Assim podendo, inclusive, descambar para uma própria crise de representatividade do modelo presidencialista, que seria suprida com retirada do instituto da reeleição desta

¹⁰⁵ Em primeiro lugar, como um parlamento reativo por excelência (Reich, 2002), o Brasil é um least-likely case do controle legislativo. Na configuração mais recente da democracia brasileira, pós-1988, o executivo foi dotado de uma variedade extraordinária de poderes legislativos (Pereira e Mueller, 2004a), a ponto de ser classificado como um dos mais poderosos do mundo (Shugart; Carey, 1992 *apud* Prasser, 2024a, p. 57); (Power, 2013).

equação ou com a própria mudança do sistema de governo como um todo, repensando a função do Presidente da República como Chefe de Estado e de Governo - assunto que será desenvolvido maiormente no terceiro capítulo com a apresentação da proposta.

Vale rememorar, por fim, que a proposta de reeleição no Brasil foi introduzida no governo de Fernando Henrique Cardoso, que à época desfrutou das prerrogativas para se manter na titularidade da chefia do Executivo entre os anos de 1994 a 2002. Nesse sentido, é de extrema valia acostar o próprio entendimento de FHC, em que reconheceu que a aprovação da emenda da reeleição do mandato presidencial, em 1997, foi um erro ao país. O ex-Presidente conclui que na sua concepção, o mandato único de 5 (cinco) anos, sem o benefício da reeleição seria o cenário ideal, sendo justamente o mesmo prazo que a Assembleia Nacional Constituinte estabeleceu. (Pereira, 2020).¹⁰⁶

Sobre a referida emenda constitucional para inclusão da possibilidade de uma reeleição consecutiva para mandatos executivos, Pereira (2020) explica que:

A emenda constitucional permitindo a reeleição foi apresentada em 1997, e passou a valer para a eleição presidencial de 1998. “Permiti, e por fim aceitei, o instituto da reeleição”, escreveu o ex-presidente, no artigo intitulado “Reeleição e crises” publicado no Globo. [...] Fernando Henrique admitiu que pode ter sido ingênuo ao imaginar que os presidentes não fariam qualquer coisa para conseguir a reeleição. [...] De fato, a reeleição era desejada por todos os governadores e prefeitos e, como a eleição demonstrou, também a maioria da população queria, pois Fernando Henrique foi reeleito com 53% dos votos válidos, novamente derrotando Lula no primeiro turno. [...] Em certo momento, houve receio no gabinete de Fernando Henrique que ele não conseguisse vencer no primeiro turno, o que poderia trazer dificuldades no segundo turno contra Lula. Nos casos de Fernando Henrique e Lula, pode-se dizer que era importante a reeleição para dar sequência a seus projetos, no primeiro caso de combate à inflação e equilíbrio fiscal, no segundo, o programa social. (Pereira, 2020, *online*).¹⁰⁷

Reconhecendo todos vícios para o tecido democrático produzidos tanto pelo presidencialismo brasileiro quanto pelo instituto da reeleição e observando as balizas doutrinárias, a sugestão é pelo inadiável findar da reeleição bem como o estabelecimento de um mandato único de 5 (cinco) ou 6 (seis) anos¹⁰⁸ - como já ocorreu em períodos anteriores - esteja na pauta de eventual reforma eleitoral e política. Com vistas a modernizar ou alterar - como será sugerido adiante - o sistema de governo brasileiro, que se mostra, além de

¹⁰⁶ PEREIRA, Merval. **A crise da reeleição**. O Globo, 20 set. 2020. Academia Brasileira de Letras.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ O então presidente General Ernesto Geisel aumentou de cinco para seis anos o mandato de seu sucessor, o General João Figueiredo, e foi para esse mandato que foi eleita a chapa Tancredo Neves/José Sarney em votação indireta no Colégio Eleitoral em 1985. Com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, Sarney, que assumira a presidência da República com a morte de Tancredo Neves, passou a lutar para manter o mandato de 6 anos, mas teve que abrir mão de um para não ficar com apenas 4 anos, como a oposição queria. O mandato de 5 anos valeu para Fernando Collor, eleito em 1989, e para Fernando Henrique, eleito em 1994. (Pereira, 2020).

defasado, um potencial gerador de crises e um aceno à perpetuação das velhas oligarquias políticas no poder.

2.7 Multipartidarismo

Outro item a ser considerado dentro dos vícios do modelo presidencialista brasileiro é o alto grau de siglas partidárias sem um ideário político delimitado. Do ponto de vista de que muitas agremiações pouco propositivas apenas favorecem o conchavo, esse dado é extremamente infesto à democracia do Brasil. Assim, em um cenário eleitoral de enfraquecimento desses coletivos, ocorre a pulverização das siglas partidárias.

Como decorrência dessa pulverização, Barroso (2006)¹⁰⁹ destaca como consequências a deslegitimação do processo eleitoral, o enfraquecimento dos partidos e a redução da governabilidade. Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal, o principal fator que ocasiona esse vício é a existência de partidos artificiais - pouco propositivos, sem um programa de propostas definidos e maleáveis conforme sopram os ventos do governo de plantão -, sem um compromisso programático sério e nem verdadeiro projeto de país, o que torna o sistema partidário algo incompreensível ao cidadão.

Das lições de Ferreira Filho (2012)¹¹⁰ extrai-se o mesmo entendimento de que as agremiações partidárias no Brasil não possuem diretrizes ideológicas, sendo “meros discursos vagos, quando não contraditórios, visando agradar ao máximo e desagradar o mínimo”. Para o autor, a extrema fragmentação partidária é a pai e mãe dos vícios que acometem a governabilidade, na medida em que é um desafio árduo ao chefe do Executivo angariar em torno de si essa maioria tão complexa.

É factível depreender que o arranjo institucional brasileiro produz um elo entre o Presidente e o Congresso que fomenta crises institucionais. Para atestar, basta ver que desde o advento da Constituição de 1988, dois ex-Presidentes da República foram afastados de seus respectivos mandatos. (Banhos, 2023, p. 104).¹¹¹ Além de que todos os Presidentes brasileiros da Nova República - sejam os eleitos efetivamente para o cargo ou os vices que foram

¹⁰⁹ BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política**: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹¹¹ Fernando Collor, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016, foram os dois Presidentes brasileiros submetidos ao julgamento de pedidos de impeachment perante o Congresso Nacional, tendo ambos sido condenados pelo cometimento de crimes de responsabilidade. Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro tiveram pedidos de impeachment formulados contra seus governos, sendo que Itamar Franco foi o Presidente com o menor número de pedidos formulados, enquanto Jair Bolsonaro o com o maior número de pedidos de impeachment. (Banhos, 2023. p. 104).

chamados a assumir pela perda do mandato do titular -, sofreram pedidos de *impeachment* em face de si, o que atesta a recorrência no uso deste mecanismo que deveria ser a exceção e não a regra (Banhos, 2023, p. 104)¹¹² - o tema receberá o devido enfoque no próximo subcapítulo.

Um dos principais fatos geradores do presidencialismo disfuncional brasileiro, sem dúvidas é o multipartidarismo que tem como fruto a hiperfragmentação partidária, que por sua vez não possibilita a estruturação de maiorias políticas sólidas na administração do governo. É possível extrair no mesmo sentido o pensamento de Banhos (2023) de que:

O multipartidarismo atomístico observado no Brasil, associado à ampla fragmentação partidária existente no Congresso Nacional brasileiro, torna hercúlea a missão do Presidente da República na formação de maiorias estáveis que sustentem seu plano de governo. Ademais, o cenário descrito favorece a manutenção de maiorias por mecanismos mercantis decorrentes de barganhas de todas as espécies, de modo que o interesse coletivo é frequentemente prejudicado em prol de interesses privados dos detentores do poder. (Banhos, 2023, p. 107).¹¹³

Para Banhos (2023), conforme se nota no Brasil, o presidencialismo “funciona bem em arranjos institucionais bipartidários, mas seu funcionamento se torna mais complexo em cenários multipartidários, chegando à situação-limite do multipartidarismo atomístico combinado com a maior fragmentação partidária legislativa do mundo.” (Banhos, 2023, p.110).¹¹⁴

Sintetiza que o aludido é concretizado através destes pontos “(a) os Presidentes tendem a acreditar que são a maior autoridade do sistema, quando, em verdade, são incapazes de implementar sua agenda de governo sem o apoio de sua base aliada no Legislativo, produzindo o engessamento do sistema; (b) o equilíbrio orçamental é prejudicado ante a necessidade de manutenção da ampla, fluída e precária base aliada; (c) prevalência dos interesses clientelistas sobre o interesse público, especialmente pela distribuição de cargos em todos os escalões do governo, nos quais as capacidades técnicas são descartadas em prol de indicações político-partidárias; e (d) mecanismos de retirada do chefe do Executivo, como o *impeachment*, tornaram-se moção de censura.” (Banhos, 2023, p.110).¹¹⁵

¹¹² Em situações de tensões evitáveis, verificou-se a compulsão dos processos de impeachment, que resultaram no afastamento definitivo de dois dos cinco Presidentes eleitos sob a égide da Constituição de 1988. (Banhos, 2023, p. 104).

¹¹³ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

Para Pereira (2023)¹¹⁶, antes de se pautar qualquer mudança no sistema de governo do Brasil há que se observar o problema por trás, que é a quantidade de partidos políticos. Afirma que qualquer debate que vise a substituição do presidencialismo só poderia vigorar a partir do pleito de 2030, ou principalmente depois de 2034. Isso em razão de que em 2030 será o último estágio da cláusula de desempenho, reconhecendo, portanto, que os partidos políticos estarão em constante diminuição.^{117/118}

Cita também as federações como outra fonte de diminuição dos partidos que está posta, como foram os casos no último pleito eleitoral de PSDB e Cidadania ou de PT com PV e PCdoB. Da mesma forma lembrou também dos casos de fusão entre legendas, que produziram uma amálgama entre as siglas interessadas, como os casos de PODEMOS com o PSC e de Patriota com o PRP. Para o parlamentar, a tendência já é de que os partidos diminuam o seu número com o tempo, e sinaliza que em 2026 possivelmente haverá um incremento da cláusula desempenho e que talvez atinja o seu auge em 2030. Projeta que nesse auge, naturalmente haverão no máximo 8 (oito) partidos políticos no Brasil, sendo 2 (dois) ou 3 (três) com viés mais progressista, 2 (dois) com programas mais conservadores e o restante mais ao centro - podendo variar a inclinação a depender das coalizões e dos interesses, tendo potencial de desbalancear o jogo político. (Pereira, 2023).¹¹⁹

Com essa diminuição é possível notar que há potencial para uma maior facilidade de o Governo executar a agenda administrativa pela qual foi eleito, pois com um programa bem delimitado e menos partidos políticos com representação, o Presidente da República naturalmente saberá quem será a situação e quem será a oposição, pois formalmente serão

¹¹⁶ PEREIRA, Marcos. **Depoimento presencial** [15.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹¹⁷ O avanço na aplicação da cláusula de desempenho e o fim das coligações nas disputas proporcionais começaram a dar sinais positivos no pleito eleitoral de 2022. Isso porque o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados foi reduzido em relação ao período anterior. Isto é, em 2018, trinta partidos eram representados, enquanto foram eleitos representantes de vinte e três partidos em 2022. Além disso, como consequência dessas modificações, partidos se fundiram, bem como se iniciou a formação de federações para o cumprimento dos requisitos previstos na Emenda Constitucional 97/2017, o traz como efeitos práticos a vinculação desses partidos a atuarem como se fossem apenas um, produzindo, em verdade, uma redução ainda mais significativa para a legislatura que se inicia em 2023. (Banhos, 2023, p. 109-110).

¹¹⁸ A chamada “cláusula de desempenho”, julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2006, foi também aprovada, mas com alcance mais limitado: restringir o acesso dos partidos que não atingirem o mínimo de votos estipulado ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito. O objetivo dessas duas medidas é impedir a proliferação e a fragmentação do sistema de partidos, processos geralmente considerados negativos para a estabilidade e o bom funcionamento do regime democrático. (Lamounier, 2022).

¹¹⁹ PEREIRA, Marcos. **Depoimento presencial** [15.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

dois grandes blocos, formando quase como um bipartidarismo na prática. Tornando, inclusive, a atividade governativa menos refém das coalizões impostas pelo Congresso, uma vez que não será tão fragmentado e haveriam poucos e propositivos partidos políticos.

Para Prasser (2024b),¹²⁰ quando lhe foi questionado se a fragmentação na Câmara dos Deputados não seria um problema, afirmou que já há cláusula de barreira em vigência, e que os números dão perspectiva quanto a redução progressiva dos partidos. Destaca que nos últimos anos observou-se a discussão de fusão dos partidos, como foi o caso do União Brasil, produto de Democratas e PSL. Para Prasser, o Brasil tem naturalmente caminhando para uma diminuição dos partidos, havendo, inclusive uma representação fidedigna, daqueles que são verdadeiramente *players* nas negociações. Reputa a temática como uma grande disfuncionalidade do sistema eleitoral presidencial, a partir da falta de lógica programática dentro dos partidos para além da pulverização partidária.

De acordo com Moraes (2017), não há panaceia para a solução das problemáticas institucionais estruturais observadas no cenário brasileiro. Assim, anota que a fragmentação partidária deve ser solucionada em conjunto com a alteração do sistema de governo e a realização de reformas estruturais. Nessa perspectiva, sustenta a necessidade de dar racionalidade ao sistema partidário, amechando-se ao pensamento de Pereira (2023) e Prasser (2024b) pela redução da quantidade de partidos políticos. Isso porque, sob o esteio do argumento de Moraes (*apud* Banhos, 2023, p. 133),¹²¹ “caso não resolvida a problemática atinente à fragmentação partidária, a captação observada em relação ao Presidente da República passaria a ser do Governo”, em um arranjo partidário hiper fragmentado como o brasileiro. O autor destaca que “a fragmentação partidária excessiva aliada ao multipartidarismo atomístico têm sido o catalisador das crises institucionais observadas no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988.”

Para o Senador Esperidião Amin (2023)¹²² (PP-SC), é necessário que haja a existência de partidos políticos fortificados, com coerência e com base minimamente estável, mas reconhece que no Brasil a ideologia em si não é o fator de estabilização. Na sua visão, o

¹²⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo tiraria presidente do varejo da política**. CNN Brasil. São Paulo, 02 jun. 2024b. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/semipresidencialismo-tiraria-presidente-do-varejo-da-politica-diz-especialista-a-cnn/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

¹²¹ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

¹²² AMIN, Esperidião. **Depoimento presencial** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Florianópolis-SC, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

único partido que somou essa força dogmática foi o Partido dos Trabalhadores, que mesmo com a eleição do atual Presidente da República no último pleito de 2022, elegeu apenas 80 Deputados para a Câmara Federal, e por óbvio, precisou compor - e frise-se que destes 80 apenas 68 são efetivamente seus, os outros 12 advém da federação feita com PV e PCdoB.¹²³

Do mesmo modo, Morais (*apud* Banhos, 2023, p. 133)¹²⁴ imputa à fragmentação partidária no Parlamento brasileiro a responsabilidade pelo presidencialismo que:

(a) favorece “coligações fluídas cozinhadas pela Presidência em troca de favores num quadro de feudalismo patrimonialista pós-moderno”; (b) bonifica a ausência de fidelidade partidária, prestigiando a fluidez momentânea de representantes em detrimento de seu comprometimento partidário; (c) enfraquece a oposição com maior coerência partidária; (d) premia a falta de programas partidários efetivos e com possibilidade de se contrapor ao governo, apresentando-se como alternativa real; e (e) dificulta a distinção entre governo e oposição.

Na mesma senda, Temer (2024)¹²⁵ afirma que no modelo presidencialista há que se ter maioria parlamentar embora ela sempre seja muito instável. Exemplificou no caso do seu governo, em que haviam 16 (dezesesseis) partidos em sua base aliada, mas quando era enviado um projeto ao Congresso Nacional, metade das legendas votavam favoravelmente e a outra de forma contrária, o que atesta o caráter de instabilidade mencionado. Por isso, Temer (2024) afirma que se caminhássemos para um modelo híbrido semipresidencialista no Brasil, estaríamos diante de uma nova situação relativa ao número de partidos políticos. Isso pois teriam que se reorganizar entre situação e oposição. Na prática seriam dois blocos, um adesista e outro opositor, o que resolveria a problemática do número de siglas, pois os que não compusessem com os dois grupos naturalmente deixaram de existir, uma vez que não estariam presentes nem na oposição e nem na situação do jogo político.

Cardozo (2023) também entende que o sistema político e eleitoral do Brasil merece discussão para a sua alteração. Na sua visão, não há como permanecer um sistema em que o colégio eleitoral dos deputados é extremamente amplo e não há o fortalecimento dos partidos políticos. Em resposta a esses vícios, defende a aplicação do modelo semipresidencial com o

¹²³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL desponta como maior bancada da Câmara, seguido pela federação liderada pelo PT**. Política e Administração Pública. Fonte: Agência Câmara de Notícias. 03/10/2022.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/911504-pl-desponta-como-maior-bancada-da-camara-seguido-pela-federacao-liderada-pelo-pt/>. Acesso em 23 nov. 2024.

¹²⁴ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

¹²⁵ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

voto distrital misto, aos moldes do modelo executado na Alemanha (O Globo, 2021),¹²⁶ em que os candidatos são aprovados pela lista partidária e outros diretamente pelos distritos. (Cardozo, 2023).¹²⁷

Na sua ótica, isso traria uma maior estabilidade na medida em que com a distritalização pura e simples dos votos, há a tendência de desvios democráticos com o afastamento de minorias, e por vezes, com a maioria da população não definindo, de fato, a maioria dos seus Deputados. Para Cardozo (2023) o voto distrital puro não é benéfico, sendo apenas melhor do que o sistema proporcional brasileiro em lista aberta, que vê como anacrônico e possível gerador de gargalos de corrupção.¹²⁸ Sugere, por fim, que a adoção do voto distrital misto venha acompanhada da definição de um patamar mínimo de coeficiente eleitoral para os partidos políticos, o que tenderá naturalmente a diminuir o número de siglas. (Cardozo, 2023).¹²⁹

Considerando as elucidações, trazidas é veemente a conclusão pela necessidade de diminuição do número de partidos políticos no Brasil, tanto para minorar os vícios produzidos pelo presidencialismo quanto para aventar a alteração do sistema de governo, seja nos moldes parlamentaristas puro ou híbrido. Isso se justifica, pois atualmente as agremiações

¹²⁶ Metade dos assentos (299) é atribuída por voto direto e a um único deputado por distrito. O candidato que lidera, mesmo que não alcance 50%, é eleito. Tradicionalmente, isso favorece os grandes partidos, pois os pequenos têm muito poucos deputados eleitos diretamente. Mas os eleitores têm um segundo voto, em uma lista apresentada pelos partidos. É aí que intervém o sistema proporcional, no qual um partido deve alcançar um mínimo de 5% dos votos para entrar no Bundestag, o Parlamento. O eleitor pode votar duas vezes no mesmo partido, no voto distrital e no proporcional, ou diferenciar seus votos. Os alemães costumam adotar a última opção porque estão acostumados a serem governados por coalizões e procuram influenciar sua composição. O segundo voto é muito importante: o resultado de cada partido determinará em grande parte sua representação no Bundestag, através de um modo de cálculo complicado. Se um partido obtiver, por exemplo, 30% dos votos na eleição proporcional, terá direito a 30% de todas as cadeiras atribuídas. Nesta etapa, existem duas opções: se o número de eleitos diretamente, pelo sistema distrital, representar menos de 30% do Parlamento, completa-se com os eleitos da lista proporcional. Se, por outro lado, o número de eleitos no voto distrital for superior ao voto proporcional, esses assentos diretos adicionais são preservados e aumentam o número total de deputados da legenda no Bundestag. (O Globo, 2021).

¹²⁷ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹²⁸ Como resposta à superconcentração de poderes no Executivo, ou mesmo como um avanço em situações de fragilidade presidencial, observamos que o Legislativo pode se expandir. Diga-se, é limitada à confiança do eleitor, num sistema proporcional de lista aberta, que raramente os identifica. Além disso, a falta de compromisso partidário ou programático qualifica a falta de responsabilidade do parlamentar, individualizado, que não é, objetivamente, corresponsável pelo governo. Como já afirmado, ambas remetem à noção de responsabilidade. Falta responsabilização adequada para o Executivo, falta responsabilidade parlamentar e falta corresponsabilidade governativa entre ambos. (Prasser, 2024a, p. 157).

¹²⁹ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

não possuem identidade definida, muitas, inclusive, valem-se apenas para a composição das coalizões em troca de barganhas e benesses.

Por isso, aproximar-se de um leque menor, com menos partidos mas mais programáticos - compondo talvez esse rol do número de partidos com o respectivo número de ideologias democráticas existentes -, ou até mesmo a adoção da possível sugestão do bipartidarismo - não de fato, mas no plano prático diante do modelo propugnado por Michel Temer em que os partidos se agrupam em torno de dois grandes blocos, de situação e oposição -, facilitaria a execução da agenda governativa. Isso porque com um programa de governo bem definido e menos partidos com representação, a composição a ser feita pelo Presidente naturalmente se dará entre situação e oposição, não o tornando refém da atual pulverização partidária que lhe impõe a coalizão como único método de governar.

2.8 Processo de *impeachment*

O presidencialismo notadamente carrega vícios que lhe são inerentes e que em países abertos aos clamores populistas podem ser utilizados de forma temerária, como é o caso do processo de afastamento do Presidente da República por cometimento de crime de responsabilidade, o processo conhecido como *impeachment* (Brasil, 1988a, *online*)¹³⁰. Este nada mais é que a destituição do governante antes do término do mandato para o qual foi eleito, pelo cometimento de crime tipificado no rol da lei que o disciplina. (Brasil, 1950).¹³¹

Sobre a previsão do processo de *impeachment* esculpida na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 11988) e na Lei 1.079/1950 (Brasil, 1950), Schier (2021) afirma que:

Para os casos de prática de crime de responsabilidade, considerando-se como tais aqueles que atentem contra (i) a existência da União, (ii) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da federação, (iii) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, (iv) a segurança do país, (v) a probidade na administração, (vi) a lei orçamentária e (vii) o cumprimento das leis e das decisões judiciais. O processo demanda autorização da Câmara dos Deputados pela maioria qualificada de 2/3 (342 votos de um universo de 513) e julgamento perante o Senado Federal em caso de crime de responsabilidade ou perante o Supremo Tribunal Federal em caso de crime comum. (Schier, 2021, *online*).¹³²

¹³⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 jun. 2024.

¹³¹ BRASIL. **Lei n. 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

¹³² SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

Inicialmente, vale estabelecer que o *impeachment* é um crime jurídico-político, com a sua base de fato jurídica, sendo ela quem justifica a abertura do processo através do juízo de admissibilidade monocrático feito pelo Presidente da Câmara dos Deputados - e aqui há outro nó górdio do procedimento uma vez que o mecanismo pode ser utilizado como moeda de barganha e de retaliação do Presidente da República. Então vejamos, é necessário um crime tipificado e expresso na letra da lei que justifique e embase essa abertura do processo, e que posteriormente - mas apenas se cumprida essa parte inicial com a base de fato jurídica - terá o seu julgamento final político. Não é à toa que quem julga o Presidente da República, ao fim e ao cabo, é o Senado Federal e não magistrados togados.

Ou seja, havendo crime de responsabilidade cometido dolosamente pelo mandatário do Executivo eleito, está justificada a abertura do seu processo de afastamento. Não estando presente previamente tal requisito, não há que se falar em *impeachment* do Presidente, mesmo que esse não tenha a maioria do parlamento a seu favor - e, portanto, não consiga governar - ou faça um mau governo.

Aqui emergem mais dois fatores que tornam o presidencialismo tão potencialmente instável e gerador de crises, pois se o Presidente não cometeu crime de responsabilidade e está se aventando o seu afastamento, é porque ele perdeu o respaldo da maioria do parlamento, e por logo não irá conseguir governar durante o lapso restante do mandato. Por outro lado, se ele faz um mau governo, como no Brasil não existe previsão do instituto do *recall*^{133/134} para eventual interrupção no meio do mandato, a população haverá que se contentar e aguardar até o próximo pleito para que possa eventualmente demiti-lo. É imperioso falar que o Presidente possui o direito subjetivo de permanecer no mandato que lhe foi legitimamente conferido pelo voto popular, mesmo que faça um mau governo, pois reitera-se, não há a previsão da figura do *recall*¹³⁵ no Brasil.

¹³³ Refere Dallari (2011, p.155) que o recall é um instituto jurídico típico dos Estados Unidos que se aplica a revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para se reformar decisão judicial que trata de constitucionalidade de lei, sendo que, no primeiro caso, o qual se exige que determinado número de eleitores requeira uma consulta ao eleitorado sobre a manutenção do mandato, é necessário que os requerentes prestem uma caução em dinheiro. Na hipótese da maioria decidir pela revogação, o eleito perde o cargo e, caso o recall não seja aprovado, o mandato continua e o Estado fica com o dinheiro depositado. (Rodrigues; Rodrigues, 2020).

¹³⁴ Ensina Caggiano (1987, p. 30; 153) que “o recall é o instituto jurídico no qual confere ao eleitorado a faculdade de, antes do término previsto para o fim do mandato conferido a um candidato eleito, por meio de uma nova manifestação do povo, destitui-lo, indicando já naquele ato um sucessor.”

¹³⁵ E nesse ponto cabe destacar que Bonavides (2001, p. 379) faz a diferenciação entre recall e Abbeufungrecht, sendo que entende o autor que “o primeiro é a revogação individual, o qual qualifica o eleitorado a destituir funcionários cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando”. “Determinado número de cidadãos, geralmente a décima parte do corpo de eleitores, apresenta petição assinada com as acusações contra aquele que perdeu a confiança popular, pedindo sua substituição no cargo que ocupa ou intimidando para que se demita do exercício de seu mandato.” (Caggiano, 1987, p. 153-154).

Quando se elege um Presidente e ele não comete crime de responsabilidade, faz um mau governo e por consequência perde a sua base no parlamento e o apoio popular, o que ocorre? Ora, é simples. O povo soberano pune o governante na próxima eleição, não o elegendo novamente. Não há como retirar um Presidente no transcorrer de seu mandato sem ter cometido crime de responsabilidade sob a justificativa de que ele está com índices altíssimos de impopularidade. O que não se pode é desvirtuar o modelo plasmado no texto constitucional. Senão, que se altere o atual modelo por outro capaz de sugerir mecanismos mais céleres e menos burocráticos - como o mau governo - para cassar-lhe o mandato.

Contudo, esse engessamento do modelo é um grande atraso para o país, pois ele ficará com a agenda governamental paralisada durante o mandato do governante impopular. Na mesma vereda, Cardozo (2023)¹³⁶ afirma que todo o processo de *impeachment* é profundamente traumático para a nação, o seu saldo nunca é positivo. É uma situação anômala, pois o país fica em catarse durante o período do processo e as pautas paralisam até que haja uma definição, gerando uma crise de representatividade que levanta, inclusive, dúvidas sobre a própria política.

Mas se o Presidente não cometeu crime de responsabilidade e a população que não o deseja mais no cargo, também não o pode demitir e terá que esperá-lo moribundo até o último suspiro do seu mandato, qual seria a solução? Utilizar ilegitimamente o processo de *impeachment* como o voto de desconfiança do parlamentarismo para destituir um governante sem apoio no parlamento?¹³⁷ Além de inconstitucional me parece uma medida atroz sob o ponto de vista da deferência à legitimidade das urnas e ao mesmo tempo hipócrita sob a ótica de querer uma resposta célere e fugaz de um sistema de governo que é essencialmente moroso, burocrático e engessado. A resposta (Prasser, 2024a) do ponto de vista prático, virá apenas de modelos parlamentaristas, seja ele puro ou híbrido - o assunto sobre aventar sistemas de governos alternativos será retomado e delimitado no decorrer do segundo capítulo.

O argumento é ratificado por Prasser (2024a), que explica que no presidencialismo:

¹³⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹³⁷ É possível identificar a grave contrariedade quanto a utilização do *impeachment* como voto de desconfiança. São claramente respostas para problemas distintos. Em um modelo em que a pergunta deixou de importar já no primeiro mandato presidencial oriundo do voto popular, a disfuncionalidade é explícita. Outro ponto é a falta de estímulos à co-responsabilidade governativa - em um modelo que propõe o embate -, marcada pela ausência de mútuo processo de controle nas relações entre as instâncias políticas. (Prasser, 2024a).

Um presidente não deve governar com a sombra de um impeachment, pois não se presume que ele esteja cometendo crime de responsabilidade a todo momento. A má execução do programa de governo e a perda de sustentabilidade são corrigidas, em tese, pela perda de confiança do eleitor no próximo pleito. Em paralelo, nos sistemas parlamentaristas e semipresidencialistas, o primeiro-ministro governa com a sombra da confiança parlamentar que o sustenta, pois presume-se que deva bem executar seu programa e manter alinhadas as expectativas de sua base. Se falhar, perderá o apoio e será substituído por aquele capaz de formar o novo consenso. Quando a lógica dos dois últimos sistemas citados é transposta para o primeiro, está-se diante de uma gravíssima contrariedade. Impeachment não é voto de desconfiança. São mecanismos concebidos para conformações eminentemente distintas de distribuição do poder político. São respostas para problemas distintos. Entretanto, no presidencialismo brasileiro de 1988, a pergunta deixou de importar já no primeiro mandato presidencial oriundo do voto popular. A medida ameaçaria outros gerentes de coalizão mais habilidosos, até recair sobre outro titular da presidência da República. Extrai-se dessa similitude uma clara disfuncionalidade: a falta de mecanismos adequados de responsabilização política daquele que chefia o governo. Leia-se, a falta de mecanismos adequados para à contenção de impasses e crises políticas localizadas. (Prasser, 2024a, p. 24).¹³⁸

Cardozo (2023),¹³⁹ destaca que o procedimento possui dois componentes, um jurídico e o outro político. Se ele fosse apenas político seria como o parlamentarismo, em que o Presidente simplesmente é retirado quando perde a maioria parlamentar. Todavia, o presidencialismo não recepciona este instituto que alia a derrubada do governante à perda do apoio da maioria. Como ele é jurídico-político, há que se ter pressupostos jurídicos aptos a justificar a sua admissibilidade - mesmo que o juízo seja feito monocraticamente pelo Presidente da Câmara dos Deputados -, para que então se faça posteriormente a avaliação política da permanência ou não do Presidente no cargo. O grande problema se instala quando se faz uma apreciação política sem ter pressupostos jurídicos que o embasam.

Desta forma, podemos estabelecer o parâmetro mínimo de que somente a perda de maioria congressual não justificaria, sob à luz do plano prático do texto constitucional, o afastamento de um Presidente da República eleito salvo se comprovado o seu cometimento de crime de responsabilidade. Essas duas características nunca podem estar dissociadas, a menos que não se queira seguir o rito garantido pela Constituição Cidadã.

Schier (2021) ao comparar presidencialismo e parlamentarismo, afere que o primeiro modelo, tendencialmente, pode ser maior gerador de tensões, pois:

A partir do momento em que se atribui legitimação popular direta ao chefe do Poder Executivo, atribuindo-lhe mandato fixo, só há duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: realização de novas eleições após o término do

¹³⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹³⁹ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

mandato ou a condenação do Presidente da República em processo de impeachment por acusação de crime de responsabilidade. E desta forma, se não há crime cometido, nada pode derrubar o Chefe do Poder Executivo. O presidencialismo, portanto, é um sistema de governo tendencialmente gerador de mais tensões. A legitimação popular do Presidente da República impede que ele seja derrubado em quaisquer momentos de crise. Neste sistema, ainda que o governo seja ruim, tome medidas impopulares, perca apoio político do parlamento, ou não em frente as crises de forma adequada, ele não pode ser derrubado. Há, como se disse, um potencial conflitivo nas relações Executivo versus Legislativo maior no presidencialismo. Daí se extrai que no parlamentarismo o Poder Executivo normalmente desempenha as suas funções num quadro de estabilidade política sendo que a governabilidade é quase que pressuposta. Do contrário ocorrerá a dissolução do Gabinete. No presidencialismo a estabilidade política não é um dado necessário. Ela depende de diversos fatores, dentre eles (i) o fato de o partido político do presidente da república possuir maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões, (ii) o desempenho político, social e econômico do governo ou (iii) até mesmo o prestígio pessoal do presidente. Estabilidade e governabilidade, no presidencialismo, decorrem de uma intrincada rede de fatores. Mas um dado é certo no presidencialismo: sem apoio do Legislativo pode até existir certa estabilidade, mas inexistente governabilidade. (Schier, 2021, *online*).¹⁴⁰

Nessa mesma seara, Prasser (2024a)¹⁴¹ analisa que diversos paralelos podem ser traçados entre os casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff, pois em ambos a conformação do presidencialismo brasileiro permitiu que crises de cunho eminentemente político se convertessem em crises institucionais. Tanto a renúncia de Collor quanto a destituição de Dilma são máculas traumáticas da história brasileira. Para o autor, notadamente, há consenso quanto às causas que ensejaram a abertura dos processos: a perda de sustentabilidade política no Congresso Nacional. Destaca que a motivação primária dos impedimentos se deu pela “incapacidade dos presidentes em administrar os dissensos, para formar consensos.” Assinala também a similitude entre os cenários ao demonstrar ser um sistema que não oferece estímulos à “corresponsabilidade governativa”. (Prasser, 2024a, p.25).¹⁴²

¹⁴⁰ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

¹⁴¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹⁴² Em ambos os casos, o contexto que culminou com a abertura dos respectivos processos evidencia a propensão sistêmica ao embate. Isso porque não há o mútuo processo de controle nas relações entre as instâncias políticas, qualificada pelos institutos da confiança parlamentar, como pressuposto de manutenção do governo, e da excepcional dissolução da legislatura. Por um lado, o presidente da República comanda as grandes orientações de governo e de Estado: concentra funções substanciais, sobretudo legiferantes, regulamentares e orçamentárias. E com o traço distintivo do nosso modelo, a edição de medidas provisórias - já editada a milésima, inclusive, desde que zerada a contagem em 2001. Por outro, o Congresso Nacional pode se ver tentado, ocasionalmente, a responder à superconcentração, por instrumentos como: emendas constitucionais, não sujeitas ao veto presidencial; derrubada de vetos; entendimentos obstativos quanto à tramitação de matérias presidenciais; judicialização; aprovação de propostas de grande impacto orçamentário e, por fim, expansão de seu controle orçamentário - vide o advento das emendas do relator-geral. O fenômeno pode ser tanto uma resposta quanto um avanço em situações de fragilidade presidencial. O Legislativo, contudo, assim procede sem contrapartida. Diga-se, é limitada à confiança do eleitor, que, num sistema proporcional de lista aberta, raramente os identifica. Além disso, a falta de compromisso partidário ou programático qualifica a falta de responsabilidade do parlamentar, individualizado, que não é, objetivamente, corresponsável pelo governo. Essa disfuncionalidade pode ser identificada em todos os

Segundo Roberto Gargarella (1995),¹⁴³ mesmo um Presidente com grande concentração de poder nas mãos estará sujeito a sofrer abalo em seu mandato e isso se deve não apenas a falta de apoio popular, mas também pela prática de atos que atentem contra a existência da União, contra a segurança interna do país ou contra a probidade da administração. Afirma, portanto, que “o Presidente não perde o mandato por incompetência política nem por ausência de apoio do Congresso Nacional, mas sim por irresponsabilidade política, uma vez que os seus poderes derivam da nação, do povo e da Constituição.”

Cardozo (2023)¹⁴⁴ destaca que um dos principais vícios do modelo presidencialista é que ele dá o direito subjetivo ao governante de permanecer no cargo, mesmo sem maioria parlamentar, o que, por óbvio, impõe-lhe a amarra da coalizão em um primeiro momento, e sua irremediável queda em um segundo caso o governo seja frágil ou inábil politicamente. Note-se, portanto, que não há crime necessariamente na equação, mas tão somente basta que haja esse vácuo de respaldo do parlamento para que esteja na ordem do dia o afastamento presidencial.

Para Cardozo (2023),¹⁴⁵ o presidencialismo é uma forma que não permite a conformação política à conjuntura, pois impõe uma afirmação política a despeito da variação desse ambiente. Por isso, ressalta que o exercício do poder político deve ser flexível e ajustado à evolução do cenário e não alheio a ele. No momento em que não há maioria, o governo tem que cair e ser sucedido por outro que a tenha, se não ele não governa. Isso acaba ensejando, especialmente em países como o Brasil, uma política geradora de líderes populistas e autocratas. Ao invés de uma composição de governo há uma composição com o parlamento, em troca de emendas, por exemplo - o que, inclusive, faz com que parlamentares sejam pouco apegados a questões programáticas.

O autor relembra que muito se compara o presidencialismo do Brasil com o norte-americano para justificar que estaria perseguindo um caminho de êxito democrático. Entretanto, destaca que as realidades e os processos de colonização são muito próprios e díspares entre si. Nos Estados Unidos, antes de tudo, há na prática um bipartidarismo histórico que facilita a vivência entre oposição e situação para efeitos de formação de maioria

mandatos presidenciais, em maior ou menor medida. Nos casos de Collor e Dilma, evidenciaram até que ponto o relacionamento conturbado pode chegar. (Prasser, 2024a).

¹⁴³ GARGARELLA, Roberto. **Nos Los representantes**: crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires: Minõ y Dárila, 1995.

¹⁴⁴ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁴⁵ Idem.

- em consonância com o multipartidarismo apontado como outro grande engodo do sistema brasileiro no capítulo anterior -, somente sob este prisma não há como tecer paralelo entre ambos os regimes presidencialistas. Assim, descolado da realidade local, cultural e social do Brasil, tentou-se importar aquele modelo, fazendo com que também fossem herdadas as vicissitudes daquele sistema, uma vez que as realidades são abissalmente distintas. (Cardozo, 2023).¹⁴⁶

Sob a lente de Anastasia (2024), resta clara essa perspectiva de outras nações que se moldaram eleitoralmente e se construíram a partir da sua realidade local. Cita que no caso da Índia - que é a maior democracia no mundo em número de eleitores - possui um regime parlamentarista talvez pela tradição da colonização britânica, enquanto a China e Rússia são regimes autocráticos extremamente próprios, e os Estados Unidos tem o modelo mais aplaudido e talvez o único presidencialismo que funcione e mesmo assim possui as suas próprias celeumas. (Anastasia, 2024).¹⁴⁷ Portanto, como no Brasil a política é muito personalista, a figura unipessoal do Presidente acaba por conduzir, de fato, de uma forma ou de outra.

Quanto a essa diferença mencionada, Cardozo (2023) preleciona sobre o impedimento nos casos históricos *Westminster* e *Washington*:

O impeachment não surge nos Estados Unidos, mas sim na Inglaterra, diante de uma situação de crescimento do Parlamento. O Rei não podia sofrer impedimento mas ele surge exatamente para derrubar os Ministros que não tinham apoio do Parlamento. Ou seja, a sua história está associada à própria formação do parlamentarismo inglês, na medida em que impedia o Monarca de nomear Ministros sem a contrapartida do apoio do Parlamento, com risco de que fossem cassados. A fim de evitar tais situações, que poderiam lhe expor a fragilidades, o detentor da coroa nomeava os próprios Parlamentares para serem Ministros, pois de certa forma sempre teriam o respaldo de parcela dos pares. Por outro lado, verifica-se que os americanos não queriam um Parlamento forte como o inglês. Basta ler "O Federalista" para ver que os *founding fathers* da nação americana eram menos democratas e mais federalistas, pois tinham medo da experiência parlamentarista. Não queriam a Monarquia e nem o Parlamento forte, então formularam um sistema em que o Chefe de Estado é o Chefe de Governo, submetido a uma Constituição acima da própria ação do Parlamento e que permitiu a construção jurisprudencial *a posteriori*, do "*Judicial Review of Legislation*" (revisão judicial das leis). Isso fez da Constituição norte-americana algo *sui generis*, adaptada a sua própria realidade, que eram de colônias que se juntaram primeiro em uma Confederação e depois em uma União, em que o Presidente é eleito pelo povo, podendo vetar questões vindas do

¹⁴⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁴⁷ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

Parlamento para minorar os poderes. Os países que se tornaram independentes depois, tendencialmente adotaram o modelo da Carta de 1787, inclusive o Brasil, que em 1891 com a primeira Constituição Republicana. Por aqui não tínhamos a tradição da federação, pois a colonização portuguesa era totalmente baseada no município, mas foram criadas as unidades federativas balizadas pelo texto constitucional dos Estados Unidos. (Cardozo, 2023).¹⁴⁸

Por outro lado, Anastasia (2024) justifica que o *impeachment* é uma moeda de duas faces, sendo uma delas jurídica e a outra política. O que faz com que esses dois elementos convirjam para dar o resultado do afastamento. Entretanto, reconhece que o impedimento é um trauma na nação. Ressalta que o Brasil teve dois afastamentos presidenciais em 30 (trinta) anos, algo que se caracteriza como um dado muito grave¹⁴⁹ - e outros tantos pedidos apenas à título de barganha pela falta de governabilidade em determinado momento, impondo o governante a coalizão, por vezes, pouco republicana. (Robl, Filho, 2016).¹⁵⁰

A utilização do *impeachment* não é algo trivial e não pode ser banalizado, pois isso acaba por gerar instabilidade e insegurança jurídica no país. Cardozo (2023)¹⁵¹ afirma que existirão problemas efetivos em qualquer sistema político, mas o presidencialismo especialmente é um sistema que revela inadequação às situações de estabilidade, pois tende a uma instabilidade efetiva, que se revela, sobretudo, pelo processo de impedimento que é um grave problema e não uma solução deste desenho de modelo.

Anastasia (2024) rememora sobre os outros impedimentos no passado brasileiro, a exemplo dos ex-Presidentes Café Filho e Carlos Luz.¹⁵² Afirma ter sido um período bastante tumultuado, em que os *impeachments* eram votados quase que sumariamente, não era como o atual modelo que garante todo o rito com o contraditório e a ampla defesa. Contudo,

¹⁴⁸ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁴⁹ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁵⁰ Na prática, esse sistema de governo não funciona satisfatoriamente no Brasil, porque o Congresso Nacional, como regra, não atua como fiscal do Executivo e o apoio político do Parlamento ao Governo, no mínimo, é concedido de forma pouco republicana e programática. Ainda, os poderes atribuídos ao Presidente da República brasileiro são extensos, criando a figura do hiperpresidencialismo, reduzindo os poderes de agenda e político do Parlamento. (Robl Filho, 2016).

¹⁵¹ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁵² WESTIN, Ricardo. **Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955**. Senado Notícias, Agência Senado. 31 ago. 2016. Brasília-DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em: 24 nov. 2024.

reconhece que o modelo como está posto não funciona. Por isso aventa sobre a implementação da figura de uma possível “válvula de escape”, pois hoje toda a pressão se resume à figura presidencial. Nessa linha, é possível depreender, considerando que o Presidente brasileiro é tanto o Chefe de Estado como o Chefe de Governo, que segregar as duas figuras seria o cenário ideal para arrefecer o hiperpresidencialismo no Brasil. Nas palavras do Ministro do Tribunal de Contas da União “não seria necessário nem alterar o sistema de governo, mas apenas para mitigar o presidencialismo”. (Anastasia, 2024).¹⁵³

Portanto, é possível concluir que o desvirtuamento do remédio do afastamento de Presidentes impopulares ou que não tenham maioria no Congresso no Brasil - independentemente de que tenha perdido no decorrer do mandato ou nunca a tenha dito desde proclamado o resultado do pleito que o elegeu - deva ser recebido com atenção, uma vez que essa não foi a função pela qual concebida. A perda de maioria parlamentar jamais enseja a destituição de Presidente da República, esse é um mecanismo inexistente no presidencialismo. O que se tem feito é a busca de um pretexto jurídico para justificar a perda de apoio do parlamento. Não se está resolvendo o vício em si, mas criando uma práxis que não possui qualquer amparo no texto constitucional.

Não destoaria do pensamento de Marcus Vinicius Furtado Coêlho, que assenta na implantação do modelo semipresidencial, por exemplo, a possibilidade de superação das crises de governo no país, sem a necessidade de optar pelo processo de *impeachment*. Para ele, diante da falta de apoio e da falta de popularidade do governo, a única saída se torna o impedimento. Mas destaca que não se deve desvirtuar este instrumento que serve para punir tão somente o cometimento de crime de responsabilidade, e que não pode ser medida política para um governo que não tenha a aprovação popular e o respaldo do Congresso. Dessa forma, o modelo híbrido suscitado - que será discutido adiante no momento oportuno - possibilitaria que a falta de apoio congressional, o voto de desconfiança do gabinete fizesse com que o governo formado pelo Primeiro-ministro, caísse e fosse substituído por outro, sendo que o Presidente eleito diretamente teria importantes atribuições institucionais para a República. (Matsuura; Fernandes, 2021).¹⁵⁴

¹⁵³ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁵⁴ MATSUURA, Lilian; FERNANDES, Rayane. **Questão de Governabilidade**. Temos de discutir outro sistema de governo, diz Gilmar Mendes. Revista Consultor Jurídico. 29 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-29/chegada-hora-discutirmos-sistema-governo/>. Acesso em 24 nov. 2024.

Qualquer debate que trilhe o caminho sugerido deve ser feito à luz do dia, propondo debater o que de fato engessa o atual modelo presidencialista brasileiro. Se feito com seriedade e transparência, é possível concluir pela possibilidade de se pautar a concepção de readequação do sistema de governo no Brasil, basta ver que a formatação atual não corresponde aos anseios de retirada célere do Chefe do Executivo. O que se vislumbra, notadamente, é uma forma menos engessada para a destituição do Presidente quando ele se torna impopular ou quando não detenha a maioria congressual, o que lhe impede, na prática, de governar. É certo que o modelo que melhor responde ao desejo, de fato, não é o presidencialismo de coalizão brasileiro, que é extremamente moroso, pois é assim que se efetiva o devido processo legal e o direito à ampla defesa no processo de *impeachment*.

Não se pode querer manter o modelo presidencialista com um processo de afastamento que seja puramente político. Se estamos tratando de presidencialismo, para o impedimento presidencial é necessário que haja a base de fato jurídica - assimilada através do cometimento do crime de responsabilidade e o seu rol taxativo em lei específica - aliada, aí sim, ao posterior julgamento político que decidirá por destituir ou não o governante eleito. Mas é necessário que seja seguida e respeitada essa ordem, sob pena de não seguir o rito constitucional do processo de impedimento.

Se assim não o for, ou melhor, caso se esteja vislumbrando um julgamento mais célere para a retirada do governante, a classe política estará diante do clamor pela alteração do sistema de governo, e o modelo que melhor alia i) a estabilidade democrática; ii) a organicidade na queda de um governante que perdeu o apoio do parlamento; iii) a agilidade para a escolha de uma nova liderança; iv) e que contempla a “tônica vital” do brasileiro para escolher diretamente aquele que decidirá os rumos do país, sem dúvidas, é o modelo híbrido semipresidencial. (Prasser, 2024a).¹⁵⁵ Isso pois aglutina a figura carismática e cerimonial, que encarna diretamente o espírito e os anseios do seu povo que o Presidente da República (Chefe de Estado), aliado à organicidade na queda do governante que perdeu o respaldo do parlamento e agilmente arregimentou em torno de sua liderança um novo governo, para tocar o varejo da política e a administração do país, que é o Primeiro-ministro (Chefe de Governo).

¹⁵⁵ Por outro lado, identificamos, ao longo da pesquisa, que o núcleo normativo do semipresidencialismo pode ser abreviado em dois elementos: flexibilidade e corresponsabilidade. É de sua essência o mútuo processo de controle, da confiança parlamentar, como pressuposto de manutenção do governo, à eventual e excepcional dissolução da legislatura. O presidente não se desvincula do governo; o primeiro-ministro vincula-se à maioria parlamentar; e o parlamento, ao governo e ao presidente. O sistema apresenta, concomitantemente: (i) mecanismos adequados para a contenção de impasses políticos localizados e (ii) estímulos à corresponsabilidade governativa, pelo compartilhamento cruzado de poderes e responsabilidades, em que se destaca a responsabilidade conferida ao parlamentar, individualizado, como partícipe da execução do plano de governo, atrelado ao compromisso programático e partidário. (Prasser, 2024a, p. 157).

Tecidas as considerações sobre o presidencialismo e temas que o circundam, considerando o *impeachment*, a imposição à coalizão como método de governabilidade, a reeleição e o multipartidarismo, objetiva-se, no próximo capítulo, examinar a ideia de adoção do semipresidencialismo como alternativa ao atual sistema de governo brasileiro. Desse modo, torna-se possível concluir que os embates observados na realidade institucional do Brasil justificam a mudança do presidencialismo de coalizão hoje vivenciado. O semipresidencialismo, em tese, se apresenta como resposta em potencial para superação dos vícios verificados no cenário brasileiro. Tais argumentos levarão ao desenvolvimento do segundo capítulo. (Prasser, 2024a).¹⁵⁶

¹⁵⁶ O núcleo normativo do semipresidencialismo prevalece sobre as adversidades estruturais do atual modelo de presidencialismo brasileiro, pelo que pode se apresentar como alternativa normativamente consistente e promissora. O sistema, assim como os demais, pode apresentar falhas, riscos e distorções. Não se pode perder de vista que existem fortes recomendações advindas da teoria geral, das experiências comparadas e, sobretudo, de nossa própria prática constitucional. Discuti-las e considerá-las é a chave para qualificar uma eventual mudança em nosso sistema de governo. (Prasser, 2024a, p. 157).

3 SEGUNDO CAPÍTULO: O MODELO SEMIPRESIDENCIALISTA DE GOVERNO

3.1 Noções preliminares sobre semipresidencialismo

Descritos os vícios presentes no modelo presidencialista brasileiro e considerando a realidade cultural que privilegia a figura central do Presidente da República e que, concomitantemente, busca alternativas mais céleres e mecanismos mais eficazes para a retirada do Chefe do Executivo, abre-se aí a lacuna para perquirir sobre a aplicação do modelo semipresidencial como alternativa ao atual sistema de governo adotado no Brasil, uma vez que contempla ambas as facetas aludidas.

Vale destacar que não se trata de mero devaneio acadêmico, posto que a ideia possui respaldo e simpatia de inúmeras figuras de grande envergadura jurídica, política e acadêmica do cenário nacional. Dentre elas estão os ex-Presidentes da República José Sarney¹⁵⁷ (1985-1989) e Michel Temer¹⁵⁸ (2016-2019), os Ministros do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes¹⁵⁹, Luís Roberto Barroso¹⁶⁰ e Nelson Jobim¹⁶¹ (1997-2006), o Ministro do Tribunal de Contas da União Antonio Anastasia¹⁶², o atual Presidente da Câmara

¹⁵⁷ Para evitar esses males, devemos buscar a fórmula de um semipresidencialismo ou semiparlamentarismo que assegure que, nas crises, substitui-se o governo, mas não se submete o país e o governo à instabilidade do governante e à bagunça política. As fórmulas portuguesa e francesa, em que o comando das Forças Armadas é função presidencial, o presidente é eleito em eleições diretas, escolhe o primeiro-ministro, preside o conselho de ministros e tem o poder de dissolver a assembleia, tem dado certo. O Executivo é forte, mas compartilhado com o Parlamento. [...] Em todas as legislaturas de que participei — foram treze —, houve discussão sobre reforma eleitoral, mas continuamos debatendo no Parlamento sobre a mesma temática. Vamos sair desse dilema e procurar, com a experiência que acumulamos, colocar esse problema em nossa pauta prioritária. (Noblat, 2021).

¹⁵⁸ Temer levantou, mais uma vez, a bandeira do semipresidencialismo como um “amálgama” para resolver os problemas políticos do país, o que não se consegue no presidencialismo. “Você faz um esforço para montar uma base e quando manda um projeto para o Parlamento, metade vota a favor, metade contra. Gera instabilidade. No semipresidencialismo, tem um partido de situação, outro de oposição. Melhora, aprimora o sistema político”, afirmou. O ex-presidente considera que o semipresidencialismo é a saída para que o país saia das tensões dos últimos tempos. Temer lembrou ainda a série de impeachments que o país viveu: “Impedimento virou moda, é sempre um trauma institucional. (Rothenburg; Nunes, 2023).

¹⁵⁹ O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, e o ministro Gilmar Mendes defenderam, nesta terça-feira (12), a adoção do sistema semipresidencialista no Brasil. “O semipresidencialismo é uma alternativa que eu mesmo cogito. Uma forma de estabilização para a democracia. Os recentes impeachments revelam o trauma que o presidencialismo pode trazer”, disse Barroso. Já o decano do STF, Gilmar Mendes, classificou o debate sobre o tema como “primordial”. “A grave crise institucional que hoje atormenta o país não deixa dúvida que é primordial repensar as formas pelas quais o Estado brasileiro é regido. Temos tido várias falhas na governança e na governabilidade”, afirmou Gilmar. “Um exemplo claro disso é o fato de que, dos cinco presidentes eleitos desde a redemocratização, apenas três conseguiram terminar os mandatos sem serem destituídos do cargo”, acrescentou o ministro. (Garcia, 2023, *online*).

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ O jurista Nelson Jobim, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e coordenador do grupo de especialistas que assessora o grupo de trabalho criado para debater a implantação do semipresidencialismo, defende esse sistema de governo como mais eficaz para garantir a estabilidade política no Brasil. (Câmara dos Deputados, 2024).

¹⁶² Durante toda sua explanação, o palestrante defendeu o “semi presidencialismo” como forma de equidade entre os poderes para garantir mais eficiência e mais responsabilidade. “Nós gostamos de escolher um

dos Deputados, Deputado Arthur Lira¹⁶³, e o ex-Ministro Estado da Justiça, José Eduardo Martins Cardozo¹⁶⁴ (2011-2016).

Nessa senda, a lição de Mendes (2017) é categórica ao afirmar que adotar um modelo de matriz parlamentarista no Brasil não seria oportuno, pois nesse sistema o Chefe de Estado possui incumbências meramente formais e representativas, razão pela qual ocasiona um enfraquecimento drástico dos poderes conferidos ao Presidente da República. Por isso, destaca o possível enquadramento do modelo semipresidencial à realidade brasileira:

Em vista disso, a melhor solução para o impasse parece ser a adoção de um sistema de governo semipresidencialista, um modelo situado entre o presidencialismo e o parlamentarismo. O semipresidencialismo diz respeito a modelo intermediário, no qual o exercício do Poder Executivo é compartilhado entre um presidente da República — que desempenha a função precípua de chefe de Estado — e um primeiro-ministro — que desempenha a função de chefe de governo. Nesse sistema, o presidente da República é escolhido por eleição popular — assim como ocorre no presidencialismo — e desempenha papel mais relevante do que o desempenhado pelo chefe de Estado no modelo parlamentarista. A depender das regras estabelecidas, o presidente da República, no semipresidencialismo, poderia indicar o primeiro-ministro, controlar a política externa do país, solicitar referendos, propor leis e, inclusive, dissolver o parlamento. De outro lado, quem exerce a chefia de governo no sistema semipresidencialista é o primeiro-ministro. Nessa circunstância, a ele compete, por exemplo, a escolha dos ministros de Estado, a elaboração de políticas econômicas, bem como toda a articulação política com os membros do Poder Legislativo. Como se vê, a adoção do sistema semipresidencialista resultaria na introdução de novas particularidades próprias do sistema parlamentarista — como o aumento da responsabilidade do processo decisório congressional —, sem abolir, no entanto, a inteireza das funções relevantes conferidas ao presidente da República. Além disso, o sistema semipresidencialista permitiria a criação de mecanismos de destituição dos primeiros-ministros que porventura viessem a perder apoio político, sem, todavia, prejudicar a chefia de Estado e sem a necessidade de

salvador da pátria, mas se faz necessário mitigar seus poderes. Atualmente, o presidente tem tanto poder que é preciso criar coalizão para se garantir o processo político. O resultado disso é o enfraquecimento da estrutura como um todo”, defendeu Anastasia. O senador afirmou que o processo legislativo precisa se fortalecer dentro de um estado democrático de direito. De acordo com ele, o país precisa de um modelo de governo em que o Executivo apresente um plano de governo para ser apreciado pelo Congresso Federal. “Assim, o Poder Executivo e o Poder Legislativo fortalecidos pela corresponsabilidade poderão fortalecer o país. Precisamos de um Congresso Federal com mais responsabilidade e cautela. Além de modificar o sistema eleitoral para o distrital misto que deverá garantir melhorias ao processo de escolha dos representantes do povo, aproximando eleitor e eleito”, arguiu. (Rodrigues; Rezende, 2017, *online*).

¹⁶³ O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), voltou a defender a adoção do semipresidencialismo – sistema de governo no qual o presidente da República compartilha o poder com um primeiro-ministro, eleito pelo Congresso Nacional. Para Lira, esse modelo é mais eficaz para enfrentar crises políticas no Brasil. [...] “A previsão de uma dupla responsabilidade do governo, ou de uma responsabilidade compartilhada do governo, que responderia tanto ao presidente da República quanto ao Parlamento, pode ser a engrenagem institucional que tanto nos faz falta nos momentos de crises políticas mais agudas”, disse Arthur Lira. (Câmara dos Deputados. 2021, *online*).

¹⁶⁴ Numa perspectiva maior, daí eu falo das minhas convicções, que não são nem as do meu partido. Sou parlamentarista, acho o presidencialismo um sistema que traz instabilidade política e insegurança. Então, pessoalmente, se pudesse, proporia para o país o semipresidencialismo, que acho que se ajustaria muito bem à realidade histórica e cultural brasileira, nos moldes que existe em Portugal e na França. E isso casa com o voto distrital misto, que é o sistema alemão. Tudo isso qualificaria o sistema perfeito? Não, porque não existem sistemas perfeitos nem democracia perfeita, embora seja o melhor dos sistemas. (Voltare, 2020).

cometimento de crime de responsabilidade — que é hoje o que autoriza o processo de impeachment. (Mendes, 2017, *online*).¹⁶⁵

Considerando a presença de tais postulados e havendo contrapartida, ao menos em tese, do modelo teórico semipresidencial como resposta aos vícios do presidencialismo brasileiro, e ainda munido pelas falas e escritos das personalidades mencionadas, justifica-se a presente pesquisa. Razão pela qual passa-se a expor preliminarmente o conceito e demais características do modelo híbrido de governo.

Prasser (2024a, p. 28) em recente trabalho primoroso sobre o tema identifica os sistemas de governo como “sistemas constitucionais de governo”. Para o autor, “todo o sistema de governo comporta definição adstrita às instituições presentes nos respectivos textos constitucionais”. Assim, não há melhor definição para os sistemas de governo senão aquelas assinaladas pelos próprios textos constitucionais dos respectivos países em exame, na medida em que comportam “objetividade de análise”.¹⁶⁶

Da mesma forma aplica-se tanto em regimes de matriz presidencialista, parlamentarista ou semipresidencialista, basta que o respectivo ordenamento apresente um conjunto mínimo de ditames que concebem constitucionalmente aquele sistema de governo.¹⁶⁷ No caso específico do semipresidencialismo, Prasser (2024a, p. 28) delimita “a coexistência de um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo e um Governo exercido por um Primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura”, que foi a formatação conceitual de Robert Elgie. (Prasser, 2024a).¹⁶⁸

3.2 Definição do conceito

Decerto que para conceituar semipresidencialismo, é imprescindível passar pelas obras de Maurice Duverger¹⁶⁹ e Robert Elgie, respectivamente o cunhador do termo e o maior

¹⁶⁵ MENDES, Gilmar. **Semipresidencialismo**: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. Observatório Constitucional. Revista Consultor Jurídico, 30 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

¹⁶⁶ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ O conceito foi inicialmente apresentado pelo cientista político Maurice Duverger em 1970, na 11ª edição de seu Manual de direito constitucional? (Duverger, 1970). Essa não foi a primeira menção ao termo na extensa bibliografia do autor: em 1951, na 1ª edição da obra *Les partis politiques* (Duverger, 1951); o termo já havia sido empregado para descrever a extinta República de Weimar. Mas apenas em 1970 o conceito seria formalmente elaborado, com retoques no livro *Échec au Roi*, (Duverger, 1978) de 1978. Dois anos depois, o autor publicaria um artigo em inglês resumindo seu trabalho (Duverger, 1980), até então, sobre essa nova figura no estudo dos sistemas de governo. E foi este artigo de 1980 que tornou o conceito mundialmente conhecido e frequentemente utilizado, até os dias de hoje. A fórmula desenvolvida combina dois elementos de verificação objetiva e um pendente da percepção subjetiva do leitor, pelo que Duverger consigna que, se a

expoente moderno nos estudos sobre o assunto. Para qualificar o sistema de governo semipresidencial, Duverger (1993) traçou três parâmetros, sendo o primeiro que o Presidente é “eleito de forma direta por sufrágio universal e com poderes significativos”, o segundo que haja um Poder “Executivo dual no qual se contrapõe ao Presidente um Primeiro-ministro”, e o terceiro que o Primeiro-ministro seja “politicamente responsável perante o parlamento”. (Duverger, 1993, p. 75).¹⁷⁰

Nesse sentido, Prasser (2024a) elucida que o conceito de semipresidencialismo inclui, em regra, menção aos poderes presidenciais, mas que o próprio cunhador da categoria se furtou de especificar quais eram os tais poderes consideráveis. Exemplifica, entretanto, como ponto comum a essencial nomeação e eventual destituição do Primeiro-ministro, o direito de dissolução da legislatura e a centralidade na condução da política externa.¹⁷¹ Vale ainda acrescentar o ponto pacífico quanto a prerrogativa presidencial de chefiar as forças armadas e os poderes de sanção e veto. Já na conceituação de Elgie (2011, p. 22),¹⁷² o modelo semipresidencial trata de um sistema em que a Constituição (Brasil, 1988a, *online*) prevê a “coexistência de um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo, e um Governo exercido por um Primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura”.

Sabe-se que o sistema de governo semipresidencialista possui natureza híbrida, pois mescla parte do modelo presidencialista e parte do modelo parlamentarista. Na mesma senda, Michel Temer ratifica que o modelo foi concebido com o prefixo semi¹⁷³, pois “não é o presidencialismo puro e nem o parlamentarismo puro, é uma amálgama dos dois sistemas”.¹⁷⁴

Constituição que o estabeleceu combina três elementos: (i) o presidente da república é eleito por sufrágio universal; (ii) possui poderes bastante consideráveis; (iii) tem, à sua frente, um primeiro-ministro e ministros que possuem poderes executivos e governamentais e que se mantêm no poder apenas enquanto o parlamento não se opõe à sua permanência. (Duverger, 1980). Em que pese que menções ao termo possam ser identificadas em diversos trabalhos anteriores, como na obra do próprio Duverger, não há dúvida de que o francês foi o responsável por formular o primeiro conceito autônomo desse sistema de governo. (Prasser, 2024a).

¹⁷⁰ DUVERGER, Maurice. **O regime semi-presidencialista**. São Paulo: Sumaré, 1993.

¹⁷¹ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹⁷² ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism**: Sub-Types and Democratic Performance. Comparative Politics. New York: Oxford University Press, 2011.

¹⁷³ Cabe anotar que o prefixo “semi-” que compõe a nomenclatura desse sistema de governo não significa necessariamente que todos os arranjos institucionais que preenchem os requisitos para sua definição estarão situados de forma equidistante dos sistemas puros de governo, ocupando, assim, posição central nesse espectro no qual o presidencialismo e o parlamentarismo estão nas extremidades. Assim, torna-se crucial verificar a amplitude desse espectro, analisando a movimentação pendular desses regimes, podendo se aproximar, em menor ou maior extensão, do presidencialismo e do parlamentarismo. (Banhos, 2023. p. 15-16).

¹⁷⁴ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito

O modelo é, portanto, um misto entre presidencialismo e parlamentarismo, pois prevê a coexistência de um Chefe de Estado – Presidente eleito pelo voto direto – e um Chefe de Governo – Primeiro-ministro escolhido pelo Presidente e atuando conjuntamente com o apoio dos demais parlamentares.

No entendimento de Banhos (2023), o modelo semipresidencialista:

Herda do presidencialismo a eleição direta para Presidente e os poderes significativos que são destinados ao Chefe de Estado. Por sua vez, é do parlamentarismo que decorre o Poder Executivo dual, no qual se contrapõe ao Presidente um Primeiro-Ministro, e a necessidade de que o Governo tenha a confiança parlamentar para sua formação e subsistência. Em relação aos atributos próprios do semipresidencialismo, destacam-se a estrutura de dupla responsabilidade do Primeiro- Ministro e de seu Governo, sendo responsáveis perante o Parlamento e perante o Presidente, e o exercício do papel corretivo e moderador do Presidente, o que é ilustrado pela possibilidade de dissolução do Parlamento de forma autônoma, isto é, independentemente de concordância do Primeiro-Ministro e/ou do Parlamento. (Banhos, 2023, p. 15).¹⁷⁵

Prasser (2024, p. 26) sedimenta a mesma inteligência ao afirmar que se trata da forma de governo em que “a Constituição prevê a coexistência de um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo, e um governo exercido por um Primeiro-ministro e seu Gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura”.¹⁷⁶ Todavia, vai além ao conceituar que:

Trata-se de um sistema híbrido, em que pese autônomo, que condensa duas qualidades notáveis dos sistemas tradicionais. Do presidencialismo, herda a presença de um chefe de Estado eleito diretamente, que goza de ampla legitimidade democrática e conserva na população o senso de identificação e representação real. Do parlamentarismo, herda os mecanismos céleres de substituição do governo, sem que crises políticas localizadas se convertam em crises institucionais de maior gravidade. Paralelamente, afasta disfuncionalidades claras de ambos, tais como a concentração unipessoal do poder. O núcleo normativo do semipresidencialismo, ao que nos parece, pode ser sintetizado em dois elementos: flexibilidade e corresponsabilidade. O presidente não se desvincula do governo; o primeiro-ministro vincula-se à maioria parlamentar; e o parlamento, ao governo e ao presidente. E, precisamente, o que identificamos por mútuo processo de controle. (Prasser, 2024a, p.27).¹⁷⁷

Historicamente, vale dizer que o modelo examinado foi forjado na Quinta República Francesa, tendo sido estruturado a partir de um conjunto de sistemas que combinaram “as fórmulas parlamentares com o Presidente eleito pelo sufrágio universal e direto, dotado de poderes significativos para intervenção no varejo político.” (Canotilho; Moreira, 1991, p.

Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁷⁵ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

¹⁷⁶ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹⁷⁷ Idem.

12).¹⁷⁸ No conceito proposto por Duverger (1986), eram abarcadas 7 (sete) experiências constitucionais, sendo elas: Áustria, Finlândia, Islândia, Irlanda, França, Portugal e a Alemanha de Weimar (1919).¹⁷⁹¹⁸⁰ No mesmo sentido, Morais (2017, p. 419)¹⁸¹ revalida que uma das primeiras experiências semipresidencialistas remonta à Constituição de Weimar, tendo refração na reforma da Constituição da Áustria de 1929.

Miranda (1988) acompanha o pensamento dos autores, na medida em que sustenta que a formatação política da Constituição de Weimar “possuía os atributos caracterizadores do semipresidencialismo”, como a eleição do Presidente por sufrágio universal e os tais poderes significativos, como: “a dissolução do Parlamento (art. 25); (b) o Poder Executivo era dual (art. 55), contrapondo-se ao Presidente um Primeiro-Ministro; (c) o Primeiro-Ministro era responsável politicamente perante o Parlamento (art. 54); e (d) o Primeiro-Ministro também era politicamente responsável perante o Presidente (art. 53).” (Miranda, 1988, p. 126).¹⁸² Ou seja, o modelo trata de um regime em que o Chefe de Estado tem somente uma parte das prerrogativas do modelo homólogo norte-americano, enquanto a vertente parlamentarista soma a esse escopo a figura do Chefe de Governo, responsável por tocar a política governamental e vivenciar as turbulências da vida nacional.

Contudo, tal conceito é alvo de críticas na doutrina especializada, pois alguns autores entendem que o regime da Quinta República Francesa é “uma expressão deformada do regime presidencial.” (Leclercq, 1981, p. 327).¹⁸³ Por outra ótica, outros pensadores destacam o caráter parlamentarista do modelo, qualificando-o como “variante do sistema parlamentarista”. (Chantebout, 1982, p. 493).¹⁸⁴ Considerando a gênese histórica e a lógica sistemática do modelo semipresidencial é possível afirmar que vincula-se menos com o campo do presidencialismo do que do parlamentarismo. Para constatar, basta ver que o propósito dos constituintes de Weimar, responsáveis pelo engendramento do primeiro sistema

¹⁷⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

¹⁷⁹ DUVERGER, Maurice. Le concept de régime semi-présidentiel. In: M. Duverger (org.), **Les Régimes semi-présidentiels**, Paris, 1986.

¹⁸⁰ França, Áustria, Finlândia, Irlanda, Islândia, Portugal e Alemanha, está na vigência de Weimar (1919-1933). Duverger identificou, portanto, nos sete casos, a existência de poderes presidenciais bastante consideráveis, além de fazer a verificação preliminar de sufrágio universal para a escolha do presidente, e a existência de um governo exercido por um primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura. (Prasser, 2024a).

¹⁸¹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017.

¹⁸² MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora. 1988. t. 2.

¹⁸³ LECLERCQ, Claude. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. 3. ed. Paris, 1981.

¹⁸⁴ CHANTEBOUT, Bernard. **Droit constitutionnel et science politique**. Paris, 1982.

nessa formatação “não era abandonar o parlamentarismo, mas corrigir através de um elemento presidencialista.” (Canotilho; Moreira, 1991, p. 14).¹⁸⁵

Canotilho e Moreira (1991, p. 14-15)¹⁸⁶ arrematam que a partir da análise da estrutura destes sistemas “continuam a manter as características essenciais do regime parlamentar - a saber: a responsabilidade política do Executivo perante o Parlamento -, sem adquirir os traços essenciais do regime presidencial, ou seja, a Chefia do Executivo pelo Presidente da República e a separação entre Assembleia e Governo”.

Em um breve apanhado, Mendes (2017) ilustra os dois principais modelos de sistema semipresidencial merecedores de destaque, o português e o francês, e ressalta que ambos possuem traços bastante distintos entre si, sobretudo quanto às atribuições do Presidente:

O semipresidencialismo francês guarda raízes na Revolução Francesa e nos ideais do general Charles de Gaulle, no pós-Segunda Guerra Mundial. A forte tradição parlamentarista foi herdada da revolução, com as competências centrais atribuídas à Assembleia Nacional. Já o pensamento de De Gaulle, por sua vez, possibilitou emergir uma nova ideia de participação no sistema político francês, apresentando, assim, a figura de um presidente que, além de exercer a chefia de Estado, participava ativamente da política. Com a promulgação da Constituição Francesa de 1958, firmou-se um sistema político que conferia destaque às atribuições do chefe de Estado. De Gaulle coordenava diretamente a política externa do país, comandava as Forças Armadas e ainda tinha o poder de dissolver a Assembleia Nacional, em caso de crises políticas. O firmamento desses poderes fez com que o sistema de governo francês tornasse um híbrido entre parlamentarismo e presidencialismo. Já no que diz respeito ao modelo semipresidencialista português, concebido na década de 1970, uma importante dessemelhança pode ser facilmente notada. Isso porque, apesar de antever eleições gerais para a escolha do presidente — tal qual ocorre no modelo francês — o sistema português se diferencia do sistema francês por não atribuir à Presidência o exercício de competências executivas relevantes, de modo que o presidente eleito apresenta-se como figura politicamente neutra, que arbitra, intervém e aconselha. (Mendes, 2017, *online*).¹⁸⁷

Na mesma linha sobre os dois modelos europeus, Luiz Carlos Azedo conceitua que embora no modelo francês haja o maior protagonismo do Presidente da República - de estirpe liderante -, como no caso de Emmanuel Macron em detrimento aos 5 (cinco) premiês de seu Governo, “no modelo português, o Primeiro-ministro rouba a cena, mesmo quando o governo é uma geringonça, como fez António Costa, ao formar a coalizão de esquerda Partido Socialista (PS), Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP) e Partido

¹⁸⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ MENDES, Gilmar. **Semipresidencialismo**: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. Observatório Constitucional. Revista Consultor Jurídico, 30 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

Ecologista (PEV). O objetivo principal da geringonça era um governo estável, para implementar políticas de esquerda e combater a austeridade”. (Azedo, 2024, *online*).¹⁸⁸

Portanto, são admitidas variações do modelo desde o “quase-presidencialismo à francesa em que o Presidente é na verdade o líder político da maioria governamental e governa por interposto do Primeiro-ministro, até ao parlamentarismo quase perfeito à austríaca, em que o Presidente da República em pouco se diferencia de sistemas parlamentares comuns.” (Canotilho; Moreira, 1991, p. 18-19).¹⁸⁹ Entre os dois existem vários graus de combinação das duas componentes, “em termos de equilíbrio ou de domínio relativo de uma delas.”¹⁹⁰ Assim, a formatação do sistema vincula-se a um conjunto de fatores, que dependem da configuração constitucional dos poderes do Presidente, da tradição constitucional daquele país, do seu sistema partidário e da relação do Chefe de Estado com os blocos de oposição e situação.

A diferenciação do regime semipresidencial para as formas típicas de parlamentarismo, é demonstrada na posição de autonomia do Presidente e nos poderes próprios que lhe cabem quanto à intervenção no varejo da política. Tais funções governamentais dividem-se entre o Presidente eleito, o Primeiro-ministro nomeado por si e a sustentação dada por seus pares no Parlamento. Portanto, distingue-se do parlamentarismo puro britânico ou do hiper-presidencialismo norte-americano, que concentram os poderes principalmente nas figuras institucionais que dão nome a cada qual dos respectivos modelos.

Na realidade, a maioria dos chefes de Estado exercem minimamente algum papel constitucional, vale destacar, por exemplo, algumas atribuições comuns em todos os sistemas de governo, “como articular o consenso constitucional, preservar, defender e fomentar a funcionalidade do sistema democrático.” No sistema presidencial “o Presidente não somente dispõe de poderes especiais para desempenhar a tarefa como também possui outras importantes funções.” (Canotilho; Moreira, 1991, p. 31).¹⁹¹

Prasser (2024a) sintetiza o conceito de modelo híbrido explicando que a gênese se dá a partir dos estudos mais rudimentares de Duverger, mesmo não havendo estabelecido de

¹⁸⁸ AZEDO, Luiz Carlos. **Análise**: o semipresidencialismo está em todas as cabeças. Política. Nas Entrelinhas. Correio Braziliense. 07 ago. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/08/6914903-analise-o-semipresidencialismo-esta-em-to-das-as-cabecas.html>. Acesso em: 24 nov. 2024.

¹⁸⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

¹⁹⁰ Idem.

¹⁹¹ Idem.

forma expressa quais eram os “poderes bastante consideráveis”¹⁹² de incumbência do Presidente.¹⁹³ No conceito cunhado pelo autor francês, há a figura do Primeiro-ministro como Chefe de Governo, mas não afirma que é imprescindível a indicação de seu nome a partir de escolha do Presidente da República, tampouco que ele poderia demiti-lo.

Na medida em que o autor não conceituou o que são os tais “poderes bastante consideráveis”, Sartori (1994) se valeu de tal lacuna para lançar a sua conceituação teórica, mas incorreu em problemas semelhantes. De acordo com Prasser (2024a), antes que o referido problema fosse confrontado, conceitos alternativos foram propostos, mas sempre observando a essência da definição de Duverger:

Uma proposta autônoma obteria maior destaque, sem, contudo, desafiar o elemento subjetivo e a prevalência da definição na literatura. Em sua aclamada obra *Engenharia constitucional*, Giovanni Sartori estabeleceu cinco requisitos para caracterizar o sistema: 1) chefe de Estado eleito pelo povo; (ii) compartilhamento de poder com um primeiro-ministro, estabelecendo estrutura dual no Executivo; (iii) presidente que não depende do Parlamento, mas que deve canalizar sua vontade por meio do governo; (iv) o governo estar sujeito à confiança do Parlamento; e (v) flexibilidade de exercício do poder. (SARTORI, 1996, p. 132). A centralidade do conceito está no exercício dual e flexível do poder. Dual, pois, como reiterado por Sartori diversas vezes, a existência de Executivo bicéfalo é o que define, de modo elementar, o semipresidencialismo. (Sartori, 1994). Portanto, não há como falar em semipresidencialismo sem que se observe a “diarquia entre as chefias de Estado e governo”. (Prasser, 2024a, p. 47).¹⁹⁴

Ato contínuo, o autor que viria confrontar a subjetividade contida no pensamento de Duverger foi Robert Elgie (1999, p. 13).¹⁹⁵ Para ele, “o semipresidencialismo é a situação em que a Constituição prevê a existência tanto de um Presidente eleito diretamente e com um mandato fixo, como de um Primeiro-ministro e restantes Ministros (Conselho de Ministros ou Gabinete) coletivamente responsáveis perante o Poder Legislativo.” (Prasser, 2024a, p. 49-50).¹⁹⁶

Nesse sentido, nota-se que para ser considerado semipresidencialismo de fato é preciso que esteja positivado no ordenamento constitucional do país a sua opção pela adoção

¹⁹² PRASSER, João Victor. Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte, Fórum Conhecimento Jurídico, p. 42, 2024a.

¹⁹³ PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

¹⁹⁴ PRASSER, João Victor. Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte, Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹⁹⁵ ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

¹⁹⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte, Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

do modelo híbrido de governo. Por fim, Prasser (2024a, p. 50)¹⁹⁷ afirma que “se a Constituição prevê a coexistência de um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo, e um governo exercido por um Primeiro-ministro e seu Gabinete, coletivamente responsáveis perante o Parlamento”, se está diante de um país verdadeiramente semipresidencialista.

3.3 Análise dos modelos europeus

3.3.1 França

Inicialmente, é preciso adentrar nos casos concretos dos modelos paradigma, para se verificar características comuns do sistema semipresidencial na sua aplicação prática. Se hoje está se discutindo a possibilidade de implementar o modelo no Brasil, é preciso rememorar um dos personagens mais marcantes para a institucionalização desse sistema de governo, o ex-Presidente francês Charles De Gaulle (1959-1969), responsável por reescrever a Constituição e fundar a Quinta República Francesa.

Historicamente, sob a égide da Carta de 1875 que fundou a Terceira República, adotou-se uma forma de governo parlamentar, em que “o Presidente era Chefe de Estado Constitucional e poderes executivos investidos no Primeiro-ministro e no Conselho de Ministros”. (Prasser, 2024a, p.50).¹⁹⁸ Assim, o Executivo era responsável perante a Câmara Baixa, chamada de *Assemblée Nationale* (Assembleia Nacional) - equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil -, que foi posteriormente transformada em uma legislatura bicameral agregando-se uma Câmara Alta, denominada de *Sénat* (Senado) - equivalente ao Senado brasileiro.^{199/200}

Para Prasser (2024a), De Gaulle, que foi também Primeiro-ministro da França (1958-1959), notou as fragilidades do sistema político de seu país, o que deu azo ao intuito de redigir uma nova Constituição. O autor descreve que “ele não era a favor do sistema parlamentar de governo e, em vez disso, declarou sua preferência por um sistema presidencial. ” (Prasser, 2024a, p.70).²⁰¹ Considerando tal cenário, o então premiê liderou a

¹⁹⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte, Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 24. O Parlamento vota a lei. Ele controla a ação do Governo. Avalia políticas públicas. Inclui a Assembleia Nacional e o Senado. Os deputados à Assembleia Nacional, cujo número não pode ultrapassar quinhentos e setenta e sete, são eleitos por sufrágio direto. O Senado, cujo número de membros não pode ultrapassar trezentos e quarenta e oito, é eleito por sufrágio indireto. Assegura a representação das autarquias locais da República. Os franceses estabelecidos fora da França estão representados na Assembleia Nacional e no Senado.” (Constituição, 1958).

²⁰¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte, Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

elaboração de um novo arcabouço constitucional, que foi aprovado e referendado pela população em 1958, marcando o início da Quinta República, vigente até os dias de hoje.

Prasser (2024a) explica que se buscou formular um sistema de “parlamentarismo racionalizado e com limites na influência do Parlamento sobre os atos do governo”, enquanto o Presidente, por outro lado, seria eleito de forma indireta. Contudo, uma alteração significativa em 1962 passou a prever a eleição direta para o Chefe de Estado, mediante sufrágio direto e universal. Assim, aprovada tal emenda, a França alterou o sistema de governo para um modelo híbrido em que estavam presentes os poderes do Presidente, os poderes do Governo e a interface entre ambos.²⁰² O referido conceito é albergado sob o manto da definição de Elgie (2011, p. 22),²⁰³ que compreende o semipresidencialismo como um sistema de governo previsto expressamente no ordenamento constitucional, congregado com “a coexistência de um Presidente eleito diretamente com mandato fixo e um governo exercido por um Primeiro-ministro e seu gabinete, responsáveis coletivamente perante a legislatura.”

Considerando os mecanismos de interação entre Executivo e Legislativo, Prasser (2024a) conclui que o sistema francês é semipresidencialista, na medida em que afirma:

Desde 1962, o Presidente francês passou a ser eleito por sufrágio universal e direto, como exposto no artigo 6º da Constituição completa o primeiro requisito da definição dada por Robert Elgie. Também porque os artigos 49 e 50 da Constituição francesa apregoam a possibilidade de a Assembleia Nacional, câmara baixa, conepete-a responsabilidade do governo por meio de rejeição de programa, de declaração de política geral do governo ou de votação de moção de censura. Esses são casos em que o governo deve apresentar sua demissão ao presidente da República. Assim, tais dispositivos completam o segundo atributo da definição de semipresidencialismo. Presente os dois requisitos, somos obrigados, à luz do marco teórico, a concluir que a França possui um sistema de governo semipresidencialista. (Prasser, 2024a, p. 70-71).²⁰⁴

Isso posto, para melhor entendimento do tema é válido destacar que a Constituição Francesa estabelece como incumbência do Presidente assegurar, por meio de sua arbitragem, o bom funcionamento dos poderes públicos e a conservação do Estado.²⁰⁵ O Presidente é, portanto, o garantidor da independência nacional, da integridade territorial e do respeito aos tratados. Também é atribuída a si a função de guardião constitucional quando age na vida

²⁰² PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte, Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁰³ ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism**: Sub-Types and Democratic Performance, 2011.

²⁰⁴ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024.

²⁰⁵ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 5º. O Presidente da República zela pelo respeito à Constituição. Assegura, através de sua arbitragem, o funcionamento regular dos poderes públicos, bem como a continuidade do Estado. É o garantidor da independência nacional, da integridade territorial e do respeito aos tratados.” (Constituição, 1958).

institucional da nação, a exemplo da sua prerrogativa em presidir o Conselho de Ministros.²⁰⁶ Outro item relevante é a possibilidade do Presidente tomar medidas excepcionais nos casos em que as instituições da República, a independência do país, a integridade do território nacional ou a execução dos tratados internacionais forem gravemente ameaçadas, ou quando o regular funcionamento dos poderes públicos constitucionais forem interrompidos.^{207/208}

Entretanto, essa noção da atuação presidencial como árbitro institucional levantou alguns questionamentos em razão dos contornos constitucionais e a prática implantada pelo Chefe de Estado. No fim da Segunda Guerra (1939-1945), grande parte dos países adotaram o sistema parlamentarista, mas atribuindo a Chefia de Estado a um Presidente. Tal formatação foi pensada para que a figura presidencial atuasse como um árbitro da nação, capaz de agir acima das contingências políticas e afirmando a continuidade estatal. Nesse sentido, nota-se que em sua gênese a arbitragem foi pensada para oferecer a neutralidade às soluções de conflitos entre os poderes. (Cohendet, 2000, p.72 *apud* Prasser, 2024a, p. 72).²⁰⁹

Prasser (2024a) afirma que esse enfoque na arbitragem presidencial foi plasmado na elaboração da Constituição da Quinta República. O autor cita que não foi à toa a afirmação de Michel Debré, então Ministro da Justiça (1958-1959) e um dos articuladores do novo ordenamento, de que “o Presidente da República não tem outro poder senão o de pedir a outros poderes: pede ao parlamento, pede à comissão constitucional e pede ao povo.” (Discours, 2006. *apud* Prasser, 2024a, p. 72).²¹⁰ Considerando os dizeres de ambos, resta cristalino o caráter continuísta da função institucional e de Estado do Presidente como mediador definido à época, vez que apenas arbitraria e não tomaria a frente das discussões e tampouco participaria do varejo político.

Na visão de De Gaulle, a figura presidencial deveria ter uma imagem de “árbitro ativa” em que os poderes conferidos ao Chefe de Estado deveriam ser utilizados para servir e orientar o país. Afirmava que o Presidente não poderia ser inerte politicamente e tampouco dobrado às conjunturas. Nas suas palavras o “Presidente é o homem da nação, por ela designado para responder pelo seu destino, o presidente que nomeia o governo e, em

²⁰⁶ **Conseil Constitutionnel.** Tradução: “Artigo 9º. O Presidente da República preside ao Conselho de Ministros.” (Constituição, 1958).

²⁰⁷ **Conseil Constitutionnel.** Tradução: “Artigo 16º. Quando as instituições da República, a independência da nação, a integridade do seu território ou a execução dos seus compromissos internacionais são ameaçadas de forma grave e imediata e o regular funcionamento dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por estas circunstâncias, após consulta oficial ao Primeiro-Ministro, aos presidentes das assembleias e ao Conselho Constitucional.” (Constituição, 1958).

²⁰⁸ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil:** Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ *Idem.*

particular, o Primeiro-ministro, que o pode alterar quando considerar que a tarefa que lhe é destinada acabou, ou se ele simplesmente não se dá mais bem com ele. ” (Conference, 1964 *apud* Prasser, 2024a, p. 72).²¹¹

Para que o Presidente passasse a ter atitudes proativas de arbitragem, é consenso de que dois fatos foram decisivos. O primeiro foi a modificação encampada por De Gaulle quanto a eleição direta do Chefe de Estado e o advento de maiorias parlamentares coesas ao Presidente. Isso conferiu maior autoridade à figura presidencial sobre os outros poderes constituídos e permitiu que adotasse a cartilha política que ele pregava quando empossado, atuando, assim, ativamente na função de árbitro.²¹²

O segundo ponto fulcral quanto às competências presidenciais diz respeito às funções territoriais, de defesa e diplomacia, conforme extrai-se da lição de Prasser (2024a):

Por último, é sob a perspectiva de garantidor da independência nacional, da integridade territorial e do respeito aos tratados, que se amparam diversas outras competências presidenciais. Por exemplo, é sob esse ângulo que o presidente ganha proeminência na defesa e na política externa, credenciando os embaixadores e enviados extraordinários a potências estrangeiras (artigo 14), negociando e ratificando os tratados e dando a devida informação de negociações que conduzam à conclusão de um acordo internacional não sujeito à ratificação (artigo 52). Essa mesma função de garantidor da integridade do território justifica o status dado pelo artigo 15 da Constituição francesa de chefe das Forças Armadas ao presidente e o coloca na presidência de consensos e comitês superiores da Defesa Nacional. (Prasser, 2024a, p. 72).²¹³

Conforme o texto constitucional francês o Presidente “é eleito para um mandato de 5 (cinco) anos por sufrágio universal direto, não podendo exercer mais de 2 (dois) mandatos consecutivos.”²¹⁴ Apesar de continuar parlamentarista, a Quinta República se diferenciou radicalmente da sua antecessora por dar proeminência à figura do Presidente. Essa previsão de poderes presidenciais foi creditada à necessidade de resolver as disfuncionalidades do parlamentarismo, na qual o Presidente e o Primeiro-ministro eram submissos à Assembleia Nacional. (Prasser, 2024a).²¹⁵ Por sua vez, isso desbalanceou a relação entre Executivo e Legislativo, vez que ambos os poderes ficavam reféns de eventuais maiorias parlamentares. A tentativa de criar um equilíbrio entre as forças ficou conhecida como “parlamentarismo racionalizado”.

²¹¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²¹² Idem.

²¹³ Idem.

²¹⁴ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 6º. O Presidente da República é eleito por cinco anos por sufrágio universal direto. Ninguém pode exercer mais de dois mandatos consecutivos. Os termos de aplicação deste artigo são fixados por lei orgânica.” (Constituição, 1958).

²¹⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Alguns exemplos dessa racionalização são os poderes de dissolução da Assembleia Nacional²¹⁶ e a Chefia do Conselho de Ministros²¹⁷, prerrogativas presidenciais para contrabalancear o jogo institucional. Outra das incumbências presidenciais, quiçá a mais importante para a concepção do modelo aventado, é a indicação do Primeiro-ministro.²¹⁸ Vale dizer que a interpretação constitucional de De Gaulle levou ao entendimento de que a liberdade de escolha do Primeiro-ministro pelo Presidente era total e de que ele deveria se reportar diretamente à figura presidencial, que por sua vez deveria agir e influenciar politicamente as ações do Governo. (Boyron, 2013, p.85 *apud* Prasser, 2024a, p. 75).²¹⁹ Isso por si só já demonstra a tônica do modelo semipresidencialista francês, em que a figura do Presidente eleito, fiador da confiança do eleitor e da estabilidade, sobrepuja-se a do premiê. Extrai-se daí a designação de “líderante”, acoplada à nomenclatura Presidente.

Prasser (2024a) descreve que a interpretação gaullista da Constituição acirrou as disputas entre Presidente e Parlamento. Para ele, com ambos buscando minar a atuação do outro, De Gaulle se valia de práticas que não se encaixavam na lógica do sistema parlamentarista, a exemplo da utilização de referendos para ganhar legitimidade popular em detrimento do Parlamento, inflando os poderes presidenciais quanto à tomada de decisão. O autor afirma que para se buscar alinhar as expectativas da Presidência e do Parlamento, foi proposta alteração constitucional para “coincidir as maiorias tanto parlamentares quanto presidenciais”, o que foi feito institucionalizando as interpretações da Constituição

²¹⁶ **Conseil Constitutionnel.** Tradução: “Artigo 12º. O Presidente da República pode, ouvido o Primeiro-Ministro e os presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional. As eleições gerais realizam-se pelo menos vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. A Assembleia Nacional reúne-se automaticamente na segunda quinta-feira seguinte à sua eleição. Caso esta reunião se realize fora do período previsto para a sessão ordinária, fica automaticamente aberta uma sessão por um período de quinze dias. Uma nova dissolução não pode ser realizada no ano seguinte a estas eleições.” (Constituição, 1958).

²¹⁷ **Conseil Constitutionnel.** Tradução: “Artigo 13º. O Presidente da República assina os despachos e decretos deliberados em Conselho de Ministros. Ele nomeia para cargos civis e militares no Estado. Conselheiros de Estado, Grão-Chanceler da Legião de Honra, embaixadores e enviados extraordinários, mestres conselheiros do Tribunal de Contas, prefeitos, representantes do Estado nas comunidades ultramarinas regidas pelo artigo 74.º e na Nova Caledónia, oficiais gerais, reitores de academias, os diretores das administrações centrais são nomeados pelo conselho de ministros. Uma lei orgânica determina os demais cargos a preencher no conselho de ministros, bem como as condições em que o poder de nomeação do Presidente da República pode ser por ele delegado para ser exercido em seu nome. Uma lei orgânica determina os cargos ou funções, diferentes dos mencionados no terceiro parágrafo, para os quais, pela sua importância para a garantia dos direitos e liberdades ou para a vida económica e social da Nação, cabe o poder de designar o Presidente da República é exercida mediante edital da comissão permanente competente de cada assembleia. O Presidente da República não pode proceder à nomeação quando a soma dos votos negativos em cada comissão representa pelo menos três quintos dos votos expressos nas duas comissões. A lei determina as comissões permanentes competentes em função dos cargos ou funções em causa.” (Constituição, 1958).

²¹⁸ **Conseil Constitutionnel.** Tradução: “Artigo 8º. O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro. Cessa funções mediante apresentação por si da demissão do Governo. Por proposta do Primeiro-Ministro, nomeia os restantes membros do Governo e extingue as suas funções.” (Constituição, 1958).

²¹⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

encabeçadas pelo então Presidente. Isso resultou na eleição por “sufrágio universal direto, criando oficialmente o que entendemos por semipresidencialismo”. (Prasser, 2024a, p. 75).²²⁰

Isso posto, vale comentar que no modelo francês não há a figura do Vice-Presidente da República como há no caso do presidencialismo brasileiro. Ou seja, nos casos em que é necessário assumir interinamente, chama-se o Presidente do Senado da República.²²¹ Conforme o texto do artigo, em caso de assunção do cargo lhe são transmitidos todos os poderes presidenciais salvo a possibilidade da convocação de referendo para a população e a dissolução da Assembleia Nacional. O que faz total sentido do ponto de vista de que o Senador que assume não possui a mesma carga de legitimidade do Presidente eleito, justamente porque na França os Senadores não são alvo de eleições majoritárias, por lá os detentores de mandatos senatoriais são nomeados de forma indireta, conforme será explicitado adiante.

Colhe-se o ensinamento de Prasser (2024a) que:

Essa doutrina argumenta que o governo é constitucionalmente o centro das duas maiorias eleitas democraticamente - a maioria legislativa, representada pelo número de cadeiras ocupadas no Parlamento, e a maioria executiva, representada na pessoa do presidente da República. Quando essas duas maiorias se apoiam, há o que na doutrina francesa se convencionou denominar "fait majoritaire" [fato majoritário], ou concordância, que pode ser definido como a unicidade de ação governamental entre o Legislativo e o Executivo. Nas situações de fato majoritário, observou-se que o presidente tende a centralizar em si as discussões e a condução da política. Sob o mesmo argumento, afirma-se que, nas situações de coabitação, quando o primeiro-ministro e o presidente não são aliados, há maior zelo na manutenção do chefe de Estado nos assuntos relativos às funções atribuídas ao governo. Nesses casos, o presidente atuaria mais como um árbitro, ainda que partidarizado. (Cohendet, 2009, p. 3 *apud* Prasser, 2024a, p. 78).²²²

Quanto às atribuições do Primeiro-ministro deve-se considerar que é o dirigente das ações governamentais e responsável por liderar o Governo. Também incumbe a si convocar reuniões preparatórias ou decisórias, resolver desacordos entre Ministros, indicar a cada um deles as restrições orçamentárias que lhes são impostas e, em geral, comportar-se como Chefe de Governo. (Carcassone; Guillaume, 2014, tópico 153 *apud* Prasser, 2024a, p. 79).²²³ Historicamente o Parlamento foi posto como representante do povo, encarnando a unidade da

²²⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²²¹ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 7º. [...] Em caso de vacância da Presidência da República, por qualquer motivo, ou de impedimento constatado pelo Conselho Constitucional, apreendido pelo Governo e deliberando por maioria absoluta dos seus membros, as funções do Presidente da República, pelo As exceções previstas nos artigos 11.º e 12.º abaixo, são exercidas provisoriamente pelo Presidente do Senado e, se este, por sua vez, for impedido de exercer essas funções, pelo Governo. [...]” (Constituição, 1958).

²²² PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²²³ Idem.

soberania na Assembleia. Entretanto, sob a justificativa de se criar uma divisão mais legítima do poder e de melhorar a representação geográfica da população alocada nos territórios, criou-se uma segunda Câmara. (Formery, 2018, p. 61 *apud* Prasser, 2024a, p. 80).²²⁴

Contudo, a França não é uma federação como a República Federativa do Brasil e sim um Estado unitário. A Assembleia Nacional possui no máximo 577 Deputados, eleitos por sufrágio direto, enquanto o Senado possui no máximo 348 Senadores, eleitos por sufrágio indireto dando azo a representação das autarquias locais da República.²²⁵ Atualmente, o Parlamento assume o papel de fiscalizador das ações do Governo e abalizador das políticas públicas, além da aprovação de leis e da representação do povo francês ao lado do Presidente.

Quanto à interação entre os poderes, Prasser (2024a) divide em três vértices: o Governo e o Primeiro-ministro, o Presidente da República e o Parlamento. Na leitura feita pelo autor, a “aresta que liga os vértices representa as relações entre as instituições interligadas”, assim, entre o Presidente e o Primeiro-ministro, há o poder de “nomeação deste por aquele e o poder de contra-assinatura que o Chefe de Governo tem para a eficácia de alguns atos do Chefe de Estado”. Cita também que entre o Presidente e o Parlamento, há a “capacidade do Presidente de dissolver a Assembleia Nacional e a destituição do Presidente no caso de não cumprimento dos seus deveres”. E finaliza destacando que entre o Primeiro-ministro e o Parlamento, há a “moção de censura votada pela Assembleia Nacional e a determinação da agenda parlamentar pelo governo por, pelo menos, duas em quatro semanas”. (Prasser, 2024a, p. 82).²²⁶

Cabe, portanto, ao Presidente (Chefe de Estado) a nomeação do Primeiro-ministro (Chefe de Governo), que terá as suas funções extintas mediante apresentação de demissão do Governo formado²²⁷. Embora a competência do Presidente para escolher o Primeiro-ministro seja demasiadamente ampla, ela é constitucionalmente discricionária, mas politicamente restrita. Isso porque, quando ocorre a coabitação, “a escolha do Presidente é meramente formal, pois, materialmente, a escolha é feita pelos líderes no Parlamento, que são opostos ao Chefe de Estado”. (Prasser, 2024a, p.82).²²⁸ Isso resulta no modelo em que o Presidente não

²²⁴ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²²⁵ Idem.

²²⁶ Idem.

²²⁷ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 8º. O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro. Cessa funções mediante apresentação por si da demissão do Governo. Por proposta do Primeiro-Ministro, nomeia os restantes membros do Governo e extingue as suas funções.” (Constituição, 1958).

²²⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

vislumbra opção que não seja assentir ao nome indicado pela maioria parlamentar, mesmo que a competência para indicação do nome ao cargo seja estritamente presidencial.

Dessa forma, é incumbência do Parlamento destituir o Presidente nos casos de violação das funções ou exercício manifestamente incompatível com o mandato.²²⁹ Ou seja, em certa medida há um instituto capaz de destituir o Presidente, tal qual no processo de *impeachment* brasileiro, em que o Congresso afasta e posteriormente cassa o mandato presidencial. Embora a definição de violação das funções no caso francês seja imprecisa, sobrepõe-se o entendimento de que “o mandato presidencial que precisa ser protegido, ele deve ser protegido contra qualquer coisa que possa impedir”. (Carcassone; Guillaume, 2014, tópicos 440-447, *apud* Prasser, 2024a, p. 83).²³⁰ Prasser (2024a)²³¹ observa o instituto da destituição como uma válvula de segurança para a preservação da continuidade do Estado, na medida em que põe termo a uma situação que se tornou insustentável.

O autor destaca que o relacionamento entre Governo e Parlamento é uma via de mão dupla, considerando que de um lado pode aprovar moção de censura que encerrará as atividades governativas, e por outro, possui faculdades especiais relativas ao poder de agenda parlamentar. Na sua concepção, “em sistemas semipresidencialistas como o francês, o Governo necessariamente é responsável perante o Parlamento”, haja vista que a Constituição assegura mecanismos de monitoramento de atividades do Governo e caso o Parlamento não esteja satisfeito, prevê a possibilidade de censurá-lo. Prasser (2024^a, p. 84).²³²

A partir da leitura do artigo 49 da Carta Francesa, Prasser (2024a) destaca as formas possíveis de retirada da confiança no Governo pela Assembleia Nacional:

Na primeira maneira, o primeiro-ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, requer um voto de confiança à Assembleia Nacional sobre o programa de governo, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral, mediante o compromisso de responsabilidade do governo. Esse mecanismo é utilizado pelo primeiro-ministro, por exemplo, para vincular uma nova maioria parlamentar a um governo recém-nomeado; para reunir apoio de maioria parlamentar quanto à determinada proposta legislativa; para fortalecer um primeiro-ministro enfraquecido; ou ainda para permitir que membros do Parlamento expressem sua opinião sobre uma política originada na presidência, 2. segunda possível maneira de o Parlamento retirar sua confiança do governo é se um décimo dos deputados da Assembleia Nacional apresentar uma moção de censura. Esta será votada no período de 48 horas de sua apresentação e deve ser aprovada por maioria dos membros que compõem a assembleia. Um mesmo deputado não pode ser signatário

²²⁹ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 68. O Presidente da República só pode ser destituído em caso de violação das suas funções manifestamente incompatível com o exercício do seu mandato. A demissão é pronunciada pelo Parlamento constituído como Tribunal Superior.” (Constituição, 1958).

²³⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²³¹ *Idem*.

²³² *Idem*.

de mais de um três moções de censura durante uma mesma sessão ordinária (artigo 49). Se a moção é aprovada, ela engatilha a renúncia de todo o governo. Somente Georges Pompidou teve uma moção de censura aprovada contra seu governo. 3. O terceiro mecanismo previsto no artigo 49 especifica que o primeiro-ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, responsabilizar o governo perante a Assembleia Nacional pela votação de um projeto de lei de financiamento das finanças ou da segurança social. Nesse caso, considera-se este projeto aprovado, salvo se for votada uma moção de censura, apresentada nas 24 horas seguintes. Isso implica dizer que, mesmo que não haja votação favorável ao projeto, se não houver moção de censura, o projeto se tornará lei. Na realidade, o governo só pode ser derrubado pela Assembleia Nacional. (Prasser, 2024a, p. 84-85).²³³

Portanto, a prerrogativa do Presidente de livre nomeação do Primeiro-ministro, bem como a competência de encerrar as suas funções não está adstrita à regra da contra-assinatura. Da mesma forma, ao Chefe de Estado não prescinde aval do Chefe de Governo para apresentar texto que será submetido a referendo popular²³⁴, tampouco para articular a dissolução da Assembleia Nacional.²³⁵ Quanto aos momentos em que há a coabitação, Prasser (2024a, p. 86-87)²³⁶ destaca que o Presidente apenas pode opor-se à política do Governo implementada pelo Primeiro-ministro, de forma remansosa. Isso pois, o Presidente “se torna o líder da oposição parlamentar; ele se torna o opositor mais poderoso contra o governo, uma vez que ainda possui poderes extremamente relevantes”.

Diante do contexto da vitória dos partidos de oposição ao Presidente François Mitterrand (1981-1995), nas eleições parlamentares de 1986, uma situação inédita foi gerada no país, em que as maiorias presidenciais e a parlamentar estavam em lados opostos do campo político. O Presidente Mitterrand perdeu a maioria na Assembleia Nacional e não renunciou, isso fez com que se submetesse à vontade parlamentar e escolhesse Jacques Chirac (1986-1988) como Primeiro-ministro. Até aquele momento a coabitação era um fenômeno meramente teórico, por isso, “os limites desenhados pela Constituição tiveram de

²³³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²³⁴ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 11. O Presidente da República, através de proposta do governo, durante as sessões ou através de proposta conjunta das duas Assembleias, publicadas no Diário Oficial, pode submeter a um referendo qualquer projeto de lei sobre a organização dos poderes públicos, nas reformas relativas à política econômica, social ou ambiental da Nação e sobre os serviços públicos que contribuem para a sua efetivação ou que visem a autorização da ratificação de um tratado que, sem ser contrário à Constituição, afetaria o funcionamento das instituições. Quando o referendo é organizado mediante proposta do Governo, este faz, perante cada assembleia, uma declaração que é seguida de um debate. Uma vez que o referendo tenha decidido pela adoção do projeto de lei, o Presidente da República promulga a lei no prazo de quinze dias após a proclamação dos resultados da consulta.” (Constituição, 1958).

²³⁵ **Conseil Constitutionnel**. Tradução: “Artigo 12. O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional. As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. A Assembleia Nacional é realizada de pleno direito na segunda quinta-feira após a sua eleição. Se esta reunião ocorrer fora do prazo previsto para a sessão ordinária, uma sessão é aberta por direito por um período de quinze dias. Não pode haver o procedimento de uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições.” (Constituição, 1958).

²³⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

ser traçados de maneira experimental”. (Madej, 2008, p. 184-207 *apud* Prasser, 2024a, p. 89).²³⁷

Prasser (2024a) destaca sobre o referido período que:

Tanto o presidente quanto o primeiro-ministro forçaram e retrocederam em inúmeros aspectos até que chegassem a pontos de convergência. Cita-se, como exemplo, a dominância do presidente francês na condução da política externa e na condução dos assuntos de Defesa Nacional, consideradas domínio reservado do chefe de Estado. Na outra mão, o primeiro-ministro era o cabeça da política interna, e o presidente era visto mais como um opositor necessário do que um coautor das medidas e propostas legislativas. A escolha política do presidente, que, no caso da coabitação, é o líder da oposição contra o governo, é feita geralmente mediante um juízo negativo - vetos, pedidos de manifestação de inconstitucionalidades etc. (Prasser, 2024a, p. 89).²³⁸

Ato contínuo, diante de outro período em que houve coabitação na França, a contragosto do Presidente Mitterrand foi nomeado para o cargo o premiê Édouard Balladur (1993-1995), resultando em seu enfraquecimento e de seu partido. Nesse ínterim, o Primeiro-ministro Balladur e seu Governo dominaram a cena política, mesmo sendo considerado um período de conciliação e temperança, inclusive, cunhado de “*la cohabitation en velours*” - coabitação de veludo. (Beytout, 1993 *apud* Prasser, 2024a, p. 89).²³⁹ Noutro momento, o Presidente nomeou para Chefia de Governo Lionel Jospin (1997-2002), com amplo respaldo do Parlamento. Todavia, deu-se início a uma nova cisão em razão da falta de clareza na divisão de competências do Executivo. (Madej, 2008, p. 184-207 *apud* Prasser, 2024a, p. 92).²⁴⁰

Apesar do tom conciliatório de ambos, as disputas intensificaram-se, por vezes não repetindo o padrão visto nas experiências de coabitações anteriores, em que o Presidente se direcionava apenas para as relações diplomáticas externas e o Primeiro-ministro para o varejo interno da política nacional. Conforme explica Derdaele (2022 *apud* Prasser, 2024a, p. 92):²⁴¹ “As interações e as forças antagônicas atuando prolongadamente começaram a preocupar os parlamentares e a elite política francesa, que viam risco de erosão democrática nessas práticas e julgavam a situação como prejudicial ao funcionamento do poder público”. A partir disso, medidas a fim de evitar a coabitação ou torná-la mais curta tentaram ser implementadas, consoante preconizou o premiê Jospin que: “A coabitação é sempre possível, se os franceses

²³⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²³⁸ *Idem*.

²³⁹ *Idem*.

²⁴⁰ *Idem*.

²⁴¹ *Idem*.

a causarem através de seu voto. Mas tem que ser pensada como parênteses. E na política, assim como na literatura, os parênteses devem ser breves”. (Prasser, 2024a, p. 92).²⁴²

A primeira medida foi a alteração da duração do mandato do Presidente, que passou de 7 (sete) para 5 (cinco) anos, fazendo com que o período fosse igual ao dos parlamentares eleitos. De acordo com Prasser (2024a, p. 93), a medida visava “ impedir a coabitação, ou pelo menos a coabitação prolongada”.²⁴³ Para o autor, as medidas teriam o fito de “fazer com que as maiorias tanto parlamentares quanto presidenciais convirjam para um ponto focal, qual seja, o de garantir ao presidente a governabilidade”, isso pois, “uma vez definido quem será o próximo Presidente, é natural pensar que, em pouco tempo, a população elegerá uma outra maioria que não seja coincidente com a já escolhida”. (Prasser, 2024a, p. 93)²⁴⁴

Vale destacar que desde então não se observou mais o fenômeno da coabitação, o que atesta a eficácia da medida - algo que ainda será explorado adiante no terceiro capítulo, quando adentrarmos de fato na proposta de semipresidencialismo para o Brasil. Portanto, o sistema de governo semipresidencialista da França afirma a eleição direta para Presidente em conjunto com escrutínio majoritário para os Deputados, além da possibilidade de dissolução da Assembleia pelo Chefe de Estado. Ou seja, o arranjo tende à presidencialização nos casos em que a maioria presidencial e parlamentar concordem.

No entanto, Prasser (2024a, p. 93)²⁴⁵ destaca que a discordância entre maiorias leva à “parlamentarização”, dando azo a força do Governo na condução das questões Executivas e Legislativas. Para o autor, “esse movimento pendular não leva o regime ao presidencialismo puro nos momentos de concordância, ou ao parlamentarismo puro nos momentos de coabitação em decorrência de contrapesos institucionais que o amortecem”. Na concordância, o Presidente é obrigado a compartilhar o poder com o Primeiro-ministro, mas o fato é que o Executivo permanecerá sendo bicéfalo. Logo, na sua ótica não há como traçar comparação entre a atuação do Presidente no semipresidencialismo ao do presidencialismo puro, e arremata que “na coabitação, o freio também está no compartilhamento de poder”.

Sobre o modelo francês o autor ainda explica que:

O primeiro-ministro, que tem o apoio da maioria na Assembleia Nacional, deve respeitar o espaço institucional do presidente, em especial nas matérias em que possui proeminência constitucional. Isso demonstra a grande capacidade de acomodação do regime às diversas situações enfrentadas na vida pública sob a

²⁴² PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Idem.

mesma égide normativa. Mais que isso: mesmo que se considerem somente os períodos de concordância e até mandatos presidenciais diferentes exercidos pela mesma pessoa (Charles de Gaulle, François Mitterrand e Jacques Chirac), o regime constitucional conseguiu adaptar-se a cada realidade e a cada necessidade que se lhe colocaram. No fundo, a forma como se articulam as maiorias (apoiada em único partido ou em coligação) e se compõem os Governos (mais técnico ou mais político), aliada à força obtida pelo presidente em sua eleição (o que é variável a depender do percentual de votos obtidos), molda nuances nas relações entre os órgãos de poder sem causar fraturas institucionais relevantes. O sistema político francês, por certo, tem seus problemas e recebe críticas, mas não há dúvida de que tem garantido, nos últimos sessenta anos, o funcionamento efetivo do Governo em ambiente de liberdade e de democracia. (Tavares, 2018, p. 80-81).²⁴⁶

Derradeiramente, considerando a longevidade e a experimentação do modelo francês, algumas balizas precisam ser traçadas como parâmetros para a presente pesquisa, sobretudo, no que diz respeito à saída encontrada pelos franceses para evitar a coabitação. Assim, a segregação das eleições presidenciais e parlamentares se coloca como caminho imperativo a ser seguido para manter o bem estar democrático da nação.

Com vistas ao caso brasileiro e elocubrando a aplicação de tal modalidade, é imprescindível a adoção de um mecanismo que freie a coabitação capaz de gerar maior polarização - já bastante acirrada hoje no presidencialismo do Brasil. Por isso, desmembrar as eleições, realizando em um primeiro momento o pleito presidencial e no momento seguinte o parlamentar, mostra-se como opção viável para que a população tenha o discernimento de seguir o espírito norteador do Presidente que ela mesma elegeu, com o propósito de atingir a tão almejada governabilidade. Para tanto, tal caminho é necessário para a institucionalização do modelo de natureza híbrida em um país que tende a polarização como o Brasil.

3.3.2 Portugal

Feito o introito do modelo francês, passa-se ao exame do modelo constitucional de Portugal. De início, a mero título de contextualização, o sistema de governo português é considerado “misto” por Canotilho e Moreira (1991), tendo emergido com a Revolução dos Cravos de 1974, movimento que derrubou o regime salazarista do Estado Novo (1933-1974).²⁴⁷ Havia à época duas grandes preocupações entre as forças políticas democráticas que se opunham ao então regime ditatorial, a primeira de “constituir uma

²⁴⁶ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o "rei" e o "pequeno príncipe". Brasília, DF, Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**, ano 55, n. 217, jan./mar, p. 80-81, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65. Acesso em: 24 nov. 2024.

²⁴⁷ Há exatos 50 anos, no dia 25 de abril de 1974, a Revolução dos Cravos espantou a paz dos cemitérios que reinava em Portugal desde a ditadura de 1926, enrijecida em 1932 pela longa batuta repressora de António de Oliveira Salazar, secundado, em 1968, depois de sua morte, por seu seguidor Marcelo Caetano. (Serrano, 2024).

democracia de partidos, com um Governo politicamente responsável perante o Parlamento livremente eleito”, e na outra senda, a concepção de “restaurar a dimensão democrática da eleição direta para Presidente da República.” (Canotilho; Moreira, 1991, p. 20-21).²⁴⁸

Prima facie, a ideia era a democracia parlamentar, que excluía qualquer versão de presidencialismo ou do já mencionado gaullismo (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998),²⁴⁹ considerando a forte tradição antipresidencialista da cultura democrático-republicana. A segunda ideia de eleição direta do Presidente, em consonância com a preocupação de se dar um fundamento democrático ao cargo, não excluía um sistema de governo propriamente parlamentar mas exigia algumas qualificações dos esquemas parlamentares típicos. (Canotilho; Moreira, 1991).²⁵⁰

Prasser (2024a) relembra que a Constituição de 1911 foi suplantada pela Carta advinda da revolução salazarista de 1933, que serviu para legitimar o regime e que foi amplamente inspirada na Constituição de Weimar da Alemanha de 1919. O autor explica que assim como diversas experiências constitucionais europeias, Portugal foi afetado pelo autoritarismo e pela repressão. Ressalta que uma das principais características foi o tempo em que perdurou o regime, encerrado apenas em 1974, enquanto os outros regimes autoritários do continente tiveram a sua derrocada entre 1940 e 1950. Para a transição do modelo autocrático para uma democracia plena, instaurou-se uma Assembleia Constituinte responsável pela feitura do novo ordenamento constitucional, em que foram insertos dispositivos capazes de imprimir o carácter liberal e democrático, bem como embasam “a existência de um sistema político semipresidencialista”. (Prasser, 2024a, p. 95).²⁵¹

Nesse sentido, Prasser (2024a) destaca que se passou então a estar diante em Portugal da definição fundante de Elgie (2011, p. 22 *apud* Prasser, 2024a, p. 92)²⁵² sobre semipresidencialismo, havendo um sistema de governo constitucional em que há,

²⁴⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁴⁹ O que define o Gaullismo é, ao mesmo tempo, uma doutrina político-constitucional, um movimento político e um regime. A denominação de todos os três deriva do general Charles De Gaulle, cuja personalidade e pensamento são a verdadeira base do fenómeno. Uma definição geral contém a necessidade de elementos para fixar três aspectos. Podemos caracterizar o Gaullismo como um nacionalismo de tipo moderno, personificado na figura de um salvador nacional. Este, voltando a propor a ideologia e os instrumentos da tradição democrática plebiscitária, impõe uma reestruturação, do alto, de instituições e forças políticas que, porém, perdem legitimidade e poder real quando enfrentam uma violenta crise nacional. Em tal situação, o líder se apresenta como portador de uma legitimidade de tipo extralegal, que deriva do papel positivo que ele desenvolveu precedentemente em favor do país e das qualidades consideradas intrínsecas à sua pessoa. (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

²⁵⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁵¹ PRASSER, João Vítor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁵² Idem.

concomitantemente, “um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo, e um Governo exercido por um Primeiro-ministro e seu Gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura.”

Dessa forma, define o autor que:

Quando comparamos o modelo idealizado pela Constituição portuguesa para o relacionamento entre os poderes, principalmente entre o Executivo e o Legislativo, somos compelidos a afirmar que o sistema de governo é semipresidencialista, como veremos a seguir. 1. A Constituição portuguesa, em seu artigo 121, prevê que o presidente da República será eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos portugueses, eleitores recenseados no território nacional. Esse dispositivo faz cumprir a primeira condição da definição exposta anteriormente. Quanto ao segundo requisito, da responsabilidade do governo exercido pelo primeiro-ministro e seu gabinete perante o Parlamento, este é preenchido com os artigos 190, 193 e 194. O primeiro estatui claramente que "o governo é responsável perante o presidente da República e a Assembleia". Os artigos subsequentes dizem respeito ao modo como essa responsabilidade pode ser arguida, seja por solicitação de voto de confiança, seja por moção de censura. É nesses termos que se assegura a caracterização do sistema de governo de Portugal como semipresidencialista, visto que, como demonstrado, há o preenchimento dos dois requisitos da definição. (Prasser, 2024a, p. 96).²⁵³

Logo, o sistema sagrado vencedor na Constituição portuguesa, chamado de “misto” por Canotilho e Vital Moreira, é o equivalente ao sistema híbrido ou semipresidencial. Isso pois aglutina além da figura do Presidente eleito, os moldes do sistema parlamentarista na medida em que o Governo era politicamente responsável perante a Assembleia da República. Entretanto, os autores descrevem como imperfeito, pois “essa responsabilidade apresentava um notório déficit, tanto na dispensa de uma prévia investidura parlamentar do Governo como na exigência de duas moções de censura consecutivas, por maioria absoluta, para derrubar o governo”. Por outro lado, assinalam que “era notória uma forte componente presidencial, denunciada sobretudo na dependência do Governo face ao Presidente, constitucionalmente munido do poder de demiti-lo livremente”. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 22)²⁵⁴

Quanto ao sistema de governo, os autores portugueses definem os traços fundamentais de acordo com a Constituição da República:

A eleição directa do Presidente da República, por sufrágio popular, sendo ele dotado de consideráveis meios de intervenção política, constituindo assim um pólo do poder político ao lado da Assembleia da República; a existência de um Governo como órgão de soberania autónomo, titular da função governativa; a responsabilidade do Governo, simultaneamente perante o Presidente da República (que o nomeia e pode demitir) e perante a Assembleia da República (perante a qual

²⁵³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁵⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

tem de apresentar o seu programa e que também o pode demitir. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 9-10).²⁵⁵

Para eles o esquema posto não tem correspondência com o modelo presidencial e tampouco com o parlamentar convencional, fundamentalmente pelas razões de que: “O Presidente da República não é o titular do Poder Executivo ou da função governamental, que é confiada ao Governo, com autonomia face àquele; pois não se verifica a separação típica do sistema presidencial, entre a Assembleia de um lado, e o Executivo do outro, já porque o Governo depende da Assembleia, já porque esta pode ser dissolvida pelo Presidente”. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 10).²⁵⁶

Para Canotilho e Moreira (1991, p. 10-11)²⁵⁷ não se trata de um sistema parlamentar, pois ao lado da Assembleia da República existe um segundo pólo de poder político, também com gênese na vontade popular, o Presidente eleito, que detém importantes poderes constitucionais próprios e que independe de anuência governamental. O Governo não depende apenas de respaldo da Assembleia, podendo ser demitido pelo Presidente sem qualquer vicissitude da sua relação parlamentar. Já o Parlamento pode ser dissolvido pelo Chefe de Estado independentemente de se estar diante de uma crise governamental. Por seu turno, Morais (2017) reputa que três órgãos variam como preponderantes em Portugal, podendo prevalecer ou o Presidente da República, ou o Primeiro-Ministro ou o Parlamento. Isso engendra uma triangulação *sui generis* na projeção institucional do país, algo que aponta como inexistente nos demais sistemas semipresidenciais comparados. (Morais, 2017).²⁵⁸

Nessa senda, os autores concluem o seu pensamento definindo que:

No entanto, não sendo um sistema de governo parlamentar típico - por causa do peso constitucional e dos poderes próprios do Presidente da República -, trata-se em todo o caso de um sistema de base parlamentar, visto que ele corresponde aos dois critérios tradicionalmente considerados para definir esse sistema, a saber, a responsabilidade do governo perante o parlamento e a separação do governo em relação ao Presidente da República. Inversamente, apesar da eleição popular do Presidente da República e dos seus poderes próprios — o que faz dele um pólo de poder autónomo, como no sistema presidencial e não um órgão não autónomo ou dependente, como no sistema parlamentar comum —, o nosso sistema não corresponde ao sistema presidencial, porquanto não existe identidade entre o Governo e o Presidente da República, nem independência entre este e a Assembleia da República pois esta pode ser dissolvida por aquele). (Canotilho; Moreira, 1991, p. 11-12).²⁵⁹

²⁵⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Idem.

²⁵⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017.

²⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

Portanto, sendo definido de forma expressa como um “sistema de base parlamentar”, é preciso anotar aqui a grande distinção existente entre o regime constitucional francês e o português. Enquanto no primeiro caso o Presidente eleito também seja uma espécie de Chefe de Estado-maior incumbido de dirigir a política governamental, no segundo há uma posição de subordinação à figura do premiê, que é o Chefe Supremo de Governo. (Canotilho; Moreira, 1991).²⁶⁰

Quanto às atribuições constitucionais do Chefe de Estado, os autores alvitraram que:

Nesse conflito o Presidente da República é árbitro (entre o Governo e a Assembleia, entre a maioria e a oposição), polícia (do Governo, controlando a sua conduta) e, em caso de crise, bombeiro do sistema (demissão do Governo, dissolução da Assembleia da República, declaração do estado de exceção, etc.). Pode advertir os contendores, afastar o Governo, dar chances à oposição mediante a dissolução da Assembleia da República. Mas não pode substituir-se-lhes ou subrogar-se-lhes. Só esta posição de independência partidária e de autonomia face à maioria e à oposição é que permitirá que o Presidente da República desempenhe tanto a função de integração, que, num contexto pluripartidário, decorre das suas atribuições de representante da República (ou seja, de toda a comunidade nacional) e de garante da unidade nacional, como a função de defesa do "regular funcionamento das instituições" (art. 123º da Constituição). (Canotilho; Moreira, 1991, p. 30).²⁶¹

No referido artigo da Carta da República Portuguesa, foram incumbidas as seguintes funções ao Presidente: “a) representar a República; b) garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas; c) comando supremo das forças armadas”. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 31).²⁶² Logo, é possível intuir que o Presidente não governa e o Governo não é seu subordinado, pois além de representar a República, lhe competem funções de garantia da existência e da unidade da República, bem como de zelar pelas instituições. Embora mantenha as competências políticas supracitadas, o Presidente não é um órgão governante, não tendo ingerência na condução dos negócios governamentais, competindo-lhe zelar pela sua regularidade institucional. (Canotilho; Moreira, 1991).²⁶³

Sobre a formatação do modelo português, Morais (2017)²⁶⁴ arremata que o Presidente da República e o Primeiro-Ministro segregam as funções de direção política do Estado, constituindo dois órgãos distintos e soberanos. Isso porque enquanto a Administração Pública

²⁶⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁶¹ Idem.

²⁶² Idem.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017.

permanece sob a gestão do Chefe de Governo, o Chefe de Estado não participa do Poder Executivo, incumbindo-lhe a representação da Presidência da República, instituição apartada e autônoma do Governo português.

Nessa toada, os autores assinalam que o Presidente representaria um “quarto poder”, invocando o “poder regulador” que Benjamin Constant pretendeu imputar ao Monarca Constitucional, e o “poder neutro” que Carl Schmitt observou no Presidente da República de Weimar, mas sem corresponder ao entendimento fundamentalmente passivo que essas construções fizeram do Chefe de Estado. O Presidente da República Portuguesa não é, portanto, titular da função de Governo e nem detém poderes de sua co-gestão, mas abarca “poderes relevantes de intervenção institucional e coparticipação na função de orientação e conformação política do Estado”. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 32-33).²⁶⁵

Considerando os poderes exercidos pelo Presidente no modelo português, mister pontuar alguns conflitos e concordâncias práticas, trazidos por Canotilho e Moreira (1991):

O caso paradigmático é o do conflito entre o Presidente da República de um lado, como órgão promulgante, e a Assembleia da República e o Governo, do outro lado, como órgãos legislativos. O direito de veto do Presidente da República prevalece sobre o Governo, mas pode ter de ceder no caso da Assembleia da República (art. 139º). [...] É o que ocorre justamente nas relações entre o Presidente da República e o Governo, com principal incidência nas áreas da defesa e da política externa, atentas as funções constitucionais de representação da República e de Comandante Supremo das Forças Armadas atribuídas ao primeiro e as funções de condução da política geral do país, constitucionalmente confiadas ao segundo. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 41).²⁶⁶

Quanto à seara das relações internacionais, na visão dos autores a função de representação da política externa da República recai ao Presidente. (Canotilho; Moreira, 1991).²⁶⁷ Já na condução da política geral do país reputam necessários esforços para estabelecer a concordância prática entre essa função governamental e o papel constitucional do Presidente, sobretudo como representante externo da República e enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas. (Canotilho; Moreira, 1991).²⁶⁸ Desta forma, diante da enorme distinção institucional entre os regimes francês e português, os autores destacam que a Constituição francesa não estabelece a dupla responsabilidade do governo como a portuguesa, junto ao Presidente e a Assembleia, omitindo-se quanto ao primeiro.

²⁶⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Idem.

²⁶⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

Para Canotilho e Moreira (1991, p. 17),²⁶⁹ a justificativa advém do fato de que “não existe verdadeira separação e autonomia do Governo perante o Presidente da República, não podendo, portanto, existir relação de responsabilidade política lá onde existe uma verdadeira subordinação política”. Logo, nessa ótica, o Presidente governa por interposto do Primeiro-ministro, ao contrário da Constituição portuguesa em que não se poderia falar no governo como sendo do Presidente da República. O Governo, chefiado pelo Primeiro-Ministro, possui a titularidade do Poder Executivo, ao passo que o Presidente eleito, fiador da estabilidade, não partilha da função governamental, ou seja, não é um “Presidente governante”, pois não integra e tampouco dirige o Governo. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 43)²⁷⁰ Assemelha-se, nesse ponto, ao Presidente Federal da Alemanha, em que lhe é conferido um poder fundamentalmente representativo, sem intervenção no processo de escolha do Chanceler.

Dito isso, considerando as designações assentadas, é preciso diferenciar o modelo português do semipresidencialismo francês, que dá a primazia da liderança ao Presidente - a figura emblemática do Presidente líder francês. É possível concluir, portanto, que no sistema lusitano “o Presidente da República não é considerado Chefe do Executivo e nem co-titular, pois não lhe compete orientar ou superintender o governo”.²⁷¹ Assim, extrai-se da Carta portuguesa que incumbe ao Governo a condução política do país, com a prerrogativa de orientar os rumos da administração do Estado. Enquanto a condução política é feita pelo Primeiro-ministro (Chefe de Governo), a definição, contudo, não é de sua exclusividade, uma vez que é partilhada com o Presidente eleito (Chefe de Estado) e a Assembleia da República (Parlamento unicameral).

Quanto à divisão de cada qual das funções, Canotilho e Moreira (1991) definem:

Quanto à Assembleia da República, ela comparticipa nessa função, de vários modos, principalmente votando as leis do plano e do orçamento, aprovando as convenções internacionais, apreciando o programa do Governo, votando moções de confiança ou de censura, fiscalizando o Governo. Também o Presidente da República participa de vários modos na função de orientação política: ao escolher o Primeiro-Ministro e ao exonerá-lo, ao dissolver a Assembleia da República, ao promulgar ou vetar as leis, ao pronunciar-se publicamente sobre questões políticas, etc. São justamente os poderes específicos de intervenção e participação do Presidente da República na função de orientação ou de conformação das decisões políticas do Estado, especialmente no domínio da política externa e da política de defesa, que carecem aqui de ser desenvolvidas. A participação do Presidente da República na função de conformação da vontade política do Estado tem uma componente essencial no controlo da condução da política governamental, e isto

²⁶⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁷⁰ Idem.

²⁷¹ Idem.

abrange desde a formação do Governo, passando pelo controlo de muitos dos seus actos e dos da maioria parlamentar, até à possibilidade de demissão do Governo. A função de controlo é genérica, mas pode compreensivelmente assumir formas mais exigentes face a maiorias prepotentes, que abusem da sua posição dominante, e noutras situações particulares em que os governos tendem a extravasar as suas funções (períodos de crise, governos demitidos, períodos eleitorais, etc.). Na delimitação recíproca das funções políticas conformadoras do Presidente da República e das funções próprias do Governo é natural que surjam dificuldades, provando-se impossível uma demarcação rigorosa. Mas, sendo essa uma característica inerente a todos os sistemas políticos baseados na separação de poderes, só um correcto entendimento do papel e do perfil constitucional do Presidente da República no sistema de governo é que permite encontrar soluções constitucionalmente adequadas e politicamente coerentes para os problemas concretos de conflito de competências positivo ou negativo entre os vários órgãos de soberania constitucionalmente chamados a contribuir para a formação da vontade política do Estado. (Canotilho; Moreira, 1991, p. 45-47).²⁷²

Em resumo, quanto ao escopo de atuação do Parlamento tem-se: i) apreciação do programa do Governo; ii) votar moções de confiança ou censura; iii) fiscalizar o Governo. Quanto ao Presidente, os poderes de intervenção e participação na orientação ou conformação das decisões políticas do Estado são: i) escolha e exoneração do Primeiro-Ministro; ii) dissolução da Assembleia; iii) promulgar ou vetar as leis; iv) pronunciar-se sobre questões políticas relevantes. É possível concluir que o sistema de governo português é misto e de base parlamentar, ou como definem Canotilho e Moreira (1991, p. 111)²⁷³ “um modelo semi-presidencial de pendor parlamentar que reconhece ao Presidente da República um poder autónomo de conformação política”. O Governo, personificado na figura do Primeiro-ministro - advindo de composição parlamentar e nomeado pelo Presidente da República eleito -, é o órgão de condução da política nacional, mesmo que a definição política de Estado não seja atribuição exclusiva sua.

Nessa senda, para a condução da política nacional, o Governo não governa sem a convergência da Assembleia e do Presidente, a quem deve manter permanentemente informado e que lhe pode pedir prestação das contas, podendo em última instância demiti-lo. Além do dever de informação, o Governo deve consultar o Presidente sobre assuntos politicamente relevantes, sendo que o segundo não pode impor e nem instruir o primeiro, mas não está impedido de formular conselhos. E por sua vez, considerando a autoridade da figura do Chefe de Estado eleito, mesmo que não acate, o Governo deve considerar as opiniões e sugestões presidenciais, sobretudo para a política externa e de defesa, sendo imprescindível a permanente comunicação e concertação institucional. (Canotilho; Moreira, 1991).²⁷⁴

²⁷² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁷³ Idem.

²⁷⁴ Idem.

Vale ressaltar que a lealdade institucional vincula tanto o Governo quanto o Presidente, que não pode tomar iniciativas com repercussão na condução da política governamental e tampouco forçar o Governo a guiar-se pelas suas posições na política externa e na defesa. Por fim, nos sistemas de governo parlamentares mistos, os autores definem que “a fronteira entre as esferas do Governo e do Presidente, não é demarcada com todo o rigor em toda a sua extensão, subsistindo uma margem de indeterminação, cuja regulação depende do grau de sintonia ou divergência entre o Chefe de Governo e o Chefe de Estado, e a relação das forças políticas de cada situação”. (Canotilho; Moreira, 1991, p.114).²⁷⁵

Em resumo, o Presidente da República, que é o chefe de Estado, é eleito para um mandato de 5 (cinco) anos, por meio de sufrágio universal, direto e secreto.²⁷⁶ Caberá também ao Presidente, após investido no cargo, a responsabilidade: i) por representar a República Portuguesa; ii) garantir a independência nacional e a unidade do Estado; iii) regular o funcionamento das instituições democráticas; e iv) o comando das Forças Armadas.^{277/278} Isso definido, vale destacar as três características da presidência em Portugal, reconhecidas pela doutrina: a responsividade, a responsabilidade constitucional e a responsabilidade internacional. (Freire; Santana-Pereira, 2018, p. 218 *apud* Prasser, 2024a, p. 98).²⁷⁹ Primeiramente, quanto à responsividade, trata-se do dever do Presidente de “defender a soberania nacional e a ordem democrática, enquanto pilares da construção de uma República soberana”.²⁸⁰ Assim, é incumbência do Chefe de Estado eleito “ser responsivo para com as demandas do povo, na medida da garantia de sua soberania”. (Freire; Santana-Pereira, 2018, p. 219. *apud*. Prasser, 2024a, p. 98).²⁸¹

Já a responsabilidade constitucional está justamente no ato de cumprir fielmente a Carta Constitucional, algo que está imbricado com a responsividade, na medida em que “a

²⁷⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

²⁷⁶ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 128.º Mandato 1. O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos e termina com a posse do novo Presidente eleito. (Constituição, 2005).

²⁷⁷ Constituição Da República Portuguesa. Artigo 120.º Definição O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas.” (Constituição, 2005).

²⁷⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁷⁹ Idem.

²⁸⁰ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 1.º República Portuguesa Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” (Constituição, 2005).

²⁸¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Constituição é produto da vontade soberana e incondicionada juridicamente do Poder Constituinte” e que “reflete a vontade e o projeto original de democracia”. (Freire; Santana-Pereira, 2018, p. 220 *apud* Prasser, 2024a, p. 98).²⁸² Por fim, a responsabilidade internacional, como o próprio nome infere, diz respeito à representação da política externa do país, bem como a ratificação de tratados e o cumprimento de deveres internacionais. (Canotilho; Moreira, 2014, p. 141. *apud* Prasser, 2024a, p. 99).²⁸³

Logo, é possível afirmar que a função precípua do Chefe de Estado é a representação da República Portuguesa, sendo o garantidor da independência nacional. Isso implica na incumbência de representar não só o Estado, mas a coletividade nacional, simbolizando a unicidade do poder estatal e a inclusividade da República, mas também garante a prerrogativa de utilização de medidas concretas para defesa física da independência do país contra a ocupação e a anexação por outra nação. (Prasser, 2024a).²⁸⁴

Acompanhado também da declaração de guerra e de paz, mediante auscultação do Conselho de Estado e prévia autorização da Assembleia da República.²⁸⁵ Outro exemplo de como o Presidente age como garantidor do funcionamento das instituições democráticas é que somente sob essa justificativa pode demitir o Governo.²⁸⁶ Sobre esta justificativa para a demissão do Governo, Morais (2017) sustenta que tal restrição foi admitida apenas em caso de “faculdade excepcional ou último recurso para uma crise grave ou insuperável”. (Morais, 2017, p.488).²⁸⁷

Dentre as demais atribuições do Presidente da República, Prasser (2024a) destaca:

Presidir também o Conselho de Estado (artigo 133/a), de ser ele o responsável por nomear cinco membros deste conselho (artigo 133/n), nomear e exonerar, sob

²⁸² PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 135.º Competência nas relações internacionais Compete ao Presidente da República, nas relações internacionais: a) Nomear os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros; b) Ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados; c) Declarar a guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República, ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da sua Comissão Permanente.” (Constituição, 2005).

²⁸⁶ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 195.º Demissão do Governo 1. Implicam a demissão do Governo: a) O início de nova legislatura; b) A aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro; c) A morte ou a impossibilidade física duradoura do Primeiro-Ministro; d) A rejeição do programa do Governo; e) A não aprovação de uma moção de confiança; f) A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções. 2. O Presidente da República só pode demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.” (Constituição, 2005).

²⁸⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017.

proposta do governo, o presidente do Tribunal de Contas (artigo 133/m, primeira parte) e o procurador-geral da República (artigo 133/m, segunda parte). Ainda nessa lista, o presidente nomeia e exonera os embaixadores e enviados extraordinários (artigo 135/q, primeira parte), e acredita os representantes diplomáticos estrangeiros (artigo 135, segunda parte). notabiliza-se a capacidade do presidente de dissolver a Assembleia da República, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado (artigo 133), a demissão do controle para assegurar o melhor funcionamento das instituições democráticas (artigo 133/g e artigo 195, n° 2) e a dissolução de assembleias legislativas regionais (artigo 133/j e artigo 234, n°1). (Canotilho; Moreira, 2014, p. 336). Além desse, o exercício do veto político sobre decreto ou decretos-lei mediante mensagem fundamentada à Assembleia da República. (Prasser, 2024a, p. 100-101).²⁸⁸

Em face do leque de atribuições presidenciais, o legislador constituinte decidiu por “limitar a reeleição e evitar uma permanência demasiada no cargo”. (Canotilho, 2003, p. 151; Silva, 2016, p. 201. *apud* Prasser, 2024a, p. 100-101).²⁸⁹ Portanto, optou-se por tornar defeso a possibilidade de concorrer a reeleição de terceiro mandato consecutivo, assim como a reeleição no quinquênio imediatamente subsequente.²⁹⁰ Sobre a temática Morais (2017, p. 612) refere que limitar dois mandatos consecutivos tutela “o princípio republicano da renovação dos titulares nos cargos”, esquivando-se de “uma perenização dos mesmos titulares no poder ou tentações bonapartistas ou de personalização excessiva da Chefia de Estado que alterem os equilíbrios do sistema político”.²⁹¹

Quanto ao encerramento do mandato presidencial, Canotilho e Moreira (2014) ensinam que a Constituição definiu as somente duas hipóteses, com a posse de novo Presidente eleito, ou com a vacância do cargo.²⁹² De qualquer sorte, o mandato presidencial encerra-se, por óbvio, com a posse do novo Presidente eleito, mas a vacância do cargo, pode ser admitida seja em caso do falecimento do Chefe de Estado, com a verificação de sua impossibilidade física e permanente²⁹³, com a sua renúncia²⁹⁴, com a perda do cargo por

²⁸⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁸⁹ Idem.

²⁹⁰ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 123.º Reelegibilidade 1. Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo. 2. Se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quinquênio imediatamente subsequente à renúncia.” (Constituição, 2005).

²⁹¹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017.

²⁹² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. 4.ed. Coimbra, Coimbra, 2014.

²⁹³ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 223.º Competência 2. Compete também ao Tribunal Constitucional: a) verificar a morte e declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República, bem como verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções.” (Constituição, 2005).

²⁹⁴ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 131.º Renúncia ao mandato 1. O Presidente da República pode renunciar ao mandato em mensagem dirigida à Assembleia da República. 2. A renúncia torna-se efetiva com o conhecimento da mensagem pela Assembleia da República, sem prejuízo da sua ulterior publicação no Diário da República.” (Constituição, 2005).

ausência²⁹⁵ e a pela destituição por cometimento de crime de responsabilidade²⁹⁶. Os autores ressaltam que apenas o instituto da renúncia possui eficácia automática, sendo verificado que nos demais casos, é preciso que haja validação do Tribunal Constitucional para conferir-lhe os efeitos da vagatura. (Canotilho, Moreira, 2014).²⁹⁷

Vale dizer que nos casos em que há renúncia, ausência ilegítima e responsabilidade criminal, é igualmente verificada a impossibilidade de reeleição, no que se refere ao pleito subsequente. (Miranda; Medeiros, 2006, p. 364. *apud* Prasser, 2024a, p. 104).²⁹⁸ Outro ponto que merece destaque por não guardar paralelo com o caso brasileiro é a inexistência do Vice-Presidente da República, nos casos de impedimento temporário ou na vacância do cargo, é chamado a assumir a presidência o Presidente da Assembleia - rememorando que em Portugal existe apenas um chefe do Poder Legislativo dado que é unicameral -, ou o substituto, caso o primeiro na linha sucessória esteja impedido.²⁹⁹ Evidencia-se, portanto, que em Portugal assim como na França, não há a figura do Vice-Presidente eleito na chapa em conjunto com o Presidente da República, algo que é comezinho em países de governo semipresidencialista. Daí porque cabe ao Presidente da Assembleia substituir o Presidente, em razão de o Legislativo representar outro órgão soberano legitimado pelo sufrágio direto e universal. (Miranda; Medeiros, 2006, p. 375 *apud* Prasser, 2024a, p. 104).³⁰⁰

²⁹⁵ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 129.º Ausência do território nacional 1. O Presidente da República não pode ausentar-se do território nacional sem o assentimento da Assembleia da República ou da sua Comissão Permanente, se aquela não estiver em funcionamento. 2. O assentimento é dispensado nos casos de passagem em trânsito ou de viagem sem carácter oficial de duração não superior a cinco dias, devendo, porém, o Presidente da República dar prévio conhecimento delas à Assembleia da República. 3. A inobservância do disposto no n.º 1 envolve, de pleno direito, a perda do cargo.” (Constituição, 2005).

²⁹⁶ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 130.º Responsabilidade criminal 1. Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça. 2. A iniciativa do processo cabe à Assembleia da República, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções. 3. A condenação implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição. 4. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções o Presidente da República responde depois de findo o mandato perante os tribunais comuns.” (Constituição, 2005).

²⁹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada.** 4.ed. Coimbra, Coimbra, 2014.

²⁹⁸ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

²⁹⁹ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 132.º Substituição interina 1. Durante o impedimento temporário do Presidente da República, bem como durante a vagatura do cargo até tomar posse o novo Presidente eleito, assumirá as funções o Presidente da Assembleia da República ou, no impedimento deste, o seu substituto. 2. Enquanto exercer interinamente as funções de Presidente da República, o mandato de Deputado do Presidente da Assembleia da República ou do seu substituto suspende-se automaticamente. 3. O Presidente da República, durante o impedimento temporário, mantém os direitos e regalias inerentes à sua função. 4. O Presidente da República interino goza de todas as honras e prerrogativas da função, mas os direitos que lhe assistem são os do cargo para que foi eleito.” (Constituição, 2005).

³⁰⁰ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Quanto à nomeação do Primeiro-ministro, dá-se por escolha do Presidente, após ouvir os partidos com representação na Assembleia da República e considerar os resultados eleitorais.³⁰¹ Canotilho e Moreira (2014, p. 434)³⁰² definem que o ato de nomeação do Chefe de Governo é “praticado no exercício de uma competência pessoal” do Presidente da República. Todavia, Novais (2021, p. 195 *apud* Prasser, 2024a, p. 106)³⁰³ explica que na prática a política portuguesa tem aplicado: “uma regra informal de nomear o indicado pela maior coligação, pois, como a subsistência do governo depende do Parlamento - ao apreciar o respectivo programa e ao responsabilizar politicamente uma vez entrado em funções -, de nada adiantará ao presidente da República nomear um governo que não tenha o assentimento parlamentar, ou, mais rigorosamente, que tenha a oposição/rejeição de uma maioria parlamentar”.

A partir daí o Primeiro-ministro propõe a sua estrutura governamental ao Presidente, que passará a nomear os membros.³⁰⁴ Conforme ensina Prasser (2024a), o Primeiro-ministro escolherá os membros do Governo com vistas na aprovação junto ao Chefe de Estado e “na responsabilidade do membro do governo perante o próprio Chefe de Governo”, pois juntos formarão o Conselho de Ministros³⁰⁵, que por sua vez definirão as diretrizes gerais da política governamental. Também incumbe ao Conselho aprovar “propostas de lei e de resolução, aprovar os decretos, apreciar acordos internacionais não submetidos à Assembleia e aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas.” (Prasser, 2024a).³⁰⁶

Formado o Conselho, passa-se então a elaboração do programa de governo, que será submetido ao crivo da Assembleia da República por meio de pronúnciação do

³⁰¹ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 187.º Formação 1. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais.” (Constituição, 2005).

³⁰² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada.** 4.ed. Coimbra, Coimbra, 2014.

³⁰³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil:** Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁰⁴ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 187.º Formação 1. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais. 2. Os restantes membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro.” (Constituição, 2005).

³⁰⁵ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 184.º Conselho de Ministros 1. O Conselho de Ministros é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos Ministros.” (Constituição, 2005).

³⁰⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil:** Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Primeiro-ministro, no prazo máximo de 10 (dez) dias após a sua nomeação³⁰⁷. Caso rejeitado o Governo é imediatamente demitido e reinicia-se o processo de formação do novo Governo.³⁰⁸ Caso aprovado dá-se início a “solidariedade ministerial”, em que os membros ficam submetidos ao programa de governo firmado e às deliberações advindas do Conselho de Ministros³⁰⁹. Nessa linha, Prasser (2024a) define que “o programa é de suma importância também para a verificação da responsabilidade política do governo, tendo em vista que a assembleia pode votar moções de censura ao governo³¹⁰ com fulcro na execução de seu programa”. (Miranda; Medeiros, 2006, p. 653 *apud* Prasser, 2024a, p. 107).³¹¹

No que diz respeito à demissão do Primeiro-ministro pelo Presidente, Prasser (2024a) destaca que a Constituição de 1976 previa “a dupla responsabilidade política do governo, sendo facultado tanto à Assembleia quanto ao Presidente exercer juízo político e demitir ou não o Governo”. No entanto, uma importante alteração constitucional limitou a responsabilidade política do governo apenas perante a Assembleia³¹². A referida mudança no ordenamento retirou a faculdade presidencial “de exercer juízo político sobre o Governo e destituí-lo discricionariamente”, ou seja, “retirou a responsabilidade política do Governo perante o Presidente”. O autor ressalta que embora não haja formalmente a responsabilidade política, o texto constitucional ainda prevê a responsabilidade do Governo perante o Presidente e a Assembleia³¹³, bem como atribui ao Primeiro-ministro a competência de informar o Presidente sobre temas relativos à condução da política interna e externa do

³⁰⁷ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 192.º Apreciação do programa do Governo 1. O programa do Governo é submetido à apreciação da Assembleia da República, através de uma declaração do Primeiro-Ministro, no prazo máximo de dez dias após a sua nomeação.” (Constituição, 2005).

³⁰⁸ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 195.º Demissão do Governo 1. Implicam a demissão do Governo: [...] d) A rejeição do programa do Governo; [...]” (Constituição, 2005).

³⁰⁹ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 189.º Solidariedade governamental. Os membros do Governo estão vinculados ao programa do Governo e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros.” (Constituição, 2005).

³¹⁰ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 194.º Moções de censura 1. A Assembleia da República pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efetividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar.” (Constituição, 2005).

³¹¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³¹² **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 191.º Responsabilidade dos membros do Governo 1. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República.” (Constituição, 2005).

³¹³ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 190.º Responsabilidade do Governo O Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República.” (Constituição, 2005).

país.^{314/315} No mesmo sentido, Morais (2017)³¹⁶ destaca que o Governo português é duplamente responsável, uma vez que está sujeito à demissão tanto pelo Presidente quanto pela Assembleia da República.

A Carta Portuguesa ainda prevê a possibilidade do Presidente destituir o Governo para assegurar o funcionamento das instituições, mas vinculando esse entendimento a ouvir o Conselho de Estado.³¹⁷ Nesse sentido, para a concretização da demissão é necessário que esteja posto um cenário prévio que o justifique constitucionalmente. De acordo com Morais (2017), a existência de tal aspecto como condição para exercer o poder presidencial de demissão do Governo limita politicamente o Presidente, pois não garante a franquia desassociada da condição esculpida no texto constitucional.³¹⁸ Isso posto, é possível definir que a competência do Presidente para demitir o Governo não é discricionária - diferentemente do que será visto adiante no modelo russo - estando adstrita à pressupostos fáticos em que as instituições da República não estejam em pleno funcionamento. Portanto, é possível inferir que o modelo português é de viés *premier-presidential*.

Na mesma senda, Prasser (2024a) define que a Constituição Portuguesa permite notar que o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia da República:

Essa responsabilidade é manifestada em três momentos distintos: na apreciação do programa de governo, no eventual pedido de confiança e na possibilidade de destituição do governo pelo parlamento. O programa apresentado não é votado; ele passa por um juízo negativo: caso não seja apresentada uma moção de rejeição que seja aprovada por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, ou uma moção de confiança, de iniciativa do próprio governo, que seja rejeitada, o programa será aprovado. (Canotilho; Moreira, 2014, p. 452). Após a aprovação do programa, a responsabilidade política ao governo perante a assembleia pode se manifestar tanto na solicitação de voto de confiança quanto na apresentação de moções de censura. (Prasser, 2024a, p. 111).³¹⁹

³¹⁴ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 201.º Competência dos membros do Governo 1. Compete ao Primeiro-Ministro: a) Dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a ação de todos os Ministros; b) Dirigir o funcionamento do Governo e as suas relações de carácter geral com os demais órgãos do Estado; c) Informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país; d) Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.” (Constituição, 2005).

³¹⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³¹⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa.** Coimbra: Almedina, 2017.

³¹⁷ **Constituição Da República Portuguesa.** “Artigo 195.º Demissão do Governo 2. O Presidente da República só pode demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.” (Constituição, 2005).

³¹⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa.** Coimbra: Almedina, 2017.

³¹⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Canotilho e Vital Moreira (2014) salientam a diferença dos quóruns para a aprovação da moção de confiança por maioria simples, e da moção de censura por maioria qualificada. Lecionam os autores de que esta “é uma configuração constitucional que dificulta a aprovação de medidas contrárias ao governo politicamente responsável perante a Assembleia, e que visa salvaguardar a estabilidade política do país.” (Canotilho; Moreira, 2014, p. 667).³²⁰ Significa dizer que o Presidente pode exercer juízo político para dissolver a Assembleia, mas em contrapartida esta não tem poderes constitucionais para destituir o Presidente eleito.³²¹

Quanto a esta possibilidade de dissolução do Parlamento via prerrogativa presidencial, Morais (2017) considera ser a principal função atribuída ao Chefe de Estado nos sistemas semipresidenciais³²² e destaca que a mesma pode ser realizada a qualquer tempo, desde que respeitados os aspectos de caráter temporal e circunstancial, respectivamente após passados 6 (seis) meses da eleição da Assembleia e em situações de normalidade democrática, excetuando os casos de emergência e Estado de sítio.³²³

Das lições de Prasser (2024a) extrai-se que o “caminho inverso, de responsabilidade do presidente perante a assembleia, não existe em Portugal”, pois “o Presidente não é politicamente responsável perante nenhum órgão, estando fora das hipóteses de destituição, deposição ou de revogação de mandato presente em outros países”. O autor destaca que mesmo em caso de não cumprimento dos seus deveres constitucionais, só há previsão de uma resposta institucional caso corresponda a um crime. (Novais, 2021, p. 331 *apud* Prasser, 2024a, p. 111).³²⁴ Ou seja, apesar de existir a previsão de destituição do Presidente, ela não possui contornos políticos, haja vista que o julgamento é criminal, o que traz a reboque a todas garantias necessárias como a presunção de inocência, contraditório e ampla defesa. (Prasser, 2024a, p. 115).³²⁵

Por fim, no atual panorama o Governo geriu a coalizão política que o embasava de maneira que interesses bastante díspares foram conciliados, razão pela qual chamou-se de

³²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. 4.ed. Coimbra, Coimbra, 2014.

³²¹ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 133.º Competência quanto a outros órgãos Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos: [...] e) Dissolver a Assembleia da República, observado o disposto no artigo 172.º, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado; [...]” (Constituição, 2005).

³²² MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

³²³ **Constituição Da República Portuguesa**. “Artigo 172.º Dissolução 1. A Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.” (Constituição, 2005).

³²⁴ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³²⁵ Idem.

“geringonça”. O atual Presidente Marcelo Rebelo de Sousa, apesar de ser do partido oposicionista ao Governo anterior de António Costa (2015-2024), coabitou durante quase uma década. O Presidente assumiu “com a pauta de trabalhar para Portugal, e não em prol de determinada ideologia”, e destacou-se na cena política por defender a governabilidade, a ponto de expressar que sua posição era simples, no sentido de aprovar o orçamento ou dissolver a Assembleia. (Prasser, 2024a, p. 115).³²⁶

Desta forma, ancorado pelo panorama do modelo semipresidencial português, é imprescindível destacar também as principais balizas para subsidiar a meditação da institucionalização de um sistema moldado à realidade brasileira. Isto é, precisa-se destacar que no modelo de Portugal a figura do Presidente eleito é muito mais mediadora e cerimonial, diferente do que é apregoado no sistema francês, com a existência de um Presidente de estirpe liderante. Parece-me, portanto, que a principal característica para lastrear um modelo brasileiro, seria a de não seguir essa diretriz, em razão da importância cultural e central da figura presidencial, devendo assemelhar-se muito mais ao modelo estatuído na França do que no caso de Portugal, ao menos neste ponto.

3.4 Vertentes do semipresidencialismo: *President-parliamentary* e *Premier-presidential*

Feitas as ponderações necessárias sobre as características e a contextualização histórica dos dois principais casos de modelos paradigma - França e Portugal -, importante dar um passo adiante na complexidade de conceituação do sistema semipresidencialista de governo, a partir da conceituação das duas subdivisões de categorias: o *President-parliamentary* e o *Premier-presidential*, propaladas por Shugart e Carey (1992 *apud* Prasser, 2024a, p. 57).³²⁷ Tal diferenciação será imprescindível para a feitura, no terceiro capítulo, das balizas que devem ser adotadas no Brasil para a institucionalização do modelo semipresidencial na prática.

Isso posto, ambas as acepções pressupõem que haja um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo, e governo responsável perante a legislatura. Distinguem-se no que diz respeito a essa responsabilidade do Governo perante o Presidente eleito, isso pois se ele puder destituir o Primeiro-ministro de forma discricionária se está diante do modelo *president-parliamentary*, que sobrepuja a decisão do Presidente em detrimento ao Parlamento. Do outro lado, se o Presidente não goza de tal faculdade quanto à demissão do

³²⁶ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³²⁷ Idem.

Primeiro-ministro, será o modelo *premier-presidential*, que privilegia o Parlamento em face da escolha do Chefe de Estado, uma vez que há que se ter uma justificativa expressa que motive a decisão de destituição, não bastando para tanto a mera liberalidade da vontade presidencial.

Para Prasser (2024a, p. 57), os modelos “opõem a responsabilidade do governo limitada ao parlamento e a responsabilidade concomitante perante as instituições da presidência e do parlamento”. O autor afirma ainda que esse poder do Presidente “ocupa a prateleira mais alta”³²⁸ e que a maior dificuldade reside nas variações internas ocasionadas pelo uso real de tal prerrogativa, somada ainda ao conjunto residual de competências e interfaces possíveis. (Prasser, 2024a, p. 58).³²⁹

Na visão de Prasser (2024a)³³⁰ a Quinta República francesa foi uma experiência de matriz *premier-presidential*, pois o Presidente não pode destituir o Primeiro-ministro, desconsiderando a “matriz liderante” observada naquele contexto. Já no caso da Áustria, que adota a linhagem *president-parliamentary*, o Presidente detém a referida faculdade, mas não se vale dela, ignorando a matriz cerimonial. Contudo, uma das ressalvas apresentadas na doutrina quanto a utilização dessa classificação, é que nela não consta como critério o poder do Presidente para demitir o Primeiro-ministro, sendo que na realidade apenas no semipresidencialismo constituiria variável relevante saber se o Chefe de Estado pode, ou não, demitir o Chefe de Governo. (Prasser, 2024a).³³¹

Outro critério apto a distinguir as duas vertentes parte de um único poder específico, o de remover discricionariamente o Governo. Em outras palavras se a Constituição estabelece ou não responsabilidade governamental perante o Presidente eleito, além da indispensável responsabilidade perante a legislatura. (Prasser, 2024a).³³² Sabe-se que o semipresidencialismo, assim como os sistemas puros - presidencialistas ou parlamentaristas -, possui experiências de sucesso e fracasso democrático em todo o mundo, e por tal motivo impõe análise cuidadosa das particularidades histórico-institucionais de cada país. (Prasser, 2024c).³³³

³²⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³²⁹ Idem.

³³⁰ Idem.

³³¹ Idem.

³³² Idem.

³³³ PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

Dessa forma, para analisar o modelo presidencialista é necessário passar pela experiência norte-americana e observar alguns traços específicos na América Latina, assim como a análise do parlamentarismo não se pode ignorar a experiência britânica. De igual modo, para o estudo do semipresidencialismo é necessária atenção à experiência francesa, portuguesa e por razões de semelhança com o Brasil - objeto de análise do presente da presente dissertação - também se analisará o modelo estabelecido na Rússia, a fim de balizar possíveis contribuições reais a discussão na construção do cenário brasileiro. Embora a França não tenha sido o primeiro exemplo de nação a adotar o semipresidencialismo como sistema de governo, não deixa de ser o maior expoente do sistema. O primeiro caso registrado, embora assim não o fosse reconhecido e designado à época, foi o da Alemanha na República de Weimar (1919-1933), justamente um caso de fracasso democrático notório que culminou com a ascensão do Chanceler Adolf Hitler ao poder (1933-1945).

A conformação constitucional do semipresidencialismo, identificando a existência de um sistema próprio e autônomo, foi descrita nos trabalhos de Duverger analisando o modelo expoente francês da Quinta República. Entretanto, para o estudo do modelo e a sua aplicação real no Brasil - sobretudo pela proximidade cultural e linguística - é preciso também considerar o já aludido caso de Portugal, em que adotam por lá o sistema semipresidencial há mais de 40 (quarenta) anos. A proximidade com o Brasil faz com que Portugal seja uma referência, jurídica e política, mais palpável do que a França, soma-se ainda ao fato de que os principais pensadores brasileiros sobre o tema colheram da vasta doutrina portuguesa insumos para identificar disfuncionalidades e alternativas ao presidencialismo. (Prasser, 2024a).³³⁴

O outro modelo que será abordado no capítulo ulterior é o sistema russo, que desde 1993 adota o semipresidencialismo como opção constitucional. A partir dos critérios estabelecidos por Robert Elgie, não há dúvida quanto à caracterização do sistema semipresidencial, mesmo a despeito do real funcionamento das instituições e o fracasso democrático em um país notadamente de cunho autocrático como a Rússia. Por lá, Vladimir Putin, permanece desde 1999 no poder, tendo sido Primeiro-ministro (1999-2000), Presidente (2000-2008), novamente premiê (2008-2012) - pelo fato de não poder ter sido novamente reconduzido ao cargo de Presidente, que já houvera ocupado por 2 (dois) mandatos consecutivos, período em que seu aliado Dmitri Medvedev ocupou a referida cadeira, mesmo que fosse sabido o comando de Putin por trás do Governo - e por fim retornou a Chefia de

³³⁴ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Estado como Presidente da Rússia (2012-atualmente), acumulando cada vez mais poderes em suas mãos e sendo comparado a um Czar moderno após inúmeras mudanças no texto constitucional para o seu benefício próprio objetivando a sua manutenção no poder.

Conforme já definido, sabe-se que o semipresidencialismo é uma situação prevista constitucionalmente através de determinados elementos mínimos para a sua identificação na prática, mas que pode comportar distorções no plano real, como qualquer outro sistema de governo, que pode ser perfeitamente exemplificado pelo caso russo, que conceitualmente permanece um modelo de governo híbrido de acordo com o conceito dominante na literatura especializada, como a previsão expressa no arcabouço normativo sobre a divisão das figuras da chefia de Estado e de Governo, mas ao mesmo tempo carrega vícios práticos quanto a sua aplicação em razão de características muito próprias de sua realidade político-cultural.

Justamente por esses contrassensos a Rússia é um caso digno de análise, uma vez que quando adotado o sistema configurou a opção russa para a conformação do poder político após a dissolução da União Soviética (1922-1991). De acordo com Prasser (2024a),³³⁵ por alguns anos, nos quais ainda se podia identificar a existência de uma democracia de fato, o semipresidencialismo efetivamente regeu as relações horizontais do poder, mas fracassou como projeto para uma jovem democracia. O autor atenta ainda para os riscos e desvantagens do modelo como a conversão em um hiperpresidencialismo e, no limite, em autocracia, para ele este constitui o maior temor diante do modelo russo.

Afirma que o estudo das instituições russas, embora possa parecer contraproducente diante de se propor um modelo de semipresidencialismo para o Brasil, é necessário para compreender aquela experiência constitucional de fracasso democrático do sistema. Considera que entender os riscos não se trata de mero exercício teórico, pois países com experiências marcantes ou ameaças recentes de autoritarismo devem considerar ao discutir eventual implementação, sobretudo para conformar o sistema a fim de dificultar que ocorram tais circunstâncias. (Prasser, 2024a).³³⁶

Na visão de Prasser, seria, portanto, incoerente desconsiderar as experiências de fracasso democrático do modelo, além de conveniente propagar apenas os casos de sucesso. Pensando no cenário brasileiro, outro fator torna a Rússia merecedora de análise, isso porque os modelos clássicos de França e Portugal, são regimes de estados unitários cujos respectivos tamanhos se equiparam a unidades federativas brasileiras. A Rússia, por outro lado, assim

³³⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³³⁶ Idem.

como o Brasil, é um país de dimensões continentais, que adota a forma federada do Estado e ainda possui um modelo bicameral com uma Câmara Alta e uma Câmara Baixa, ambas eleitas diretamente pelo sufrágio direto.³³⁷

Nesse sentido, Prasser define que “a confluência entre o sistema de governo e a forma de Estado permeia particularidades substantivas, sobretudo quanto à opção de configuração interna do Poder Legislativo, e consequentes repercussões para a composição e funcionamento do governo”. Finaliza arrematando que somente a Áustria (Banhos, 2023)³³⁸ e Rússia são expressões atuais de países semipresidencialistas federados, visto que maioria acachapante de experiências comparadas reúne o semipresidencialismo e um Estado unitário. (Prasser, 2024a).³³⁹

Contudo, mesmo sendo uma expressão de modelo semipresidencial, não será adentrado nos pormenores do sistema austríaco, isso porque conforme arremata Tiago Paes de Andrade Banhos a “prática constitucional austríaca, em especial pela importância do costume naquela realidade institucional, produz arranjo no qual o Presidente exerce papel limitado ao de árbitro e de moderador”. Por isso, filia-se ao entendimento do autor de que não há convergência diante dos ensejos da tradição brasileira, posto que o arranjo austríaco possui “uma redução tão drástica de funções presidenciais”. (Banhos, 2023, p. 24).³⁴⁰ Razão pela qual optou-se pela análise dos modelos mais condizentes com o brasileiro, como os casos de Portugal e França, ou que trouxesse balizas fundantes do que deve ser repudiado, como o caso da Rússia.

Feitas as devidas análises e conceituações sobre as vertentes do semipresidencialismo, bem como a apresentação histórica de modelos que adotaram o referido sistema de governo e de balizas necessárias para o entendimento e a construção de um modelo híbrido puramente

³³⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a..

³³⁸ Entretanto, o modelo semipresidencial austríaco tem características próprias que o inserem no pendor parlamentar, tendo em vista a prevalência do Chanceler em relação ao Presidente. Para a devida compreensão desse modelo, destaca-se a força conferida ao costume constitucional na Áustria, superando por diversas oportunidades a literalidade da Constituição. Essa afirmação passa a ser ainda mais compreensível a partir da demonstração de dois poderes que são conferidos ao Presidente pela Constituição, mas que nunca foram utilizados por iniciativa exclusiva dele: (a) o poder de uma dissolução do Parlamento por mandato de forma livre e autônoma; e (b) o poder de demissão do Chanceler e dos demais Ministros por iniciativa própria. Assim, conclui-se que o Presidente exerce, em maior escala, papel de árbitro e moderador nesse arranjo institucional, o que não lhe retira o caráter de semipresidencialismo, como já sustentado anteriormente. (Banhos, 2023).

³³⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁴⁰ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo**: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

brasileiro e adaptado a nossa realidade político-cultural, passa-se a análise concreta do modelo russo.

3.5 O fracasso democrático do modelo Russo - vertente *President-parliamentary*

Conforme mencionado anteriormente, para tratar sobre a proposta de adoção do modelo semipresidencial no Brasil é preciso atentar para os casos de insucesso democrático, como o já suscitado da Alemanha de Weimar (Bercovici, 2019)³⁴¹ e o da Rússia, que permitiu a ascensão e a perpetuação de Vladimir Putin no poder, a fim de entender as motivações que levaram a tais fragilidades com o intuito de traçar marcos que possam impedir os vícios de recidivar numa eventual institucionalização do sistema de governo.

A possibilidade de se criar um ambiente propício para florescer um modelo autocrático como o alemão ou russo, passa essencialmente por rechaçar de antemão a vertente *president-parliamentary* esmiuçada anteriormente. Isso porque, conforme debatido, a mesma pressupõe o poder de demissão do Primeiro-ministro concentrado nas mãos do Presidente, sempre que assim o queira. Restando aí a possibilidade de se criar um líder autoritário e com poderes imperiais como era o caso do *Führer* na Alemanha ou do “Czar moderno” na Rússia.

Nessa toada, Abboud (2024)³⁴² vaticina que desde o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) a figura do Presidente da República perdeu parcela considerável de seu poder no Brasil para o Parlamento, e por isso, na sua visão, a adoção do semipresidencialismo poderia ser deletéria na medida em que “empodera alguém que não foi alvo de eleição majoritária”, o que justificaria a sua tendência de manutenção do presidencialismo, mesmo com todas as vicissitudes que o próprio autor reconhece. Entretanto, a análise de Abboud (2024) de empoderar alguém que não foi alvo de eleição majoritária possui um paralelo interessante e digno de reflexão no caso brasileiro.

³⁴¹ O estado de exceção na Alemanha foi consagrado pelo célebre artigo 48 da Constituição de Weimar. O artigo 48 instituiu um estado de exceção flexível e desformalizado, rompendo com a tradição liberal, fruto da reação às crises político-sociais de 1918-1919. O debate da doutrina publicista é marcado pelas posições de Gerhard Anschütz e de Richard Grau em contraposição a Carl Schmitt. Para os primeiros, a ditadura do presidente tinha como objetivo assegurar a inviolabilidade da Constituição. Por sua vez, Carl Schmitt entendia a ditadura do presidente como a autorização para um rompimento da ordem constitucional. Com as crises econômicas permanentes, amplia-se a utilização do artigo 48 para tentar solucioná-las. Schmitt defende sua utilização, afirmando que era a interpretação adequada do artigo 48 frente às necessidades concretas de um Estado economicamente oprimido. As noções de segurança e ordem públicas foram, assim, transplantadas para a esfera econômica. (Bercovici, 2019).

³⁴² ABBOD, Georges. **Depoimento por áudio** [23.jan.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

É possível afirmar sem medo de errar que, na prática, hoje o Presidente da Câmara dos Deputados, embora seja alvo de eleição direta para o mandato parlamentar que exerce, não possui um único voto popular para a sua eleição de Presidente da mesa diretora, e mesmo assim guarda a terceira posição na linha sucessória presidencial, possuindo, inclusive, a prerrogativa de decidir monocraticamente pela abertura ou não o processo de *impeachment* em face do Presidente da República eleito. Noutras palavras, ele é quem decide se o Presidente vai ou não governar. Na prática, o que se pretende entregar de poder ao premiê no modelo semipresidencial é deveras inferior e possui muito mais freios e contrapesos do que o atual poderio do Presidente da Câmara dos Deputados no arranjo do modelo presidencialista brasileiro, que pode, ao seu bel prazer, paralisar a política do país e até mesmo derrubar um Presidente por pura e simples discordância de agenda ou vingança política.

Nesse sentido, vale contextualizar o caso russo para propor importantes balizas ao entendimento da pesquisa. Com o fim da União Soviética (1922-1991) passou-se pelo questionamento sobre a capacidade real de controle do poder dos chefes de Estado e de Governo. Assim, a estrutura formulada em 1993 com a primeira Constituição pós domínio soviético limitou o Executivo “separando-o em dois, valendo-se do sistema de governo semipresidencialista”, com poderes do Presidente, poderes do governo e do Primeiro-ministro, havendo uma interface entre os poderes. (Prasser, 2024a).³⁴³ Nota-se que a definição proposta se amolda ao conceito de Elgie (*apud* Pinto; Rapaz, 2018, p. 36),³⁴⁴ definido como o “sistema de governo em que a Constituição prevê a coexistência de um Presidente eleito diretamente, com mandato fixo, e um governo exercido por um primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura”.

Mesmo que não haja aplicação prática, estabeleceu-se expressamente na Carta russa que o Presidente da Federação é eleito por sufrágio universal, direto e com voto secreto, sendo que o mesmo indivíduo não pode ser eleito por mais de 2 (dois) mandatos consecutivos, cumprindo o primeiro requisito da definição teórica proposta por Elgie:

Artigo 81.º 1. O Presidente da Federação Russa é eleito por quatro anos pelos cidadãos da Federação Russa com base no sufrágio universal, igual e direto, por voto secreto. 2. Um cidadão da Federação Russa que tenha pelo menos 35 anos de idade e tenha residido permanentemente na Federação Russa durante pelo menos 10 anos pode ser eleito Presidente da Federação Russa. 3. A mesma pessoa não pode ocupar o cargo de Presidente da Federação Russa por mais de dois mandatos

³⁴³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁴⁴ PINTO, António Costa; RPAZ, Paulo José Canelas. **Presidentes e (semi)presidencialismo nas democracias contemporâneas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

consecutivos. 4. O procedimento para eleger o Presidente da Federação Russa é determinado pela lei federal. (Rusconstitution, *online*).³⁴⁵

Quanto ao segundo requisito da responsabilidade do governo perante o Parlamento, há a previsão do voto de desconfiança da Duma - que seria o equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil - em relação ao governo, mesmo que haja a decisão final pelo afastamento ou não do Primeiro-ministro.³⁴⁶ O mero fato de a Duma ser chamada a manifestar-se sobre o governo formado, caracteriza por si só um grau de responsabilidade parlamentar. No que tange o processo de dissolução no caso do semipresidencialismo russo, Prasser (2024a) adverte:

Ademais, amplifica-se a responsabilidade no caso de um segundo voto de desconfiança aprovado num intervalo menor de três meses do anterior, o qual compele o presidente a retirar o governo ou dissolver a Duma. Além disso, pode-se dizer que o governo já é responsável perante o Parlamento no momento de sua escolha, pois a Duma pode rejeitar a indicação do presidente até três vezes, e, caso seja negado pela terceira vez, é necessária a dissolução do parlamento e a chamada de novas eleições. (Prasser, 2024a, p. 124).³⁴⁷

A Constituição russa é hialina ao definir que incumbe ao Presidente da Federação Russa a chefia de Estado³⁴⁸, o que atesta o sistema de separação entre o Chefe de Estado e Chefe de Governo, característica fundante do modelo semipresidencial. Assim como nos demais casos paradigmas apresentados, a figura do Presidente é fiadora da Constituição,

³⁴⁵ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. Disponível em: <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/674/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

³⁴⁶ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 117.º 1. O Governo da Federação Russa pode apresentar renúncia, que é aceita ou rejeitada pelo Presidente da Federação Russa. 2. O Presidente da Federação Russa pode decidir renunciar ao Governo da Federação Russa. 3. A Duma Estatal não pode expressar confiança no Governo da Federação Russa. Uma resolução de desconfiança no Governo da Federação Russa é adotada por maioria de votos do número total de deputados da Duma Estatal. Após a Duma Estatal não expressar confiança no Governo da Federação Russa, o Presidente da Federação Russa tem o direito de anunciar a renúncia do Governo da Federação Russa ou discordar da decisão da Duma Estatal. Se a Duma Estatal, no prazo de três meses, expressar repetidamente não confiança no Governo da Federação Russa, o Presidente da Federação Russa anuncia a renúncia do Governo ou dissolve a Duma Estatal. 4. O Presidente do Governo da Federação Russa pode levantar a questão da confiança no Governo da Federação Russa perante a Duma Estatal. Se a Duma Estatal recusar a confiança, o Presidente, no prazo de sete dias, toma uma decisão sobre a demissão do Governo da Federação Russa ou sobre a dissolução da Duma Estatal e a convocação de novas eleições. 5. Em caso de renúncia ou renúncia, o Governo da Federação Russa, em nome do Presidente da Federação Russa, continua a agir até a formação de um novo Governo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁴⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação.** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁴⁸ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 80.º 1. O Presidente da Federação Russa é o chefe de estado. 2. O Presidente da Federação Russa é o garante da Constituição da Federação Russa, dos direitos e liberdades do homem e do cidadão. De acordo com o procedimento estabelecido pela Constituição da Federação Russa, toma medidas para proteger a soberania da Federação Russa, sua independência e integridade do Estado, e garante o funcionamento coordenado e a interação dos órgãos governamentais. 3. O Presidente da Federação Russa, de acordo com a Constituição da Federação Russa e as leis federais, determina as principais direções da política interna e externa do estado. 4. O Presidente da Federação Russa, como chefe de estado, representa a Federação Russa no país e nas relações internacionais.” (Rusconstitution, *online*).

devendo adotar medidas para proteção, integridade e independência do Estado, bem como o funcionamento coordenado dos órgãos do poder estatal. Cabe ainda ao Chefe de Estado determinar as diretrizes da política interna e externa e o representante da Federação Russa dentro do país e nas relações internacionais.

Compete também ao Presidente nomear por acordo com a Duma aquele que será o Primeiro-ministro da Federação Russa, além de presidir as reuniões do governo formado e a decisão sobre a sua demissão. Vale mencionar que o Presidente ainda é o comandante supremo das Forças Armadas e quem toca a política externa da Federação Russa, a partir da realização de negociações e assinatura de tratados e acordos internacionais.³⁴⁹ Diante deste cenário de um escopo bastante corpulento de atribuições, o que se nota é que o Chefe de Estado na Rússia não possui um papel meramente simbólico ou cerimonial, arregimentando para si atribuições bastante concretas e significativas na ordem constitucional russa.

Uma das características marcantes do desenho da Constituição foi a opção pela ausência do Vice-Presidente na linha de sucessão - tal qual os já estudados casos de França e Portugal - algo que na visão de Prasser (2024a) “talvez tenha sido um aprendizado da história recente pré-Constituição, em que o tanto último Presidente da União Soviética, Mikhail Gorbachev (1988-1991), quanto o primeiro, Boris Yeltsin (1991-1999), tiveram conflitos com os respectivos vices”. (Prasser, 2024a, p. 126).³⁵⁰ O autor explica que nos casos de ausência do Presidente ou incapacidade de cumprir suas funções, essas serão exercidas pelo Primeiro-ministro. Em princípio, seria algo bastante incomum de se imaginar aplicado em um eventual modelo brasileiro, em que de plano deve ser afastado por destoar da realidade nacional em que o Vice-Presidente eleito na chapa presidencial goza de prestígio e em outros momentos da história nacional os vices que assumiram tiveram suma importância quando chamados para desempenhar funções no lugar do titular.

Tornando ao modelo russo, Prasser (2024a) indica que enquanto o Primeiro-ministro atuar como Presidente em exercício, não poderá dissolver a Duma e tampouco nomear referendos, poderes atribuídos de forma personalíssima ao Chefe de Estado.³⁵¹ O Presidente

³⁴⁹ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 86.º Presidente da Federação Russa: a) administra a política externa da Federação Russa; b) negocia e assina tratados internacionais da Federação Russa; c) assina os instrumentos de ratificação; d) aceita credenciais e cartas de revogação de representantes diplomáticos a ele credenciados.” (Rusconstitution, *online*).

³⁵⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil:** Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁵¹ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 84.º Presidente da Federação Russa: a) convoca eleições para a Duma Estatal de acordo com a Constituição da Federação Russa e a lei federal; b) dissolve a Duma Estatal nos casos e na forma previstos na Constituição da Federação Russa; [...]” (Rusconstitution, *online*).

da Federação Russa apenas deixará o cargo antes do término do mandato para o qual foi eleito caso peça demissão, esteja incapacitado por motivos de saúde para o exercício dos poderes que lhe foram conferidos, ou no caso de processo de *impeachment*.

No que diz respeito ao processo de *impeachment*, algo natural em sistemas presidencialistas como se vê por exemplo no Brasil ou nos Estados Unidos, é sabido que se trata de instituto complexo e repleto de formalidades, haja vista que se está diante da interrupção do mandato de um Presidente legitimamente eleito. O Chefe de Estado russo só pode ter o seu mandato interrompido mediante decisão do Conselho da Federação embasada por acusações de alta traição ou crime grave apresentadas pela Duma e confirmadas pelo Supremo Tribunal da Federação Russa e pelo Tribunal Constitucional da Federação Russa.³⁵²

Por fim, a aprovação do processo de retirada do Presidente do cargo ocorre se dois terços dos membros votarem favoravelmente ao afastamento. A decisão do Conselho deve ser tomada na janela de 3 (três) meses seguintes à aceitação da acusação pela Duma, sob risco de ser rejeitada.³⁵³ Se houver o afastamento do Presidente pelo processo de *impeachment*, novas eleições serão convocadas no prazo máximo de 3 (três) meses, período em que o Primeiro-ministro assumirá interinamente o posto de Chefe de Estado. (Prasser, 2024a).³⁵⁴

Outra baliza importante ao presente estudo é o bicameralismo russo dentro de um arranjo semipresidencial, haja vista os paralelos a serem traçados com o caso brasileiro. Dito isso, o parlamento russo é representado pela Assembleia Nacional, órgão representativo do Legislativo³⁵⁵, que é formado pela Duma Federal e o Conselho de Estado³⁵⁶. Prasser (2024a) afirma que a premissa do bicameralismo russo é justamente que a Duma, formada por 450

³⁵² **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 93.º 1. O Presidente da Federação Russa pode ser destituído do cargo pelo Conselho da Federação apenas com base em uma acusação apresentada pela Duma Estatal de alta traição ou de cometer outro crime grave, confirmada pela conclusão do Supremo Tribunal da Federação Russa sobre a presença de indícios de crime nas ações do Presidente da Federação Russa e pela conclusão do Tribunal Constitucional da Federação Russa sobre o cumprimento do procedimento estabelecido para a apresentação de acusações.” (Rusconstitution, *online*).

³⁵³ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 93.º 3. A decisão do Conselho da Federação de destituir o Presidente da Federação Russa do cargo deve ser tomada o mais tardar três meses após a Duma Estatal apresentar acusações contra o Presidente. Se a decisão do Conselho da Federação não for tomada dentro deste prazo, a acusação contra o Presidente será considerada rejeitada.” (Rusconstitution, *online*).

³⁵⁴ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil:** Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁵⁵ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 94.º A Assembleia Federal - o parlamento da Federação Russa - é o órgão representativo e legislativo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁵⁶ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 95.º 1. A Assembleia Federal é composta por duas câmaras - o Conselho da Federação e a Duma do Estado. 2. O Conselho da Federação inclui dois representantes de cada entidade constituinte da Federação Russa: um dos órgãos representativos e executivos do poder estatal. 3. A Duma Estatal é composta por 450 deputados.” (Rusconstitution, *online*).

deputados eleitos, representa a população em geral e o Conselho de Estado representa a voz coletiva das regiões. (Busygina, 2007, p. 60 *apud* Prasser, 2024a, p. 128).³⁵⁷ Por sua vez, o Executivo da Federação Russa é exercido pelo Governo da Federação, que é composto pelo Presidente do Governo, pelo Vice-Presidente do Governo e pelos Ministros.³⁵⁸

As relações de poder são exercidas entre o Executivo, pelo Governo e pelo Presidente, e o Legislativo, pela Assembleia Nacional. O Presidente da Federação Russa tem previsto no seu rol de atribuições e deveres a nomeação, por acordo com a Duma de Estado, do Primeiro-ministro³⁵⁹, que é o Chefe de governo na Rússia. Há, contudo, previsão constitucional de que o Presidente poderá presidir as reuniões governamentais³⁶⁰, o que atesta a enorme influência institucional do Chefe de Estado dentro do Governo.

Dessa forma, vem a lume a noção de que o premiê possui, em certa medida, uma submissão ao Presidente Russo. Dentre as atribuições da Duma está a de consentir com a nomeação do Primeiro-ministro indicado pelo Presidente.³⁶¹ Isto posto, a partir da indicação presidencial para considerar o postulante ao cargo de premiê dá-se o prazo de uma semana para a feitura da avaliação.³⁶² Em caso de rejeição, caberá ao Presidente submeter uma nova indicação dentro do apurado, sendo que, inclusive, pode reiterar a indicação do candidato rejeitado. (Prasser, 2024a).³⁶³

Na sequência, caberá a Duma apreciar o nome indicado pelo Presidente por até 3 (três) vezes, e caso haja a rejeição integral dos candidatos, cabe ao Presidente dissolvê-la e ato contínuo convocar novas eleições.³⁶⁴ As novas eleições designadas pelo Presidente,

³⁵⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁵⁸ **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 110.º 1. O poder executivo da Federação Russa é exercido pelo Governo da Federação Russa. 2. O Governo da Federação Russa é composto pelo Presidente do Governo da Federação Russa, pelo Vice-Presidente do Governo da Federação Russa e pelos ministros federais.” (Rusconstitution, *online*).

³⁵⁹ **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 83.º Presidente da Federação Russa: a) nomeia, com o consentimento da Duma Estatal, o Presidente do Governo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶⁰ **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 83.º Presidente da Federação Russa: b) tem o direito de presidir reuniões do Governo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶¹ **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 103.º 1. A jurisdição da Duma Estatal inclui: a) dar consentimento ao Presidente da Federação Russa para a nomeação do Presidente do Governo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶² **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 111.º 3. A Duma Estatal considera a candidatura do Presidente do Governo da Federação Russa apresentada pelo Presidente da Federação Russa no prazo de uma semana a partir da data de apresentação da proposta de candidatura.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁶⁴ **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 111.º 4. Depois de três vezes a Duma Estatal rejeitar os candidatos apresentados para Presidente do Governo da

ocorrerão em até 4 (quatro) meses a contar do momento da dissolução.³⁶⁵ Diante do novo panorama eleitoral posto, reinicia-se o procedimento de indicação e nomeação do Primeiro-ministro. (Prasser, 2024a).³⁶⁶

Caso o nome do pretense premiê seja aceito, será nomeado Chefe de Governo e deverá, novamente no prazo de uma semana, indicar ao Presidente uma proposta a respeito da estrutura dos órgãos do Executivo federal, bem como de candidatos para os cargos de Vice-Presidente do Governo e Ministros das respectivas pastas.³⁶⁷ Devidamente investido no cargo, o Governo exerce as suas funções até que ofereça a sua demissão ao Presidente³⁶⁸, ou caso a Duma expresse voto de desconfiança³⁶⁹, ou quando eleito um novo Presidente³⁷⁰, ou por fim, quando o Presidente decidir pela sua demissão.³⁷¹ Vale destacar que em todos os casos de afastamento do Governo, incumbe ao Presidente apresentar perante a Duma, no mais tardar em duas semanas, novo indicado para o cargo de Primeiro-ministro.³⁷²

Federação Russa, o Presidente da Federação Russa nomeia o Presidente do Governo da Federação Russa, dissolve a Duma Estatal e convoca novas eleições.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶⁵ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 109.º 2. Em caso de dissolução da Duma Estatal, o Presidente da Federação Russa fixa a data das eleições para que a Duma Estatal recém-eleita se reúna o mais tardar quatro meses a partir da data da dissolução.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil:** Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁶⁷ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 112.º 1. O Presidente do Governo da Federação Russa, o mais tardar uma semana após a sua nomeação, apresenta ao Presidente da Federação Russa propostas sobre a estrutura dos órgãos executivos federais. 2. O Presidente do Governo da Federação Russa propõe ao Presidente da Federação Russa candidatos para os cargos de Vice-Presidente do Governo da Federação Russa e ministros federais.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶⁸ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 117.º 1. O Governo da Federação Russa pode apresentar renúncia, que é aceita ou rejeitada pelo Presidente da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁶⁹ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 117.º 3. A Duma Estatal não pode expressar confiança no Governo da Federação Russa. Uma resolução de desconfiança no Governo da Federação Russa é adotada por maioria de votos do número total de deputados da Duma Estatal. Após a Duma Estatal não expressar confiança no Governo da Federação Russa, o Presidente da Federação Russa tem o direito de anunciar a renúncia do Governo da Federação Russa ou discordar da decisão da Duma Estatal. Se a Duma Estatal, no prazo de três meses, expressar repetidamente não confiança no Governo da Federação Russa, o Presidente da Federação Russa anuncia a renúncia do Governo ou dissolve a Duma Estatal.” (Rusconstitution, *online*).

³⁷⁰ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 116.º Perante o recém-eleito Presidente da Federação Russa, o Governo da Federação Russa renuncia aos seus poderes.” (Rusconstitution, *online*).

³⁷¹ **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 83.º Presidente da Federação Russa: c) decide sobre a renúncia do Governo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁷² **Constituição da Federação Russa.** Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 111.º 1. O Presidente do Governo da Federação Russa é nomeado pelo Presidente da Federação Russa com o consentimento da Duma Estatal. 2. Uma proposta de candidatura para Presidente do Governo da Federação Russa é apresentada o mais tardar duas semanas após a posse do recém-eleito Presidente da Federação Russa ou após a renúncia do Governo da Federação Russa, ou dentro de uma semana a partir do dia em que a candidatura foi rejeitada pela Duma do Estado.” (Rusconstitution, *online*).

Nesse sentido, Prasser (2024a, p.130)³⁷³ explica que se “o governo oferece demissão ao presidente da Federação Russa, este deve aceitar ou rejeitar a demissão (artigo 117, item 1)”, e a caso aceita o premiê “é afastado de seu cargo, mas o governo continua trabalhando sob instruções do presidente (artigo 117, item 5)”. Ou seja, o Presidente irá atuar como “líder de governo até que haja nova indicação e nova aceitação pela Duma de outro primeiro-ministro, o qual indicará novo gabinete”.

No caso de haver voto de desconfiança, Prasser (2024a) leciona que:

O voto de desconfiança pode ser apresentado pelos membros da Duma ou pelo próprio primeiro-ministro (nesse caso, chamado de voto de confiança) e será adotado pela Duma caso a maioria simples dos deputados votem a favor da medida. Na hipótese de ser chamada pelos membros da Duma, caso seja aprovada, o presidente é livre para aceitar ou rejeitar o voto de desconfiança e, conseqüentemente, retirar ou não o governo atual (artigo 117, item 3). Se o presidente aceita o voto, o primeiro-ministro é afastado de cargo e aquele assume suas funções até que novo governo seja formado (artigo 117, item 5). Se o presidente rejeita o voto, nada se altera. Contudo, se a Duma expressar novo voto de desconfiança dentro de três meses contados a partir da rejeição do presidente, não há mais a possibilidade de rejeitar o voto. Nesse caso, o presidente deve ou anunciar a retirada do atual governo ou a dissolução da Duma, convocando novas eleições (artigo 117, item 3). A diferença fundamental entre o voto de confiança iniciado pelo primeiro-ministro e o voto de desconfiança iniciado por membros da Duma é que, no primeiro caso, não há a faculdade do presidente simplesmente rejeitar a aceitação da desconfiança da Duma; ele deve ou retirar o governo ou dissolver a Duma. Já no segundo caso, há a possibilidade de rejeição da desconfiança pelo presidente, com a manutenção tanto do primeiro-ministro quanto da Duma. (Prasser, 2024a, p. 130-131).³⁷⁴

Portanto, nota-se que no modelo russo é uma faculdade do Presidente, de forma unilateral e discricionária, afastar o Primeiro-ministro e o governo.³⁷⁵ Tal competência presidencial levou, inclusive, alguns pesquisadores a classificarem o modelo como “super-presidencialista”, sob o esteio de que o Presidente possui “tanto poder quanto os czares um dia tiveram”. (Prasser, 2024a, p. 131).³⁷⁶ Nessa linha, é despidendo explicitar o enorme poderio acumulado na figura do Presidente, sobretudo considerando a principal especificidade deste modelo que é a faculdade presidencial em demitir o Primeiro-ministro ao seu alvedrio. Característica esta que será fundamental para abordagem da dissertação, considerando o intuito de se propor balizas - do que deve e o que não deve ser seguido - para

³⁷³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁷⁴ Idem.

³⁷⁵ **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. “Artigo 83.º Presidente da Federação Russa: c) decide sobre a renúncia do Governo da Federação Russa.” (Rusconstitution, *online*).

³⁷⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

a elaboração de um modelo essencialmente brasileiro, de acordo com as melhores práticas internacionais.

É igualmente imprescindível trazer à baila a argumentação contida na obra de Prasser (2024a), que comprova de forma expressa o fracasso democrático do sistema russo em razão do apontamento da faculdade presidencial para a demissão do Primeiro-ministro, no afã de demonstrar que essa deve ser uma consideração primordial a não ser seguida em eventual adoção do modelo semipresidencialista de governo no Brasil. Razão pela qual reputa-se que a demissão do premiê pelo Presidente deve acontecer somente mediante causa justificada, jamais apenas por mera conveniência de sua vontade. Assim, mostra-se necessário afastar de plano qualquer ideia de se replicar um modelo “super-presidencialista” tal qual o russo, que se provou fonte geradora de uma autocracia.

O autor rememora uma passagem de quando Putin sucedeu a Boris Yeltsin em 1999, “o então Presidente o entregou a caneta com que costumava assinar leis, como símbolo da transmissão do poder. Já quando Putin foi sucedido na presidência da Federação, disse que manteria a caneta de Yeltsin consigo, em vez de transferi-la a Medvedev, o que pode ser compreendido como uma ação simbólica para dizer que, apesar de ter sido transferido formalmente, materialmente o poder permaneceria nas mãos de Putin”. (Garcia, 2022 *apud* Prasser, 2024a, p.139).³⁷⁷

Quanto a visão da população russa sobre este cenário, o autor destaca que:

Compartilhava desse sentimento de que quem comandava o país era Putin e não Medvedev. Em uma pesquisa realizada em 2009 pelo Centro Analítico de Yuri Levada, perguntou-se “nas mãos de quem está o verdadeiro poder do país agora?” Mais de dois terços dos entrevistados acreditavam que o presidente agia sob controle do primeiro-ministro e de sua comitiva. (Medvedev, 2009). Muitos, inclusive, chegaram a chamar Medvedev de “marionete de Putin” (Neef; Schepp, 2011). Apesar das críticas, durante seu governo, Medvedev propôs, uma importante alteração na Constituição que prolongou o prazo do mandato presidencial de quatro para seis anos e outra de quatro para cinco anos nos mandatos de deputados. Essa alteração acabou por afetar a relação Parlamento, governo e presidente, na medida em que aumentava o descompasso entre as eleições parlamentares e presidenciais. Posteriormente foi constatado que o principal beneficiário dessa alteração foi o primeiro-ministro, Vladimir Putin, tendo em vista que ele viria a concorrer novamente à presidência no ano de 2012. (Prasser, 2024a, p. 139-140).³⁷⁸

Contudo, mesmo com a sua popularidade intocada, Putin ainda se elegeu para um terceiro mandato de Presidente à frente da Federação Russa e indicou o ex-Presidente imediato a si, Dmitri Medvedev (2008-2012), que teve seu nome prontamente sufragado pela

³⁷⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁷⁸ Idem.

Duma para exercer o cargo de Primeiro-ministro (2012-2020), que vigeu durante todo o período de seu governo. Prasser (2024a, p. 139-140)³⁷⁹ ressalta que ele “foi indicado pelo Presidente, não teve nenhum voto de desconfiança e não apresentou nenhum voto de confiança perante o Parlamento; não foi retirado pelo Presidente e não apresentou renúncia fora da normalidade - quando um Presidente recém-eleito toma posse. A última hipótese, inclusive, veio a ocorrer quando Putin disputou e venceu seu quarto mandato como presidente”.

A partir disso, conforme as críticas ao governo iam se intensificando, notadamente um sinal do fracasso democrático do sistema russo se impôs, sobretudo com a perseguição a opositores políticos do regime, bem como as inúmeras denúncias de corrupção no governo, e quanto mais se intensificaram as críticas o mesmo ocorria com a repressão do Estado. (Prasser, 2024a, p. 140).³⁸⁰ Outra percepção que confere fidedignidade à alegação de erosão democrática é que nas eleições presidenciais de 2018, Putin foi reeleito e propôs um pacote de alterações “em 42 dos 137 artigos da Constituição da Federação Russa”, dentre eles permitiu a inserção de “cláusula que zeraria a contagem de termos presidenciais sucessivos de Putin, permitindo que ele concorra mais duas vezes à presidência”. Desta forma, tornou-se possível que se mantenha no cargo de Presidente até 2036, “ultrapassando o líder soviético Joseph Stálin como o líder que ficou mais tempo no poder”. (Prasser, 2024a, p. 140).³⁸¹

Não bastando, ainda foram estabelecidas alterações empoderando o Presidente no sentido de tornar discricionária a retirada de juizes da Corte Constitucional de seus cargos e de outras Cortes por “condutas que julgue inadequadas”. Não são necessárias profundas reflexões sobre a temática para notar que não há Estado de Direito no cenário russo, isso pois uma Corte com juizes servis não é demonstrativo de regular funcionamento das instituições. Da mesma forma o então decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello, afirmou bravamente ainda nos idos de 2020 que: “Sem um Poder Judiciário independente - que repele injunções marginais e ofensivas ao postulado da separação de poderes e que buscam muitas vezes ilegitimamente controlar a atuação dos juizes e dos tribunais - jamais haverá cidadãos livres nem regime político fiel aos princípios e valores que consagram o primado da democracia. Em uma palavra: sem um Poder Judiciário independente não haverá liberdade e nem democracia”.³⁸²

³⁷⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁸⁰ Idem.

³⁸¹ Idem.

³⁸² VIVAS, Fernanda.. **Celso de Mello diz que Judiciário independente 'repele injunções marginais e ofensivas'**. Política. G1 Globo. Brasília, DF 26 maio 2020. Disponível em:

Outrossim, Prasser (2024a, p. 141)³⁸³ afirma que o Presidente passou a dar diretrizes para o Governo, bem como estabeleceu que o Executivo russo seria exercido pelo Governo, mas sob a direção do Presidente da Federação - ou seja, ele próprio. Isso desencadeou que o Primeiro-ministro Medvedev ofertasse a sua renúncia formal ao Presidente por “não concordar com os termos das mudanças constitucionais”.

O fator derradeiro que demonstra de forma límpida a implementação de uma autocracia na Rússia é que para ratificar as mudanças constitucionais suscitadas, Putin convocou um referendo nacional para a análise das propostas mencionadas - mecanismo comumente utilizado por governos populistas com flertes autoritários para legitimar as suas decisões. A votação aprovou as mudanças propostas, “sendo que 77,92% dos votantes endossaram as medidas”, no entanto, “opositores acusaram Putin de manipular o resultado para produzir um que lhe fosse favorável”. (Prasser, 2024a, p. 141).³⁸⁴

Por fim, a despeito de ter ou não havido interferência, Prasser (2024a, p.141)³⁸⁵ reputa que “o poder do Presidente, que já era colossal, restou substancialmente maior”. Para o autor, tal expansão, marcada pela real falta de alternância, deixa claro que “na Rússia, o semipresidencialismo, como arranjo de distribuição corresponsável do poder político, não mais subsiste. Sobrevive, apenas, no texto constitucional. ”

3.6 Vantagens e desvantagens do modelo

Feitas as devidas ponderações para o entendimento das balizas necessárias do que não deve ser adotado do modelo russo, passa-se então a análise das possíveis vantagens e desvantagens a partir da institucionalização do sistema semipresidencial de governo no Brasil. De início, é possível afirmar que o grande trunfo da proposta híbrida, frente a tradicionais modelos puros, está em reunir o que há de melhor nestes dois e formar um arranjo bastante único.

No caso do semipresidencialismo, parece certo que a fórmula condensa duas qualidades notáveis dos sistemas tradicionais, isso pois herda do presidencialismo puro a presença de um Chefe de Estado eleito diretamente, que goza de ampla legitimidade democrática, conserva na população o senso de identificação e representação real, bem como é o fiador da estabilidade junto a nação. É o reflexo daquele atributo peculiar já mencionado

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/26/celso-de-mello-afirma-que-nao-ha-liberdade-e-democracia-sem-judiciario-independente.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2024.

³⁸³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁸⁴ Idem.

³⁸⁵ Idem.

no primeiro capítulo e que fora chamado de “tônica vital do brasileiro”, no que diz respeito ao espírito de querer eleger diretamente o Presidente que ditará os rumos do país, inspirado, sem dúvidas, nas características já apontadas da herança do Brasil Império - com a presença forte do Imperador - e do caudilhismo - com a figura do caudilho - em toda a América Latina. (Prasser, 2024a).³⁸⁶

Por outro lado, do sistema parlamentarista puro, o que se herda são os mecanismos céleres para a substituição do Governo, sem que haja crises políticas localizadas passíveis de serem convertidas em crises institucionais de maior gravidade. Paralelamente, também se afastam as disfuncionalidades claras de ambos os modelos, tais como a concentração unipessoal do poder, através do uso do instrumento de celeridade na destituição do Chefe de Governo, por exemplo, em caso de perda de maioria junto ao Parlamento.

A primeira vantagem parte da compreensão da existência de um Executivo dual ou bicéfalo, no que diz respeito ao compartilhamento de responsabilidades e atribuições inerentes ao semipresidencialismo. Isso pois a super-concentração de funções na figura de uma única autoridade, típica do modelo presidencialista e ora verificada até mesmo em alguns regimes parlamentaristas específicos, é, quase que presumidamente, disfuncional.

A segunda vantagem observada advém da criação do estímulo à corresponsabilidade governativa entre os dois mandatários, um eleito diretamente representando a Chefia de Estado, e o outro advindo de uma escolha do Presidente mas com respaldo no Parlamento, de um congressista que que arregimente em torno de si maioria para tocar o varejo da política nacional, representado a Chefia de Governo. Desta forma, o sistema confere responsabilidade ao parlamentar quanto à boa ou má execução do plano de governo que irá apresentar ao Presidente eleito, e quanto à “coexecução das políticas públicas”. Como partícipe, o parlamentar tende a ser cobrado com maior frequência, seja na qualidade de base, seja de oposição, numa lógica diferente daquela em que não há falar em compromisso partidário ou programático. (Gustavo, 2017 *apud* Prasser, 2024a, p.59).³⁸⁷

Por outro lado, enquanto as duas primeiras se concentram no compartilhamento de responsabilidades, a terceira vantagem diz respeito ao potencial compartilhamento de poder. Sabe-se que o Executivo no semipresidencialismo “compreende a coexistência de um Presidente eleito e um Primeiro-ministro”, assim, “mesmo que a presidência seja uma

³⁸⁶ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁸⁷ Idem.

instituição em que o vencedor leva tudo, o Executivo, como um todo, não precisa ser.” (Elgie, 2011, p. 14 *apud* Prasser, 2024a, p. 59).³⁸⁸

Em países com sociedades polarizadas, como a brasileira, o semipresidencialismo oferece a oportunidade para que representantes de ambos os grupos opostos tenham uma parcela de poder, podendo haver a coabitação entre o Presidente eleito e o Primeiro-ministro escolhido à frente Governo. O exemplo atual que melhor representa o referido caso é o de Portugal com a experiência recente da “geringonça portuguesa”, que vigeu durante quase 10 (dez) anos com a convivência republicana de um Presidente de viés mais conservador e um Primeiro-ministro do Partido Socialista, que congregaram esforços para o diálogo.

O grande diferencial aqui é que os membros dos dois grupos opositoristas compartilham a responsabilidade pela tomada das decisões. O que por sua vez, torna maior apoio às instituições democráticas em comparativo com o presidencialismo e parlamentarismo, ambos liderados por uma única pessoa ou grupo, afirmando um cenário conflitante em que apenas metade da sociedade tende a se compreender representada. O presente argumento, é claro, diz respeito somente a um panorama em que haja notadamente a coabitação, o mesmo não se aplica em caso de concordância entre o Presidente e o premiê. Contudo a tendência é que mesmo nestes casos a oposição tenha voz, uma vez que pode ascender à Chefia de Governo mediante formação de nova maioria que o apoie. Então embora a coabitação não seja a regra, existem claros estímulos intrínsecos ao sistema para a criação de composições também entre os diferentes.

A quarta vantagem se apresenta na flexibilidade que a forma de governo comporta, pois enquanto “a percepção negativa dessas realidades políticas enfatiza a probabilidade de conflito quando a legislatura se opõe ao Presidente, o argumento da flexibilidade sugere que a coabitação pode levar a um reequilíbrio da diarquia executiva”. (Prasser, 2024a, p. 61).³⁸⁹ De acordo com Prasser (2024a), quando a coabitação ocorre, o poder do Executivo muda do Presidente - assumindo que a maioria legislativa o apoiou anteriormente - para o Primeiro-ministro, que é nomeado com o apoio da legislatura. E da mesma forma, o autor assume que pode retornar ao Presidente, no caso de o Governo perder a maioria que o sustenta, ou no advento de novas eleições. Assim, o modelo abre margem para a oscilação de

³⁸⁸ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁸⁹ Idem.

poder relativamente desejável entre o Presidente e o Primeiro-ministro, “configurando uma estrutura flexível de dupla autoridade”. (Prasser, 2024a, p. 61).³⁹⁰

Contudo, feita a introdução das possíveis vantagens vislumbradas no sistema, impõem-se também apresentar as ponderações reputadas como desvantagens diante da aplicação do modelo híbrido. Prasser define que “as principais críticas dirigidas ao semipresidencialismo partem de elementos dos quais se extraem alguns dos principais elogios, não se trata de um paradoxo, mas sim de uma opção de análise”.³⁹¹ Para Robert Elgie, “em termos de performance democrática, os riscos de distorções contidas nas variações e realidades do semipresidencialismo inferem preocupações mais graves que os eventuais benefícios oferecidos pela flexibilidade do sistema”. (Elgie, 2011, p. 14 *apud* Prasser, 2024a, p. 61).³⁹²

No entanto, a afirmação feita por Elgie (2011, p. 14 *apud* Prasser, 2024a, p. 61),³⁹³ está “sobremaneira vinculada aos infortúnios do subtipo *president-parliamentary*,” que é o caso do mencionado modelo russo, o qual sobrepuja-se a figura presidencial em face do Primeiro-ministro, que possui a fragilidade de poder ser demovido pelo Presidente há qualquer tempo e por sua mera vontade, situação que indiscutivelmente abre margem para governantes autocráticos e populistas pouco apegados aos valores democráticos. Da mesma forma, é preciso referenciar outra experiência de retumbante insucesso - a primeira que se tem notícia na literatura, embora assim não fosse definida à época -, que foi o sistema da Alemanha de Weimar, que permitiu a ascensão de Adolf Hitler³⁹⁴. Demonstrar essas balizas para que não sejam replicadas nos sistemas mais modernos é essencial para quem se aventura a perquirir o tema.

Evidentemente que apontar o fracasso do projeto constitucional russo pós-União Soviética que permitiu a ascensão de Putin e o caso alemão pós-Weimar, não significa afirmar que tais líderes não teriam tido sua gênese em outros sistemas de governo, mas

³⁹⁰ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁹¹ *Idem*.

³⁹² *Idem*.

³⁹³ *Idem*.

³⁹⁴ Foi a primeira vez em que uma Constituição estabeleceu, cumulativamente, eleição direta para o cargo de presidente, com mandato fixo, e um governo exercido por um primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante a legislatura. E não apenas o conceito de Elgie enquadra-se como tal. Para aqueles que julgam indispensável a existência de poderes presidenciais consideráveis, o presidente nomeava e demitia o primeiro-ministro; podia dissolver a legislatura; tinha centralidade na política externa; poderes de intervenção local; dentre outros. Um caso indubitável. Pode-se dizer que o semipresidencialismo, à época sequer identificado como tal, começou mal. Mas, como dito, a conjuntura importa, e muito. Figuras totalitaristas no poder são ameaças a qualquer sistema democrático de governo (Alemanha, 1919 *apud* Prasser, 2024a, p. 61-62).

também é verdade que não considerar que os dois principais modelos semipresidencialistas que tornaram-se autocracias seria incoerente para a proposta de se analisar e debruçar diante deste sistema de governo que se pretenda propor. (Prasser, 2024a).³⁹⁵

Basta tecer um paralelo entre os modelos russo de Putin e alemão de Hitler, que são inequivocamente de viés *president-parliamentary*, com os casos de absoluto sucesso constitucional e democrático do sistema representados por França e Portugal, que notadamente seguem a matriz *premier-presidential*, mesmo que muito distintos em inúmeros aspectos ao caso brasileiro, como será explorado adiante no terceiro capítulo com a apresentação de uma proposta formal com as balizas necessárias a serem seguidas.

Prasser (2024a) destaca o entendimento de Robert Elgie de que as críticas desferidas ao modelo semipresidencial, costumam se concentrar nos “descaminhos da dupla autoridade”, e que por isso tendem a apresentar embates “potencialmente desestabilizadores entre Presidente e Primeiro-ministro”. Para Elgie, a “natureza dual do Executivo, ora elogiada por afastar super-concentrações individuais, pode permear problemas de coordenação capazes de enfraquecer o desempenho da democracia ou até mesmo ameaçar sua própria existência”. (Elgie, 2011, p. 11 *apud* Prasser, 2024a, p.62).³⁹⁶

O principal vício de dupla legitimidade está encarnado no risco do cenário favorável quanto à concordância. Isso porque com o gabinete verdadeiramente seguro, altíssimas serão as chances de que, junto ao parlamento, sejam leais ao Presidente e executem fielmente o seu programa. Nessa toada, o Legislativo pode deixar de atuar como fiscalizador do Executivo. Por esse motivo, Prasser (2024a, p. 63)³⁹⁷ adverte que “quando o sistema se torna tão personalizado, como no semipresidencial de matriz liderante operando em concordância, há sempre o perigo de que a própria existência da democracia esteja nas mãos de um único indivíduo”.

No presidencialismo puro, crises de governo podem logo se tornar crises de regime, sobretudo a partir da má utilização do processo *impeachment*, o que pode resultar na ameaça da própria democracia. No semipresidencialismo, a coabitação pode rapidamente passar de um conflito sobre políticas para um conflito sobre a própria legitimidade do processo político em si, mas que, contudo, comporta o grande mecanismo do parlamentarismo puro como trunfo para uma destituição célere, sumária e sem traumas do governante. E isso ocorre não por um desvirtuamento do sistema - como a utilização política do *impeachment* no

³⁹⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁹⁶ Idem.

³⁹⁷ Idem.

presidencialismo, sem justificativa jurídica que o acompanhe -, mas justamente por ser algo inerente a este modelo de governo, que assim o admite.

Neste ponto, mister colacionar a reflexão compartilhada na obra de Prasser (2024a), ao tratar sobre o vácuo de poder:

A preocupação geral com essa situação é que governar se torna difícil para todos: para o presidente, para o primeiro-ministro e para o Legislativo. Surge um impasse material, representado pelo vácuo de poder. E, nas palavras de Francisco Campos, decerto versado no assunto, "uma lei inflexível da política é a que não permite a existência de vazios no poder: poder vago, poder ocupado". (Campos, 2001, p. 174). O presidente, ou os militares, podem ser tentados a preenchê-lo e governar por decretos?" (Linz, 1994, p57). Como consequência, o Estado Democrático de Direito pode ser violado sob diversos ângulos. Cindy Skach advertem contra a introdução do semipresidencialismo em democracias jovens, especialmente aquelas sem um sistema partidário estabilizado. (Skach, 2005, p. 124). O argumento merece especial atenção no caso brasileiro. (Prasser, 2024a, p. 64).³⁹⁸

Diante das preocupações aventadas, novas balizas se impõe para pensar em um modelo brasileiro, primeiramente para que a existência de vazios no poder, não inste o Presidente ou os militares a ocupá-los, o que seria uma atroz violação do Estado de Direito, bem como, em segundo lugar, a cautela para a introdução do semipresidencialismo em democracias jovens e sem um sistema partidário estabilizado - e ainda fragmentado e pouco apegado a posições ideológico-programáticas - como no caso brasileiro, e por isso merece tanta atenção antes de se propor, ao fim, o modelo voltado à realidade nacional.

Para a análise dos países escolhidos, França, Portugal e Rússia, considerou a representatividade e a pertinência para o objeto da presente dissertação e as eventuais contribuições reais para a discussão da aplicação do semipresidencialismo no Brasil. Quanto à França, de acordo com Prasser, sabe-se que a mesma é "o país expoente do modelo semipresidencialista", bem como a de "maior vigência e, de modo especial, o país em que se identificou pela primeira vez a existência do sistema como próprio e autônomo". Para o autor, sempre deferente à figura de Duverger, a conformação constitucional da Quinta República Francesa "é ponto de partida incontornável para o estudo do semipresidencialismo". (Prasser, 2024a, p. 65).³⁹⁹ Em Portugal, o modelo está vigente há mais de quarenta anos, a Constituição de 1976 foi um marco para países que adotaram o sistema do final do século passado. Vale mencionar também a proximidade cultural com o Brasil, o que notadamente faz com que o país seja uma referência, jurídica e politicamente, mais palpável que a própria França.

³⁹⁸ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

³⁹⁹ Idem.

No caso da Rússia, que desde 1993 adota o sistema de governo como opção constitucional, Prasser alude que “o semipresidencialismo, como situação em que o texto constitucional prevê determinados elementos, comporta algumas distorções no plano real, e a Rússia é um dos melhores exemplos disso”. Mesmo com os obstáculos impostos pelo fracasso democrático do modelo, o autor afirma que sob o critério de Elgie (*apud* Prasser, 2024a, p. 65), “não se levanta qualquer dúvida quanto à caracterização do sistema, a despeito do real funcionamento das instituições”. (Prasser, 2024a, p. 65-66).⁴⁰⁰ Portanto, apegando-se ao conceito dominante na literatura, é possível compreender que subsiste ali um país que adota o modelo semipresidencial, é preciso dar destaque a isso, pois seria deveras conveniente propagar apenas os casos de sucesso.

Sabe-se que França e Portugal são países unitários com dimensões equivalentes a unidades federativas do Brasil. Enquanto isso, a Rússia, de igual maneira, é um país de dimensão continental e que adota a forma federativa de Estado. Conforme assentado por Prasser, a Rússia é uma das duas únicas expressões de países semipresidencialistas federados juntamente com a Áustria, isso pois grande parte das experiências constitucionais comparadas reúnem o binômio: semipresidencialismo e Estado Unitário. (Prasser, 2024a).⁴⁰¹

Considerando as contribuições das experiências constitucionais comparadas, sejam positivas ou negativas, para a apreciação do caso brasileiro, é preciso notar que cada qual oferece parâmetros e balizas importantes, sem quais jamais seria possível formular uma concepção de semipresidencialismo. Conforme ensina Prasser (2024a), o conceito do sistema híbrido admite uma conformação mínima, em que basta “previsão constitucional aliada à presença de um Presidente eleito diretamente, com um mandato fixo, e um governo exercido por um Primeiro-ministro e seu gabinete, coletivamente responsáveis perante uma legislatura”. (Prasser, 2024a, p.142).⁴⁰² Isto posto, ancorado pelos ensinamentos do autor, é preciso trazer alguns dos seus parâmetros analisados, quais sejam a divisão das competências presidenciais e do Primeiro-ministro, a adoção da forma federativa ou unitária do Estado, o arranjo bicameral ou unicameral, e a eventual responsabilidade do Governo perante a presidência.

Assim, esquadrinhado, quanto aos panoramas de Rússia e França, o autor analisa que o Presidente possui “grandes poderes legiferantes e regulamentares”, distinguindo-se, nesse ponto, do modelo lusitano. Verifica ainda que não há previsão constitucional para a

⁴⁰⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁴⁰¹ Idem.

⁴⁰² Idem.

destituição do Presidente em Portugal, instituto que é verificado nos outros dois modelos, o que é “coerente com a posição de garantidor do equilíbrio institucional, típica do Presidente moderador português”. Enquanto isso, a mesma racionalidade não é vista no sistema francês, em que o Presidente é de vertente liderante, pois “atua de modo mais incisivo nas grandes orientações políticas” e por lá se admite a sua destituição pela prática de “atos manifestamente incompatíveis com sua manutenção no cargo”, enquanto na Rússia, a previsão teórico-formal não tem qualquer resguardo no plano prático-real. (Prasser, 2024a, p.142).⁴⁰³

Ato contínuo, outro ponto examinado por Prasser (2024a)⁴⁰⁴ e que merece destaque pela importância que terá adiante na dissertação, é de que a Rússia se trata de um país federado e bicameral, enquanto a França é um Estado unitário e bicameral, e por fim, Portugal é um modelo unitário e unicameral, e mesmo com as distinções e nuances verificadas todos são reconhecidos como modelos semipresidencialistas de governo.

O último ponto a ser identificado e que merece demasiado destaque pela sua importância na presente pesquisa, é que apenas a Rússia adota “a prerrogativa presidencial de demitir o Primeiro-ministro discricionariamente”, caracterizando-se como um modelo semipresidencial de gênero *president-parliamentary*, contrapondo-se aos modelos francês e português, que seguem a vertente *premier-presidential*. (Prasser, 2024a, p.142).⁴⁰⁵

Assim, feitas no primeiro capítulo as críticas ao sistema presidencialista vigente no Brasil, sobretudo por considerar o processo de *impeachment* o grande vício do modelo, e entendendo no segundo capítulo que o modelo semipresidencialista possui aptidão para contribuir com melhorias aos vícios demonstrados, por contemplar a importante figura presidencial fiadora da estabilidade e também aliar os mecanismos mais céleres de retirada do governante do parlamentarismo puro, e considerando as balizas apresentadas nos casos de sucesso de França e Portugal e de insucesso da Rússia, passa-se ao terceiro capítulo com as proposições para a institucionalização do modelo semipresidencialista no Brasil.

⁴⁰³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁴⁰⁴ Idem.

⁴⁰⁵ Idem.

4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL

4.1 Semipresidencialismo no Brasil

Portanto, demonstrados os potenciais benefícios e malefícios com a adoção do modelo semipresidencialista de governo, a partir dos casos concretos dos países paradigma trazidos à baila, o terceiro e último capítulo irá adentrar na perquirição sobre o caminho para a sua institucionalização no cenário brasileiro, considerando a possibilidade de migração do presidencialismo para o sistema híbrido, ao analisar o caso concreto e apresentando particularidades do Brasil para traçar um diagnóstico.

Para aprofundar o tema do desenho de um modelo de semipresidencialismo pertinente à realidade do cenário brasileiro, vale destacar a importante interlocução feita com o ex-Presidente da República Federativa do Brasil, Michel Temer (Temer, 2024)⁴⁰⁶ (2016-2019), um dos maiores expoentes na defesa da aplicabilidade do regime. Em sua exposição, Temer asseverou sobre a concretude da ideia do fato, valor e norma, propugnada por Miguel Reale, na chamada Teoria Tridimensional. (Gonzaga; Roque, 2017).⁴⁰⁷ Afirma que em determinado momento certos fatos vão ganhando tamanha relevância e valor que se transformam em norma.

Reputou que no caso do seu governo, embora estivesse sob a égide do modelo presidencialista, o Parlamento foi amplamente demandado e empoderado. Destaca que diferentemente do que se imagina no senso comum, o Presidente da República no Brasil não comanda tudo, mas sim o Poder Executivo em conjunto com o Poder Legislativo. Para ele, esse foi justamente o grande mérito de seu governo visando a governabilidade: ter trazido o Congresso para governar consigo.

O ex-Presidente afirma que tais fatos atestam que o Congresso vem ocupando uma posição de destaque no panorama brasileiro - sobretudo atualmente com a autonomia institucional do Parlamento diante do crescimento das emendas parlamentares⁴⁰⁸ - e que em dado momento poderia transmutar-se em norma, através da institucionalização do

⁴⁰⁶ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁰⁷ GONZAGA, Alvaro de Azevedo; ROQUE, Nathaly Campitelli. **Tridimensional do Direito, Teoria**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito, ed. 1, abr. de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/64/edicao-1/tridimensional-do-direito,-teoria>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁰⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda o que são e como funcionam as emendas parlamentares**. Youtube, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rYBpHcJEzrA>. Acesso em: 25 nov. 2024.

semipresidencialismo. Na sua leitura, notadamente há uma concorrência de forças entre o Executivo e o Legislativo, fato que o leva a crer na ideia de que não é improvável que o protagonismo do Parlamento transforme-se em norma, por meio da mudança da forma de governo para um sistema de matriz parlamentarista capaz de arrefecer os poderes do Presidente da República, embora não extinga e tampouco esvazie integralmente figura presidencial.

Quanto à figura do Presidente eleito, Prasser (2024b)⁴⁰⁹ explica que este jamais escolherá um Primeiro-ministro sem respaldo de sustentação política junto ao Parlamento. O fato de o Presidente nomeá-lo é um atestado quanto a sua participação incisiva sobre os rumos do Governo, mesmo que lhe sejam atribuídas estritamente funções de chefia de Estado. Daí porque ditará os rumos da nação, especialmente nos momentos em que há convergência política. Para Prasser, até mesmo nos casos de coabitação, quando o Presidente não possui maioria, a própria escolha do Chefe de Governo o inclui no plano da negociação. Em outras palavras, o Presidente apenas não estará envolvido no varejo da política em si, bem como nas negociações para aprovação de projetos, negociação de vetos e a administração do país.

No que diz respeito à medida excepcional de dissolução do Parlamento, na visão do autor a prerrogativa de assim proceder cria um mecanismo com feixe de participação governamental. Para Prasser (2024b), “é nos grandes rumos do governo e da condução de uma política nacional, e não no varejo da política, que o Presidente eleito deve participar.” Na sua ótica, as principais atribuições presidenciais no semipresidencialismo estão concentradas “na indicação de autoridades, na matéria de defesa e de segurança nacional, agenda internacional, tratados e grandes negociações de políticas internacionais.” (Prasser, 2024b).⁴¹⁰

Dito isso, é preciso ressaltar também o comprometimento do atual Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), em pautar o debate acerca da alteração do sistema de governo no Brasil para o semipresidencialismo, razão pela qual instituiu um Grupo de Trabalho composto por estudiosos sobre a temática do sistema híbrido.⁴¹¹ Ancorado

⁴⁰⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo tiraria presidente do varejo da política**. CNN Brasil. São Paulo, 02 jun. 2024b. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/semipresidencialismo-tiraria-presidente-do-varejo-da-politica-diz-especialista-a-cnn/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁴¹⁰ Idem.

⁴¹¹ O GTSISGOV contou com Conselho Consultivo formado por juristas e pesquisadores de sólida formação teórica e extensa experiência política e legislativa: Michel Miguel Elias Temer Lulia, Ellen Gracie Northfleet, Nelson Azevedo Jobim, Elival da Silva Ramos, Jorge Octávio Lavocat Galvão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Monica Herman Salem Caggiano, Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch. (Câmara dos Deputados, 2022).

pelo relatório do Grupo responsável por debater o sistema de governo semipresidencialista⁴¹², exarou-se o seguinte parecer de que:

A percepção de que o sistema político brasileiro tem evoluído de maneira a tornar as relações entre os Poderes e a atuação de cada um deles crescentemente disfuncionais e potencialmente produtoras de crises institucionais motivou a criação do Grupo de Trabalho. Considerou-se necessário ampliar a discussão e aprofundar o conhecimento da mais bem estruturada das soluções aventadas até aqui para aquelas disfuncionalidades: a alteração do sistema de governo em direção a um formato – genericamente chamado de semipresidencialismo – mais compatível com as condições políticas e sociais do país. As discussões realizadas pelo Grupo de Trabalho e o conteúdo deste Relatório se articularam em boa medida ao redor dessa percepção primordial, reafirmada pela pesquisa e pela reflexão levadas a cabo no GT. (Câmara dos Deputados, 2022, p. 1-2).⁴¹³

O entendimento, portanto, foi no sentido de que o semipresidencialismo possui aptidão para sanar as disfuncionalidades do cenário brasileiro, por ser “um sistema com maior flexibilidade na superação das crises institucionais e no qual o Legislativo e os parlamentares passam a ser corresponsáveis pelo bom funcionamento do Governo”, igualmente corrigindo as problemáticas do engessamento do presidencialismo e da falta de responsabilidade do Congresso. (Banhos, 2023).⁴¹⁴

Ainda sobre a formulação emitida pelo Grupo de Trabalho da Câmara, reconheceu-se como basilar “a eleição direta e por sufrágio universal do Presidente da República, a indicação do Primeiro-Ministro pelo Presidente eleito de acordo com a maioria no Congresso Nacional, devendo o cargo ser exercido enquanto dispuser da confiança da referida maioria”, e por fim, “a existência de Executivo bicéfalo, uma vez que a chefia de Estado caberá ao Presidente e a chefia de Governo ao Primeiro-Ministro.” (Banhos, 2023).⁴¹⁵

Desse modo, nota-se que o arranjo institucional brasileiro clama pela mudança do sistema de governo, a partir da demonstração de que o modelo semipresidencialista proposto está apto a produzir resultados concretos para a superação das crises institucionais e políticas

⁴¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Grupo de trabalho da Câmara recomenda sistema semipresidencialista no Brasil a partir de 2030**. Política e Administração pública. Agência Câmara de Notícias: Brasília, DF, out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/914394-grupo-de-trabalho-da-camara-recomenda-sistema-semipresidencialista-no-brasil-a-partir-de-2030/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴¹³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório do “Grupo de trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV**. Rel. n. 2/2022. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, jul. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2197846. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴¹⁴ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴¹⁵ Idem.

cotidianas vistas no presidencialismo de coalizão brasileiro. (Banhos, 2023).⁴¹⁶ Em consonância, Amaral Júnior (2022) respalda que o semipresidencialismo é um sistema mais civilizado para conduzir o arranjo institucional brasileiro, pois admite maior segregação do poder e investe mais nos representantes eleitos pelo povo, uma vez que vincula o Governo à maioria parlamentar.⁴¹⁷

Nesse sentido, assentado nas premissas iniciais para a proposição do modelo a ser seguido no Brasil, passa-se então ao desenho dessa proposta preliminar de formatação do sistema de governo alternativo, tendo como parâmetros os aspectos culturais, políticos e sociais muito próprios do caso brasileiro.

4.2 A indicação do Chefe de Governo

De início, quanto à forma de indicação do nome do Primeiro-ministro que exercerá a chefia de Governo, é preciso considerar a figura central do Presidente da República eleito na realidade brasileira. Isso pois, visando o êxito do modelo semipresidencial aventado, resta evidente que a figura presidencial que exercerá a chefia de Estado, deve manter dentro o seu leque de importantes funções a livre nomeação do premiê responsável por tocar o varejo da vida política, sempre atento ao respaldo do Parlamento com vistas à formação de maiorias.

Ou seja, uma vez segregadas as figuras e as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, respectivamente Presidente da República eleito e Primeiro-ministro nomeado por si, estará de fato se iniciando a discussão para tratar da proposta de um novo modelo de governo, capaz de superar o presidencialismo de coalizão brasileiro em razão dos seus vícios amplamente debatidos no primeiro capítulo, em especial o grande obstáculo da governabilidade no Brasil: o processo de *impeachment* por razões puramente políticas.

Nesse sentido, embora haja notadamente o recrudescimento dos poderes presidenciais por partilhá-los neste arranjo com o Primeiro-ministro, é preciso tratar com muita deferência o Presidente da República, uma vez que historicamente é uma figura muito cara e que possui uma ligação direta com o eleitorado brasileiro. Tal porque jamais haveria como se propor excluir em absoluto as funções governativas do Chefe de Estado.

Desta forma, em consonância com o que preleciona a prática da doutrina especializada e contemplando a prerrogativa presidencial de livre escolha e nomeação do

⁴¹⁶ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴¹⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Sistema de Governo Semipresidencialista**. Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 11 maio 2022. Disponível em: <https://youtu.be/tMwRXY1GBb0?list=TLGGnnOSxW3jobMyNzA5MjAyMg>. Acesso em: 27 set. 2022.

Primeiro-ministro, estaria caracterizada, portanto, a primeira qualificadora do modelo semipresidencialista em território nacional: um Executivo bicéfalo, com um Presidente da República eleito pelo voto direto, com atribuições de chefia de Estado, e um Primeiro-ministro, nomeado pelo Presidente para a formação do Governo e respaldado pela maioria dos pares no Congresso Nacional. O mesmo se filia ao pensamento de Prasser (2024b),⁴¹⁸ que define como elementos fundantes do semipresidencialismo: i) a previsão de existência de um Presidente eleito por voto direto que indica um Primeiro-ministro; ii) o Governo é exercido pelo Primeiro-ministro e seu Ministério.

Outro ponto digno de destaque na proposta deste novo arranjo para o Brasil trata-se da previsão de processo de *impeachment* em face do Presidente da República eleito. Embora comumente nos paradigmas suscitados ainda permaneça este instrumento de destituição do governante, é muito mais improvável que ocorram situações práticas capazes de ensejar a utilização deste remédio. Isso porque, uma vez segregadas as figuras do Chefe de Estado e do Chefe de Governo, as atribuições de incumbência presidencial não alcançam o varejo e as turbulências da política, a administração do país e a boa aplicação do plano de governo definido. Desta forma, com um escopo bastante reduzido - embora não esvaziado - é difícil que recaia sobre o Presidente as agruras do impedimento.

Prasser (2024b) ainda destaca a característica da falta de controle do Presidente sobre o orçamento, que é controlado pelo Chefe de Governo, o que reforça a ideia.⁴¹⁹ Logo, embora subsista tal possibilidade do *impeachment*, no plano prático será difícil que haja razões para a sua aplicação em razão das atribuições menos executivas do Presidente no sistema semipresidencial. Emerge então o outro remédio, que é o voto de desconfiança, em face não do Chefe de Estado, mas do Chefe de Governo, o Primeiro-ministro.

Ao fim e ao cabo, é imperioso seguir as trincheiras desenvolvidas pela literatura especializada, conforme os comandos de Maurice de Duverger e Robert Elgie, e mais recentemente de Prasser (2024a) e Banhos (2023), de que institucionalizar o modelo semipresidencial no Brasil, passa por segregar a chefia de Estado da chefia de Governo - ambas aglutinadas no Presidente no atual presidencialismo brasileiro - para que o novo arranjo siga os mandamentos de: o Presidente ser eleito pelo voto direto, a quem competirá a escolha do Primeiro-ministro, que formará o seu gabinete - no Brasil chamado de Ministério -

⁴¹⁸ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo tiraria presidente do varejo da política**. CNN Brasil. São Paulo, 02 jun. 2024b. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/semipresidencialismo-tiraria-presidente-do-varejo-da-politica-diz-especialista-a-cnn/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴¹⁹ Idem.

e apresentará o seu plano de Governo. Assim posto, está lançada a primeira conceituação dentro de um semipresidencialismo para o Brasil.

4.3 O instrumento do voto de desconfiança

Nos países de matriz parlamentarista, a moção de censura ou de desconfiança, é uma proposta parlamentar apresentada pela oposição ao Governo formado, com o propósito de derrotar ou constranger o Primeiro-ministro e seu gabinete, que será aprovada ou rejeitada por meio de votação.

Em paralelo, nos países que adotam o regime presidencialista, o Legislativo pode igualmente aprovar moções de censura, como ocorreu com o Secretário de Estado dos Estados Unidos, Dean Acheson (1949-1953) na década de 1950, mas tais decisões possuem um cunho meramente simbólico. Normalmente, quando o Parlamento vota a censura, ou quando não consegue aprovar uma moção de confiança, o Governo é obrigado a renunciar ou a pedir a dissolução do Parlamento e por conseguinte convocar novas eleições gerais. Há também países em que o Chefe de Estado, a quem o Governo requer a dissolução do Parlamento, pode deter a prerrogativa de recusá-la forçando a renúncia do premiê e seu gabinete.

Recentemente, inclusive, está na ordem do dia alguns exemplos ocorridos mundo afora: Portugal, Espanha, Índia, Reino Unido e França. Em Portugal, que é um modelo semipresidencialista conforme amplamente debatido ao longo do segundo capítulo, o então Primeiro-ministro António Costa (2015-2024) renunciou após suspeita de envolvimento em esquemas de corrupção, o que levou o atual Presidente Marcelo Rebelo de Sousa a considerar a possibilidade e dissolver a Assembleia da República, antes de convocar as próximas eleições. (Cardoso, 2024).⁴²⁰ Na Espanha, que é uma Monarquia Constitucional Parlamentarista, o Presidente do Governo - equivalente ao Primeiro-ministro -, Pedro Sánchez (2018-atualmente), também considerou a hipótese de renúncia após suspeitas de corrupção envolvendo a própria esposa, que levaria a escolha de um novo premiê, mas voltou atrás e decidiu por não seguir com o pedido de demissão. (G1, 2024).⁴²¹

⁴²⁰ Nos termos da Constituição de Portugal, compete ao Presidente da República dissolver a Assembleia da República, depois de ouvir os partidos nela representados, o que aconteceu no dia seguinte à demissão do primeiro-ministro, 8 de novembro, e o Conselho de Estado, que foi ouvido em 9 de novembro. (Cardoso, 2024).

⁴²¹ G1. **Premiê da Espanha diz que cogita renunciar após investigação judicial contra sua esposa.** G1 Mundo, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/04/24/premie-da-espanha-anuncia-que-refletira-se-permanece-no-poder-apos-investigacao-judicial-contrasua-esposa.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

No caso do Reino Unido, que é um exemplo clássico de parlamentarismo puro, o Primeiro-ministro britânico Rishi Sunak (2022-2024), antecipou as eleições legislativas. O gesto surpresa com o assentimento do Rei Charles III se valeu das sucessivas notícias positivas na economia do país, para catapultar o Partido Conservador no próximo pleito, em resposta à crescente do Partido Trabalhista nas pesquisas eleitorais.⁴²² Entretanto, a medida tomada pelo conservador foi inócua, haja vista que foi substituído pelo trabalhista Keir Starmer, em julho deste ano.

Na Índia, que também é um sistema parlamentarista - e ainda some-se a equação ser a maior democracia em termos de número de eleitores no planeta - o Primeiro-ministro Narendra Modi (2014-atualmente), foi reconduzido para um terceiro mandato, mas pela primeira vez irá governar sem maioria absoluta.⁴²³ E o mais recente caso que se sucedeu foi o da França - também um modelo híbrido semipresidencial conforme debatido no segundo capítulo -, em que o Presidente Emmanuel Macron (2017-atualmente) dissolveu o Parlamento e convocou novas eleições antecipadas em razão da grande vitória do partido *Rassemblement National* de Marine Le Pen, para o parlamento europeu.⁴²⁴

Ocorre que, diferentemente de Sunak no Reino Unido, Macron obteve parcial êxito, uma vez que a medida de dissolução minorou os danos ocasionados pela vitória da extrema-direita liderada por Le Pen. Embora não tenha necessariamente lhe conferido maior força junto a *Assemblée Nationale*, que permanece dividida em meio a profunda crise política, minimamente possibilitou a formação de um novo Governo de unidade com a nomeação do atual Primeiro-ministro Michel Barnier, político bastante experimentado na vida pública francesa.⁴²⁵

⁴²² AFP NOTÍCIAS. **Primeiro-ministro do Reino Unido antecipa eleições legislativas para 4 de julho em gesto-surpresa.** O Globo Mundo. AFP notícias. Londres. 22 maio 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/05/22/primeiro-ministro-do-reino-unido-convoca-eleicoes-legislativas-para-4-de-julho.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴²³ GUIMARÃES, Thayz. **Terceiro governo Modi pode ser 'início do fim' de era nacionalista hindu na Índia, dizem analistas.** O Globo Mundo. AFP notícias. 09 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/06/09/terceiro-governo-modi-pode-ser-inicio-do-fim-de-era-nacionalista-hindu-na-india-dizem-analistas.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴²⁴ ROSE, Michel; HUMMEL, Tassilo. **Internacional. Macron dissolve parlamento e convoca eleição legislativa na França.** Agência Brasil. Paris, 09 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2024-06/macron-dissolve-parlamento-e-convoca-eleicao-legislativa-na-franca>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴²⁵ O GLOBO. **Sem apoio da esquerda, novo primeiro-ministro da França inicia desafio de formar governo.** Mundo. O Globo e agências internacionais, Paris. 06 set. 2024.

Isto posto, Cardozo (2024)⁴²⁶ afirma que para institucionalizar o semipresidencialismo no Brasil há que se ter um conjunto de mudanças estruturais na própria administração pública do país. Para ele, qualquer sistema de viés parlamentarista, inclusive o semipresidencial, deve considerar a sua natureza de substituição muito mais célere do governo, isso porque enquanto o presidencialismo perdura o lapso do mandato presidencial - 4 (quatro) anos com direito a 1 (uma) única reeleição consecutiva -, o parlamentarismo é feito para se amoldar de forma flexível às conjunturas políticas ao longo do exercício, seja com o chamamento de eleições parlamentares, dissoluções ou votos de desconfiança. Exemplificou citando o caso da Espanha, que embora não seja um modelo semipresidencial mas parlamentarista, ficou praticamente mais de 1 (um) ano sem governo formado, pelo fato de não ter sido costurada maioria no Parlamento.

Para o autor, não há justificativa para se paralisar a máquina administrativa dessa forma - ainda mais em um país sujeito aos anseios populistas como é o caso do Brasil. Na sua visão, há que se perseguir uma maior estabilidade burocrática e ao mesmo tempo permitir a criação de uma cultura em que a burocracia administrativa seja subserviente ao Estado brasileiro e não ao governo de ocasião, para que não tente boicotá-lo quando discordar ideologicamente, isso é uma peça fundamental. Para tanto, define que institucionalizar o semipresidencialismo no Brasil, não significa apenas o advento de um novo sistema de governo, mas também uma nova concepção de formulação da administração do Estado.

Na ótica de Michel Temer, pela importância do mecanismo do voto de desconfiança, este só poderia ser inserido no cenário brasileiro mediante estabelecimento de quorum qualificado. Justifica o aludido tecendo paralelo com o atual impedimento presidencial definido na Lei do Impeachment, em que são necessários 342 votos para dar início a abertura do processo, sendo, portanto, mais que a maioria absoluta. (Temer, 2024).⁴²⁷

Por outra ótica, a possibilidade de dissolução faz com que os parlamentares adotem o entendimento de custo-benefício pela retirada de apoio ao Governo, uma vez que pode lhes custar o mandato. Mesmo que a moção de censura e a dissolução da Assembleia não tenham sido utilizadas, a mera previsão constitucional pode evitar o sectarismo político e favorecer o diálogo institucional. Da mesma forma que o Conselho Constitucional pode ser o poder que

⁴²⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴²⁷ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

contrabalança à vontade majoritária, respeitando os direitos minoritários e as garantias fundamentais.

Portanto, no desenho institucional brasileiro, ao adotar a forma de arranjo com um Poder Executivo bicéfalo, em que são segregadas as funções de Chefia de Estado e de Governo, compartilhadas entre o Presidente da República eleito e o Primeiro-ministro nomeado por si e os demais Ministros que formam o gabinete do Governo, reputa-se necessário adotar o arranjo em que há a previsão do voto de desconfiança para a instar a derrubada do Governo formado pelo premiê indicado e que perdeu a sua sustentação junto ao Congresso, mediante votação com quorum de maioria qualificada dada a relevância da temática para a vida nacional.

4.4 O mecanismo de dissolução e a responsabilização do Parlamento

Outro ponto digno de destaque na proposição do modelo híbrido é a utilização do instrumento para dissolver o Parlamento, ato típico do sistema de matriz parlamentarista e que é prerrogativa do Chefe de Estado, neste caso o Presidente da República eleito. A já estudada Carta da República Portuguesa apresenta a seguinte definição para o instituto: “A dissolução da Assembleia da República consiste num ato político livre do Presidente da República que determina a cessação de funções desse órgão parlamentar antes de o mesmo completar a legislatura”. (Diário da República, *online*).⁴²⁸

Apresentada a conceituação, é preciso dizer que historicamente no Brasil já vigeu a possibilidade de dissolução do Congresso por determinação do Presidente da República, mas atingia, entretanto, somente a Câmara dos Deputados. É claro, que a presente Carta Constitucional do Estado Novo⁴²⁹ (1937-1945) do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), conhecida como a “Polaca”, era retrato de outro período marcado pelo autoritarismo e não foi recepcionada pela Constituição Cidadã de 1988.

No texto estava prevista a perspectiva do Presidente dissolver o Parlamento, que era possível como forma de apelação da decisão de processo de responsabilidade do mesmo:

Art 75 - São prerrogativas do Presidente da República: a) indicar um dos candidatos à Presidência da República; b) dissolver a Câmara dos Deputados no caso do parágrafo único do art. 167; c) nomear os Ministros de Estado; d) designar os

⁴²⁸ DIÁRIO DA REPÚBLICA. **Dissolução da Assembleia da República**. Lexionário. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/dissolucao-assembleia-republica>. Portugal. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴²⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Disponível em: 25 nov. 2024.

membros do Conselho Federal reservados à sua escolha; e) adiar, prorrogar e convocar o Parlamento; f) exercer o direito de graça.

Art 167 - Cessados os motivos que determinaram a declaração do estado de emergência ou do estado de guerra, comunicará o Presidente da República à Câmara dos Deputados as medidas tomadas durante o período de vigência de um ou de outro. Parágrafo único - A Câmara dos Deputados, se não aprovar as medidas, promoverá a responsabilidade do Presidente da República, ficando a este salvo o direito de apelar da deliberação da Câmara para o pronunciamento do País, mediante a dissolução da mesma e a realização de novas eleições (Brasil, [s.d.], *online*).⁴³⁰

A dissolução, portanto, não se dava com a finalidade eleitoral, era um pretexto para evitar que o Presidente da República fosse responsabilizado pelos atos durante o período de Estado de Guerra, por ser um governo de cunho manifestamente autoritário. Embora o precedente histórico brasileiro não seja benfazejo para a aplicação em um eventual sistema semipresidencial, é necessário traçar algumas ideias sobre o tema, uma vez que para a aplicação prática do modelo é indispensável que haja na equação o mecanismo para dissolver o Parlamento, inclusive, aderindo a ideia de acometer somente a Câmara dos Deputados, conforme será pormenorizado adiante ao tratar do impasse do bicameralismo.

Para Prasser (2024c),⁴³¹ há que se ter a dissolução do Parlamento nesse arranjo. Afirma que a prerrogativa de dissolver o Congresso, naturalmente, é do Presidente da República, podendo ser requisitada ou não pelo Primeiro-ministro. Ou seja, dentre as componentes que caracterizam o semipresidencialismo, partindo dos poderes presidenciais, tem que estar previsto neste rol a possibilidade de dissolução. Para o autor, a existência deste instituto serve, inclusive, para contrabalancear, pois, existirão incentivos de ambos os lados.

Para Anastasia (2024)⁴³² a grande dificuldade da implementação da dissolução passa por atingir ou não o Senado Federal. O autor entende que atingir a Câmara dos Deputados seria algo natural, caso houvesse uma grande concertação nacional para a implementação, mas destaca que se não houver uma ameaça em caso de não votar o Governo vai perder sustentação e ao invés de utilizar o processo de *impeachment*, como é feito hoje no presidencialismo será dissolvido o Congresso. Explica que a sua preocupação com relação ao

⁴³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Possibilidade de dissolução do Parlamento por determinação do Presidente da República**. Cooperação Internacional. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/Respostas_Venice_Forum/16Port.pdf. [s.l.]. Disponível em: 25 nov. 2024.

⁴³¹ PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴³² ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

Senado se dá também em razão da natureza dos mandatos. Sugestiona que, em caso de reforma política para alterar o sistema de governo, o Senado deve ficar somente como casa revisora e sem ser atingido pela dissolução, caso em que somente a Câmara teria a responsabilidade política. Na sua visão é natural que se opte por o Primeiro-ministro ser um Deputado, escolhido e indicado pelo Presidente e aprovado com o seu plano de governo apresentado.

Assim, a dissolução deve atingir somente a Câmara dos Deputados, a casa que vive as turbulências e faz o varejo da política, uma vez que ela é quem é o extrato da população brasileira, enquanto o Senado Federal é a casa da Federação, responsável por representar em igualdade as 27 (vinte e sete) unidades federativas. A justificativa pela não dissolução do Senado não diz respeito a querer poupá-lo, mas sim pois como o mesmo não participa da chefia de Governo, haja vista que o premiê sempre virá da Câmara, ele não terá a responsabilidade política. Sem considerar ainda os mandatos de 8 (oito) anos e intercalados ($\frac{1}{3}$ e $\frac{2}{3}$) que não coincidem com os da outra casa.

Prasser (2024c)⁴³³ também confirma que no mundo real a composição deve ser na Câmara, porque é assim que acontece nos casos paradigma de países que adotam o sistema. O nome do Primeiro-ministro sempre vem da Câmara Baixa. A proposta do autor para contrabalancear no Senado Federal, é que ele não fosse dissolvido. A dificuldade aqui reside em criar o ambiente junto à população, que pode entender que se estará retirando dela o direito de escolha do Presidente da República, bem como a vontade política para justificar para o Senado Federal que a mudança para o novo sistema de governo não inclui ele na sua composição da chefia de Governo.

Por isso, reconhece que a questão do Senado é o maior desafio para implementar o semipresidencialismo no Brasil. Inclusive, destaca que este é o argumento trazido também por Dantas (2024), de que os Senadores dificilmente abririam mão, com o justo receio de perder as suas prerrogativas como casa iniciadora de legislação. Por isso, Prasser (2024c) entende que é importante que a proposta contemple manter um arranjo de competências em que estão estabelecidas, por exemplo, as sabatinas de autoridades. Ou seja, diante do argumento de não se dissolver o Senado, o autor destaca que não se está apenas tentando blindar politicamente aquela casa, se está fazendo um argumento sincero de política no plano

⁴³³ PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

real, em que ambas as casas tenham incentivos recíprocos para o êxito do semipresidencialismo no Brasil.⁴³⁴

Desta forma, Anastasia (2024) reconhece que a dissolução do Senado, sob o ponto de vista prático é impossível, com mandatos que não são coincidentes. Mas destaca a necessidade de uma reforma política mais ampla, que teria de vir do bojo disso até para distinguir como ficariam as funções do Senado e da Câmara. Arremata que para institucionalizar o semipresidencialismo no Brasil, pigmentado com a nossa realidade, deve se ter o Presidente da República eleito diretamente, ainda com força e que tenha o comando final e que possa dissolver a Câmara.⁴³⁵ Contrariamente aos demais autores, Michel Temer destaca que isso foi discutido na PEC apresentada pelo Deputado Federal Samuel Moreira (Prasser, 2024a)⁴³⁶ (PSDB-SP), mas entende que não haveria como se incluir o mecanismo da dissolução no modelo brasileiro, pois na sua visão há um sentimento de resistência demasiado. (Temer, 2024).⁴³⁷

Anastasia (2024) ainda trata sobre outra questão importante que aflige o cenário brasileiro: a falta de responsabilidade política do Congresso Nacional. Isso porque o parlamentar se elege com uma plataforma e durante o mandato ele pode mudar para outra, sem nenhum ônus. Por vezes, isso faz com que o Governo fique refém de tais composições que nem sempre acabam sendo republicanas. Por tal motivo, reputa como ideal que o congressista tenha o compromisso com uma plataforma de Governo, tendo que votar aquele plano e permanecer adstrito a ele. Assim, se determinado projeto de lei vier dentro daquele escopo que o elegeu, ele teria que votar favoravelmente sob pena de perder o mandato com a dissolução.⁴³⁸

⁴³⁴ PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴³⁵ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴³⁶ “Já em 2022, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, instituiu grupo de trabalho com a finalidade de discutir o semi presidencialismo no Brasil - o GISISGOV -, coordenado pelo então deputado Samuel Moreira (PSDB/SP), que contou com o apoio de um Conselho Consultivo presidido por Nelson Jobim. Após longos debates, ouvidos especialistas diversos, recomendou-se enfaticamente a implementação, com a sugestão de que seja acompanhada de consulta popular.” (Prasser, 2024a, p. 26).

⁴³⁷ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴³⁸ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de

Para o autor, o Legislativo no Brasil nos moldes como está não possui qualquer responsabilidade política. Pode até ter responsabilidade do ponto de vista constitucional, mas não é política, o que permite que votem ao seu alvedrio - ao arpejo da plataforma que os elegeram -, tornando o Governo refém. Se o parlamentar se compromete com um plano claro e expresso de Governo ele tem de seguir as diretrizes daquela plataforma, correndo o risco de perder o seu mandato caso não o cumpra. Desta maneira, havendo algum receio concreto de perda, sempre haverá estímulos para que ocorra a fidelidade ideológica ao eleitor e a deferência ao plano governativo.⁴³⁹

Não se difere das ponderações feitas por José Eduardo Cardozo, que igualmente apontou para a necessidade de incluir na pauta a responsabilização do Parlamento em caso de eventual migração para um sistema de matriz parlamentarista, como o semipresidencialismo - que preconiza o Parlamento e mitiga algumas disfunções de vícios do presidencialismo brasileiro. (Cardozo, 2023).⁴⁴⁰

Quanto a necessidade de incluir a ferramenta da dissolução e aliando-se ao pensamento dos autores referenciados, para a implementação do semipresidencialismo no Brasil o caminho a ser trilhado passa pela inclusão dessa previsão em face Parlamento, mas destacando que pelo atual sistema bicameral deve estar consignado que atingirá somente a Câmara dos Deputados, que possuirá a responsabilidade política uma vez que o Chefe de Governo escolhido pelo Presidente virá de lá.

Desta forma, o Senado, cujos mandatos são mais longevos e com políticos mais experimentados não será atingido, e isso não será para simplesmente poupar a casa e os Senadores, mas justamente diante da impossibilidade de indicarem o premiê, não terão responsabilidade política sob a legislatura, ficando restritos às atribuições de casa revisora e da federação, bem como as prerrogativas de sabatina, por exemplo. Por fim, resta igualmente cristalina a necessidade de se incluir a previsão da responsabilização do Congresso, tanto com o viés mencionado de responsabilizar a legislatura da Câmara quanto a dissolução quanto no desdobramento de manter os parlamentares adstritos a um plano de governo expresso ou plataforma política que o elegeram, tendo ciência da possibilidade da perda do mandato em caso de abandono.

Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴³⁹ Idem.

⁴⁴⁰ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

4.5 A constitucionalidade da proposta de adoção do modelo semipresidencial à luz das cláusulas pétreas: do voto direto e da separação entre os poderes

É certo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não admite que seja objeto de deliberação a Proposta de Emenda à Constituição tendente a abolir: i) a forma federativa de Estado; ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; iii) a separação dos Poderes; iv) e os direitos e garantias individuais. (Brasil, 1988a).⁴⁴¹ Estão esculpidas aí as chamadas cláusulas pétreas, institutos que consagram e salvaguardam o Estado de Direito, e que, portanto, não podem ser alteradas nem mesmo via PEC quando conflitantes com os tais incisos imutáveis mencionados no artigo 60, § 4º do texto constitucional.⁴⁴²

Neste ponto iremos discutir os incisos II e III, respectivamente sobre o voto direto e sobre a separação entre os poderes. A dúvida foi suscitada pelo Professor Gonet (2023),⁴⁴³ que atentou sobre o tema e o possível conflito entre a adoção do modelo semipresidencialista de governo no Brasil e a afronta às 2 (duas) cláusulas pétreas mencionadas assinaladas na Constituição Federal.

De início, antes de adentrar de forma delimitada nas cláusulas pétreas do voto direto e da separação entre os poderes, vale colacionar os entendimentos lecionados por Ramos *apud* Banhos (2023), que atestam a possibilidade de seguir aventando o modelo semipresidencialista, uma vez que não haveria afronta às cláusulas listadas.

Nesse sentido, para Banhos (2023)⁴⁴⁴ “a alteração do presidencialismo para o semipresidencialismo não importaria em violação de nenhuma das cláusulas pétreas previstas – de forma explícita e implícita – na Constituição”. Isso pois não susta “a forma federativa do Estado, bem como o voto permanece sendo direto – tendo em vista que é preservada a eleição do Presidente da República –, secreto, universal e periódico”.

No mesmo sentido, Ramos (*apud* Banhos, 2023, p. 138) afirma que a separação entre poderes é preservada no semipresidencialismo, mesmo que se torne “uma separação flexível

⁴⁴¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 jun. 2024.

⁴⁴² SENADO FEDERAL. **Cláusula Pétreas**. Senado Notícias. Brasília, DF: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clusula-petrea>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁴³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Depoimento por escrito** [06.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁴⁴ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

dos poderes, mas o que não retira a sua essência, muito menos pode ser interpretada como violação ao referido princípio, que é cláusula pétrea da Constituição brasileira de 1988.”⁴⁴⁵

4.5.1 Voto direto (art. 60, § 4º, II, CF)

Isso porque com a adoção do modelo semipresidencial, implicaria na segregação entre chefia de Estado e de Governo, respectivamente Presidente da República eleito diretamente pelo sufrágio popular e direto com funções de Estado, e o Primeiro-ministro escolhido e nomeado indiretamente pelo Presidente eleito, entre os nomes dos representantes na Câmara dos Deputados, igualmente eleitos pelo voto popular e direto.

Considerando o questionamento de Gonet, estaríamos diante de uma afronta ao dispositivo da Constituição, na medida em que o Primeiro-ministro não seria eleito pelo voto direto, secreto, universal e periódico, tal qual estabelece o inciso II do artigo 60, § 4º. O premiê passaria, portanto, a ser alvo de eleição indireta pela escolha unipessoal do Presidente da República eleito, entre os nomes dos representantes do povo que compõem a Câmara naquela legislatura, todos igualmente legitimados pelo voto popular.

Assim, peço escusas para apresentar divergência aos pontos lançados pelo autor, posto que ao propor o semipresidencialismo não se estaria tendendo a abolir o voto direto no Brasil, apenas se está propondo um novo arranjo para a formatação do Governo com: i) a segregação dos poderes do Presidente da República, convertidos em Chefe de Estado e Chefe de Governo; ii) sendo o Chefe de Estado o Presidente eleito diretamente pelo voto majoritário e o Chefe de Governo um parlamentar igualmente alvo de eleição direta e escolhido pelo Presidente para tocar a administração e o varejo da política no país.

A este pensamento se somam algumas lições extraídas ao longo da pesquisa, a partir de diálogos com outros doutrinadores. Quando questionado, Cardozo (2023)⁴⁴⁶ afirmou que: “Não vai se abolir o voto direto. Os parlamentares e o Presidente da República vão ser eleitos pelo voto direto. Neste dispositivo da Constituição não se garante que os membros do Poder Executivo e do Governo terão que ser eleitos. Na verdade, nada impede que se tenha uma situação em que o voto direto se manifeste no Parlamento e na chefia de Estado (Presidente), mas que a composição do Governo (Primeiro-ministro e seu gabinete) decorra de eleição

⁴⁴⁵ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁴⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins.: depoimento por vídeo [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

interna do parlamento. É uma interpretação extremamente ampliativa daquilo que é cláusula pétrea”.

Quando instado a reflexão, Wambier (2023) assinalou não parecer haver violação à cláusula pétrea, pois não iria se anular o Executivo. Ele continuará com as suas atribuições, inclusive, a chefia de Estado nas mãos do Presidente da República.⁴⁴⁷ Da mesma forma, Michel Temer afirmou de forma categórica que com relação ao voto direto não seria afronta à cláusula pétrea, pois o voto permanece sendo na figura do Presidente e os parlamentares continuam sendo votados, ou seja, não há alteração no voto direto. Trata-se de um rearranjo político-administrativo e interno, fruto de matéria constitucional. (Temer, 2024).⁴⁴⁸

Não destoia do pensamento de Leal (2024),⁴⁴⁹ que assentou não verificar de forma clara uma erosão da ideia do voto direto, isso porque continuaria tendo um personagem eleito. Não só um, mas múltiplos personagens da vida pública nacional que compõem esse quadro de mandatos políticos por meio do voto direto. Portanto, destaca não vislumbrar no primeiro momento um esvaziamento do núcleo essencial da ideia de voto direto no Brasil.

Para Anastasia (2024) quando indagado sobre o tema asseverou não acreditar que a adoção do sistema fira alguma das cláusulas pétreas mencionadas. Na sua análise o voto direto estará preservado na eleição presidencial - que é o responsável pela indicação - e também dos congressistas. Ressalta que o que se estará fazendo através desta proposta é que o Executivo seria compartilhado também sob a responsabilidade do Presidente eleito, com o Primeiro-ministro - advindo de escolha do Presidente e com respaldo de coalizão formada em torno de seu nome na Câmara -, que também é eleito, pois igualmente recebe os votos para eleger-se parlamentar. Em consonância com Temer alvitra que se trata de um novo arranjo para a escolha do Chefe de Governo, mas ele permanece sendo um parlamentar eleito pelo voto direto, o que por sua vez não reclama nenhuma mácula.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Depoimento por vídeo** [05.dez.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Rio de Janeiro-RJ, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁴⁸ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁴⁹ LEAL, Saul Tourinho. **Depoimento presencial** [20.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁵⁰ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

Por fim, quanto à cláusula pétrea suscitada, no semipresidencialismo a escolha permanece sendo democrática, de acordo com a doutrina e pelo escrutínio soberano e direito no Presidente eleito e nos Deputados Federais que farão o arranjo para a composição do nome do Primeiro-ministro, que será ao final nomeado pelo Chefe de Estado. Logo, não há como se falar em abolição do voto direto no Brasil com a adoção do sistema híbrido de governo, o que se está a propor é um rearranjo na forma de escolha do Chefe de Governo, que mais uma vez, será escolhido pelo Presidente da República legitimado pelas urnas, dentre os parlamentares igualmente eleitos pelo voto do povo brasileiro.

4.5.2 Separação dos poderes (art. 60, § 4º, III, CF)

Outro ponto indagado por Gonet, trata-se de possível afronta à cláusula da separação entre os poderes da República, na medida em que o Primeiro-ministro escolhido pelo Presidente da República, sai do crivo do Poder Legislativo e passa a integrar o Poder Executivo juntamente de seu gabinete.

Quando questionado sobre eventual afronta à cláusula pétrea da separação entre os poderes pela alteração do sistema de governo, José Eduardo Cardozo afirmou: “Quando a Constituição quando fala sobre as cláusulas pétreas, ela fala em “tendente a abolir” e não em readequar (criar um novo arranjo). Essa é a impressão do dispositivo constitucional. Eu não acho que o sistema semipresidencialista vá, nem tendencialmente, abolir a separação de poderes”. (Cardozo, 2023, *online*).⁴⁵¹

O autor, questiona se as constituições que adotam o modelo parlamentarista, por exemplo, não possuem a separação de poderes? Uma vez que o mesmo ocorre com o Primeiro-ministro saindo do seio do Parlamento para integrar e formar o seu gabinete no Executivo. Ou seja, na sua visão não há uma tendência à abolição da separação entre os poderes, mas sim uma readequação do equilíbrio entre eles, que alvitra ser perfeitamente compatível com o ordenamento constitucional. Para Cardozo (2023),⁴⁵² não se pode ter uma interpretação ampliativa das cláusulas pétreas, a interpretação sempre deve ser restritiva, porque ela é a exceção. Portanto, finaliza afirmando não vislumbrar problema na questão relativamente a este efeito por manifestação do Poder Constituinte derivado, mesmo amparado na manifestação popular prévia que venha a legitimar esse sistema de governo.

⁴⁵¹ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁵² Idem.

Igualmente se alia ao pensamento de Wambier (2023), que afirma não parecer ser um problema intransponível porque o Executivo continuará sendo Executivo e o Legislativo continuará sendo Legislativo. O autor define que o que ocorreria seria uma transposição de uma liderança componente do Legislativo para compor o Executivo. Destaca não haver como se falar em violação da separação de poderes, pois não se está propondo formar um único poder, eles não irão se fundir e haverão atribuições distintas para ambos.⁴⁵³

Na mesma linha, quando questionado sobre a possibilidade de ferir cláusula pétrea, Michel Temer ensina que: “Me permita dizer, mas ela continua a existir (a separação dos poderes). O Presidente é o Chefe do Executivo, com tais e quais funções, o Legislativo permanece legislando, permanece tendo tais e quais funções. Não viola a cláusula pétrea da separação dos poderes, porque continua a ter a separação entre os órgãos do poder e as funções desse poder. Se fosse eliminado um dos poderes, aí sim se estaria afrontando a cláusula. A cláusula não pode ser alterada enquanto separação dos poderes mas pode haver um reequilíbrio das funções sem eliminar a existência de um poder, vai apenas apresentar uma nova formatação”. (Temer, 2024).⁴⁵⁴

Leal (2024)⁴⁵⁵ não diverge e ratifica que “O que se tem de tripartição dos poderes, a presença de Legislativo, Executivo e Judiciário, nessa ordem, com um Legislativo que participa da vida pública, não há impedimentos em que se tenha um parlamentar ministro”. Para o autor, migrar do presidencialismo para qualquer outro modelo é uma mudança intensa, de um sistema que já está há décadas positivado, não só na letra da Constituição Cidadã, mas na vida pública da nação brasileira. Reconhece que seria uma reforma, pelo menos no plano político, que o Brasil nunca experimentou, mas que não necessariamente seria abertamente violadora de cláusulas pétreas como o voto direto e a separação dos poderes.

⁴⁵³ WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Depoimento por vídeo** [05.dez.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Rio de Janeiro-RJ, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁵⁴ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁵⁵ LEAL, Saul Tourinho. **Depoimento presencial** [20.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

Quanto ao tema, Anastasia (2024)⁴⁵⁶ destaca que hoje a separação de poderes está muito diluída e por isso seria muito difícil afrontá-la. Destaca a existência da co-responsabilidade já existente entre Legislativo e Executivo, em que ambos formam o Governo, embora reconheça que na maioria das vezes possa se identificar apenas o Executivo como tal. Mas na sua visão, a ideia de Governo significa ambos os poderes, excetuando apenas o Judiciário. Logo, para Anastasia (2024) a ideia de governo já está de fato mitigada entre os dois poderes, por isso a composição do Primeiro-ministro, que presidirá o Conselho de Ministros, não fere a cláusula pétrea.

O autor tece um paralelo com precedente histórico no Brasil em que havia o Conselho de Ministros no governo do Presidente João Goulart (1961-1964) e naquele tempo, com a Constituição de 1946, já havia evidentemente a separação dos poderes. Relembra que Jango foi Presidente daquele Conselho de Ministros e não houve qualquer dúvida à época sobre a constitucionalidade na criação daquele conselho, com Tancredo Neves (1961-1962), Brochado da Rocha (1962) e Hermes Lima (1962-1963), que foram os três Primeiros-ministros do único período parlamentarista na República. (Prasser, 2024a).⁴⁵⁷ Motivo pelo qual reputa que tais apontamentos sobre eventual afronta a cláusula pétrea inexistem. (Anastasia, 2024).⁴⁵⁸

Embora Abranches (2018) adverta que as lições sobre o parlamentarismo no Brasil “não possam ser integralmente extraídas da experiência de 1961-1963, encontram suas mais significativas expressões nos governos de Dutra, Kubitschek e Tancredo Neves, sobretudo

⁴⁵⁶ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁵⁷ Os receios do PSD e da UDN frente ao vice, Café Filho, impediram os antigetulistas de levarem a cabo o projeto de destituição do poder do chefe do Executivo, mas, ao mesmo tempo, fortaleceu o gosto pelo parlamentarismo, cuja expressão máxima dependeria, ainda, da presidência de Kubitschek e da instabilidade que ensejou a renúncia ao cargo por Jânio Quadros, depois de 206 dias de sua posse como chefe do Executivo. O compromisso com a conciliação marca o discurso de João Goulart de 7 de setembro de 1961, já apontando para a possibilidade sobre a consulta popular a respeito da adoção do parlamentarismo. Nossa primeira experiência parlamentarista na República durou 17 meses e foi encabeçada por Tancredo Neves, não sem a marca presente da tensão institucional que encaminhava os rumos da política nacional. O principal nome responsável pelo equacionamento dos conflitos era o de Tancredo Neves, mas mesmo o seu espírito conciliatório não substituiu as crises sociais e políticas que marcaram os idos de 1962, e o presidente eleito apresentou a renúncia coletiva de seu gabinete em junho daquele ano. As experiências subsequentes, com Brochado da Rocha e Hermes Lima, foram menos duradouras, não só em razão das disputas parlamentaristas que impediam a consecução das políticas almejadas, mas também das sanções sociais impostas à já instável figura do parlamentarismo no imaginário popular. A expressão da insatisfação popular veio em 1963, quando, com quase 9,5 milhões de votos contrários e pouco mais de 2 milhões a favor, o parlamentarismo foi substituído pelo presidencialismo. (Prasser, 2024a).

⁴⁵⁸ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

tendo em vista o hígido compromisso com a efetivação das aspirações centrais das coalizões, na busca pelo apoio de projetos de governo que tornassem possível a sustentação política, sem a qual os mandatos não poderiam se concluir”. (Abranches, 2018, p. 63-65).⁴⁵⁹ Para o autor, a experiência mencionada foi “uma espécie de presidencialismo de gabinete que, por suas ambiguidades estruturais, tendia à instabilidade e ao conflito”, sobretudo por extrapolações de competências de Jango, que envolvia-se em assuntos de crivo do Governo, arrebatando incumbências atribuídas a si pela emenda parlamentarista. Abranches (2018, p. 58)⁴⁶⁰ destaca que “verificavam-se ambiguidades estruturais em relação aos limites do poder do chefe de Estado, o Presidente da República, e à separação de papéis e poderes entre ele e o Chefe de Governo”.

João Victor Prasser destaca que a experiência parlamentarista brasileira se aproximou do semipresidencialismo, pois a Emenda nº 4 à Constituição de 1946, introduziu “o parlamentarismo, com eleição indireta para o cargo de Presidente da República, na presença de um Presidente eleito pelo voto popular, ainda que originalmente para o cargo de vice”. Prasser ensina que “entre 2 de setembro de 1961 e 23 de janeiro de 1963, o Brasil teve um primeiro-ministro responsável perante a legislatura e um presidente que tinha chegado ao poder por meio de uma eleição direta”, o que mesmo assim não tornou o Brasil um país semipresidencialista, haja vista que nunca se plasmou no texto constitucional. Na visão do autor havia uma “constituição presidencialista, convertida por curto período em parlamentarista”, mas nunca houve semipresidencialismo no país, pois nunca teve uma Carta que assim o definisse. (Prasser, 2024a, p. 27).⁴⁶¹

Outro paralelo que merece ser debatido e trazido à baila, é o de que atualmente no modelo presidencialista brasileiro já se poderia alegar tal confusão entre os poderes Legislativo e Executivo, por estarem se imiscuindo um no outro, uma vez que o Presidente da República possui a prerrogativa de indicar um Ministro de Estado que possua concomitante um mandato de parlamentar. Isso é algo bastante comum na vida nacional em razão da coalizão necessária e o fatiamento do poder em nome da governabilidade, junto aos partidos aliados desde a eleição e os que foram convidados a participar posteriormente do governo.

Ou seja, na prática isso já ocorre no presidencialismo, em que o parlamentar eleito pode ser convidado a integrar o Executivo sendo Ministro de Estado. Nessa ótica ele sairia do

⁴⁵⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁴⁶⁰ Idem.

⁴⁶¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

Legislativo e passaria a integrar o Executivo. Fazendo o paralelo entre os exemplos, nota-se que é algo trivial cumular a pasta com o mandato parlamentar, sem que seja questionado hoje em dia se haveria pretensa confusão na separação dos poderes constituídos.

Da mesma forma, vale ressaltar que para a composição e escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal - igualmente prerrogativa constitucional do Presidente da República - que necessita de aprovação do Senado Federal por meio de sabatina, sequer se aventa sobre haver alguma ingerência de um poder sobre o outro, mesmo que o nome escolhido pelo Executivo irá compor o Judiciário e passa pelo crivo do Legislativo.

Desta forma, é pertinente reiterar que com a proposição feita não se está abolindo um dos poderes da República, o que se propõe é um mero rearranjo na forma de governo, alterando tão somente o sistema em si e não a forma do Estado. O ponto fulcral para nortear a discussão é que o sistema de governo não é cláusula pétrea positivada no texto constitucional, sendo somente a separação dos poderes configurada como tal, mas que se frise, em nada será afetada com a alteração do arranjo presidencial atual para o modelo semipresidencialista. Nas reuniões do mencionado Grupo de Trabalho da Câmara que se debruçou sobre os estudos do tema, Sarmiento (*apud* Câmara dos Deputados, 2022, *online*) respaldou que: “o núcleo de identidade da Constituição não é presidencialismo; é democracia, Estado de direito e direitos fundamentais”.⁴⁶²

De todo o entendimento teórico e doutrinário acostado, é possível intuir que a mudança da forma de governo no Brasil rumando para o semipresidencialismo, não viola nenhuma das cláusulas pétreas previstas no texto constitucional, isso pois conforme ensina Tiago Paes de Andrade Banhos “eventual modificação deve ser interpretada como aprimoramento das instituições democráticas e não possui o condão de desnaturar o cerne dos princípios fundantes da Constituição de 1988.” (Banhos, 2023, p. 146).⁴⁶³

Resta, por fim, possível assimilar que não se sustentam os argumentos desfavoráveis à mudança do sistema de governo, sob a pretensa alegação de que isso importaria em violação às cláusulas pétreas previstas na Constituição Federal de 1988 - sobretudo os incisos II e III -, devendo ser afastado o entendimento, uma vez que a essência e os valores precípuos das cláusulas vergastadas permanecem intocados com eventual migração para rumar ao sistema semipresidencial de governo.

⁴⁶² CÂMARA DOS DEPUTADOS. 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. Grupo de Trabalho (GTSISGOV) destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista. Audiência Pública Extraordinária (virtual). 6 de abril de 2022. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/64854>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁶³ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

4.6 O plebiscito de 1993 pode ser impeditivo para alteração do sistema de governo sem a realização de nova consulta popular?

Outro ponto digno de debate ao tratar-se da mudança do sistema de governo presidencialista para o modelo semipresidencial é o Plebiscito realizado em 1993 (Brasil, 1993),⁴⁶⁴ durante o governo do ex-Presidente Itamar Franco (1992-1994), em que se consultou a população sobre a forma do Estado e o sistema de governo que o país deveria seguir. Estava em pauta a forma republicana ou monárquica, e o sistema presidencialista ou parlamentarista. (Westin, 2023).⁴⁶⁵ A vitória da República foi esmagadora, por seis vezes mais do que a na monarquia e o presidencialismo venceu pelo dobro de votos o parlamentarismo.⁴⁶⁶ Isso fez com que parcela da doutrina passasse a difundir que o modelo presidencialista vitorioso, portanto, teria alçado o *status* de cláusula pétrea.

Cardozo (2024)⁴⁶⁷ rememora que até certo ponto a Constituição Federal de 1988 era vocacionada ao parlamentarismo, mas transformou-se em presidencialista nas discussões feitas pelo Congresso Constituinte. O autor destaca que havia clara inclinação ao modelo parlamentarista por parte dos Constituintes, o que determinou certas bases da referência institucional normativa da CF/88. Posteriormente o Plebiscito de 1993 consagrou o presidencialismo como sistema de governo vigente e esse é um fator importante na consideração do processo político instaurado na Constituição.

De acordo com Tiago Paes de Andrade Banhos o debate quanto aos sistemas de governo permanece desde a Constituinte de 1987. Para ele, “apesar da vitória dos parlamentaristas nas subcomissões, comissões e na comissão de sistematização, o presidencialismo se sagrou vitorioso ao final da Constituinte, em especial pela atuação do

⁴⁶⁴ BRASIL. **Lei n. 8.624, de 4 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2. Brasília, DF, Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18624.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁶⁵ WESTIN, Ricardo. **Há 30 anos, Brasil foi às urnas decidir se teria rei e primeiro-ministro.** Agência Senado. Arquivo S. ed. 99 política, Brasília-DF: Senado Federal, 05 abr. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-30-anos-brasil-foi-as-urnas-decidir-se-teria-rei-e-primeiro-ministro>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁶⁶ De um universo de 90.256.461 eleitores na época, compareceram às urnas 66.209.385 (73,36%), sendo que 551.043 votaram em trânsito na ocasião. A República foi escolhida por 43.881.747 (66,28%) eleitores, sendo que a Monarquia recebeu 6.790.751 (10,26%) votos. Votaram em branco neste item 6.813.179 (10,29%) eleitores, e 8.741.289 (13,20%) anularam o voto. Já 36.685.630 (55,41%) eleitores optaram pelo sistema presidencialista de governo, e 16.415.585 (24,79%), pelo parlamentarista. Votaram em branco neste item 3.193.763 (4,82%) eleitores, e 9.712.913 (14,67%) votaram nulo. (Tribunal Superior Eleitoral, 2015).

⁴⁶⁷ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Banca de qualificação por vídeo** [16.jul.2024]. Discente: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Banca de Qualificação da presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

agrupamento político conservador denominado de Centrão e do então Presidente da República, José Sarney”. (Banhos, 2023, p. 119).⁴⁶⁸

Dos ensinamentos do autor, é possível extrair que “os defensores da introdução do parlamentarismo no Brasil conseguiram aprovar, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a previsão de plebiscito a ser realizado 5 (cinco) anos após a promulgação do novo texto, a fim de submeter à consulta popular o debate atinente ao regime e ao sistema de governo, contrapondo-se, respectivamente, a República e a Monarquia Constitucional, e o Parlamentarismo e o Presidencialismo.” (Lamounier, 2022).⁴⁶⁹ Destaca que o resultado ratificou o que foi definido em plenário pela maioria dos constituintes, prevalecendo a forma de estado republicana e o sistema de governo presidencialista. (Banhos, 2023).⁴⁷⁰

Assim, abre-se margem para alegação de que a população brasileira já foi consultada sobre o tema e que foi clara ao definir a forma republicana do Estado e o sistema presidencialista de governo. Para a presente perquirição, dois grandes questionamentos se apresentam: poderia se alterar o sistema de governo no Brasil uma vez que a população já foi consultada e ratificou a sua decisão em 1993? Haveria a necessidade de nova consulta popular para se alterar o sistema de governo?

Para Sarmiento (*apud* Banhos, 2023, p. 141), “a manifestação direta do titular do Poder Constituinte, ou seja, a manifestação do povo no Plebiscito de 1993 teria hierarquia jurídica constitucional superior a qualquer manifestação do Poder Constituinte derivado”, ou seja, o Congresso na função de reformador da Carta Constitucional. Na ótica do autor seria “necessária a realização de novo plebiscito para alterar o sistema de governo brasileiro, sendo impossibilitada a modificação do texto constitucional sem consulta pública.”⁴⁷¹

Contudo, é preciso assinalar que não há qualquer exigência expressa na Constituição Federal, bastando para tanto, que se apresente proposta de emenda à Constituição a ser aprovada pelo Congresso Nacional para produzir os seus efeitos. O próprio art. 60, § 4º, do

⁴⁶⁸ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁶⁹ No Congresso, a disputa em torno do sistema de governo levou a um estranho desfecho. De um lado, Sarney alcançou seu objetivo, revertendo a aparente tendência pró-parlamentarismo e fixando em cinco anos, como desejava, a duração de seu mandato. De outro, uma expressiva maioria de constituintes aliou-se ao diminuto grupo monarquista e conseguiu inserir nas disposições transitórias da Constituição um adiamento da decisão final, que seria então tomada por meio de um plebiscito sobre a forma (monarquia vs. república) e o sistema de governo (presidencialismo vs. parlamentarismo) cinco anos após a promulgação da Constituição. Derrotada a proposta parlamentarista tanto no Congresso como no plebiscito de 1993, a corrente reformista perdeu momentum, inclinando-se para a estratégia das “reformas fatiadas”, ou seja, presumivelmente mais fáceis de aprovar – suposição que os fatos não corroboraram. (Lamounier, 2022).

⁴⁷⁰ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁷¹ Idem.

dispositivo constitucional - que salvaguarda as cláusulas pétreas -, não faz qualquer menção a impasse na alteração do sistema de governo, tão somente a forma do Estado. Portanto, entende-se que não haveria entrave quanto à eventual alegação de esbarrar em cláusula imutável por parte do sistema de governo. Nesse mesmo sentido, Robl Filho (2016)⁴⁷² afirma que a possibilidade ou não de alteração do sistema de governo no Brasil é juridicamente possível por inexistir vedação no art. 60, §4º da Constituição Federal e estruturalmente adequada.

Na mesma esteira, Gilmar Mendes (Matsuura; Fernandes, 2021)⁴⁷³ entende que a adoção do semipresidencialismo não precisaria de Plebiscito ou Referendo, porque as mudanças no sistema ao longo dos anos e a Constituição já permitiriam. Entretanto, o autor destaca que não deveria ocorrer sem antes haver diálogo para a construção conjunta do novo sistema sem afetar os mandatos em curso, o que passa por repensar também o multipartidarismo.

O mesmo se coaduna aos ensinamentos de Michel Temer, que arrematou que embora não seja necessário no plano constitucional, traria consigo uma carga de legitimidade pela consulta: “Outra objeção que poderia se tecer é de que já houve consulta (Plebiscito de 1993) e o povo já decidiu, mas não é verdade. Houve a consulta porque havia uma disposição transitória que os constituintes em 87/88 - e eu fui constituinte - estabeleceram para saber se dali a 5 (cinco) anos persistiria ou seria parlamentarismo. (Schier, 2021).⁴⁷⁴ [...], mas isso não impede uma nova emenda constitucional. Acho que o Congresso tem poderes para fazer isso, juridicamente e constitucionalmente, mas convenientemente, ou seja, sob o plano político, é preciso referendar. É preciso submeter à apreciação popular, porque daí dá consistência (e legitimidade). [...]. Politicamente é importante porque dá consistência para o novo sistema de governo. Mas juridicamente não há essa necessidade, mas como se tem a previsão da consulta popular - plebiscito e referendo - o conveniente seria se referendar.” (Temer, 2024).⁴⁷⁵

⁴⁷² ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Semipresidencialismo no Brasil?** Migalhas de Peso, abr., 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/237211/semipresidencialismo-no-brasil>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁷³ MATSUURA, Lilian; FERNANDES, Rayane. **Questão de Governabilidade**. Temos de discutir outro sistema de governo, diz Gilmar Mendes. Revista Consultor Jurídico. 29 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-29/chegada-hora-discutirmos-sistema-governo/>. Acesso em 25 nov. 2024.

⁴⁷⁴ O presidencialismo se afirmou como sistema de governo desde a primeira constituição republicana e, sempre que foi colocado sob teste popular, triunfou. Em 1963 a realização de plebiscito garantiu ampla vitória deste sistema de governo [9.457.448 de votos] em detrimento do parlamentarista [que recebeu 2.073.582 votos]. A Constituição de 1988 previu a realização de plebiscito após cinco anos de experiência constitucional para que o povo pudesse mais uma vez deliberar sobre sistema de governo e forma de governo. Nesta oportunidade o presidencialismo recebeu 69,2% dos votos válidos contra 30,8% do parlamentarista. (Schier, 2021).

⁴⁷⁵ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito

Ratifica-se o aduzido a partir das lições de Tiago Paes de Andrade Banhos:

No mesmo sentido, Michel Temer também concorda com a desnecessidade de novo plebiscito para alteração do sistema de governo brasileiro para o semipresidencialismo, sustentando que cabe ao Congresso Nacional formatar e aprovar tal alteração por meio de emenda constitucional. Todavia, aponta que – em prestígio à prudência e à consistência política – revela-se importante que a reforma seja referendada posteriormente pela sociedade, com as devidas campanhas de esclarecimento sobre o que será ratificado, ou não. (Banhos, 2023, p. 144-145).⁴⁷⁶

Jobim (*apud* Banhos, 2023, p. 142) analisa a questão sob o prisma de que não haveria “necessidade jurídica de plebiscito para aprovação da reforma do sistema de governo”, todavia “defende que a prudência política deve ser analisada dentro do Parlamento quando da aprovação da emenda constitucional que eventualmente altere o sistema, devendo ser esse viés medido em momento oportuno.”⁴⁷⁷ Sobre a dúvida quanto ao plebiscito, Anastasia (2024) destaca que discutiu no Parlamento quando apresentou o projeto de lei do *recall*⁴⁷⁸ - que é a possibilidade de destituição do Presidente ou dos mandatários no transcorrer do mandato. Para o autor, uma proposta de emenda constitucional poderia recompor o sistema de governo vigente no Brasil, sem a necessidade de realizar plebiscito para tal. Na sua visão, o ambiente político decidirá isso. Se houver uma concertação nacional favorável, não haverá problema, mas em caso de resistência, o risco é razoável da alegação de que a medida reduz os poderes presidenciais e por isso estaria em choque com o resultado do Plebiscito de 1993. (Anastasia, 2024).⁴⁷⁹

Da mesma maneira, Ferreira Filho (*apud* Banhos 2023, p. 142) reconhece a desnecessidade de plebiscito para alterar a forma de governo no Brasil, por entender que apesar de sua relevância para a nação, “constitui debate tecnicamente complexo para ser submetido a consulta popular e que a maioria responsável pela deliberação não terá plena consciência dos conceitos que estão sendo contrapostos, tornando-a uma discussão acerca

Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁷⁶ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo**: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁷⁷ Idem.

⁴⁷⁸ Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2015. Ementa: Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Explicação da Ementa: Acrescenta incisos e parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para determinar que a soberania popular será exercida, nos termos da lei, mediante veto popular e direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que poderão ter seus mandatos revogados após transcurso de dois anos da data da posse. (Brasil. 2015).

⁴⁷⁹ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

daqueles que desejam que seja sua a palavra dominante no arranjo institucional brasileiro.” Daí porque ressalta que as mesmas discussões se fizeram presentes nos plebiscitos de 1963 e 1993. Afirma que “no primeiro, não se tratava de discussão em torno do sistema de governo, a questão central era a devolução dos poderes ao Presidente João Goulart, enquanto o segundo foi apenas uma tentativa de recolocar em discussão sem a devida distinção doutrinária”, sendo o cerne “os interesses individuais de setores políticos que almejavam a ascensão e a manutenção do poder.”⁴⁸⁰

Embora reconheça que não há exigência expressa, Cardozo (2023) recomenda a realização de novo plebiscito para alterar o sistema de governo. O autor advoga a tese de que uma vez expresso o poder democrático diretamente, apenas uma nova manifestação poderia permitir a sobreposição de um novo sistema de governo. Para Cardozo (2023),⁴⁸¹ sob o ponto de vista democrático haveria que se fazer nova consulta apenas com vistas à legitimidade, pois reconhece que não há comando constitucional no sentido de atrelar a mudança do sistema à decisão plebiscitária.

Para Abboud (2024) não há qualquer inconstitucionalidade na mudança do sistema constitucional, mesmo que não haja plebiscito. Para o autor, o que deve haver é uma regra clara de transição em razão do Presidente com perspectiva de reeleição, isso pois a nenhum Chefe do Executivo eleito poderia se furtar a chance de reeleição no escrutínio seguinte e logo imediatamente a aprovação. Portanto, entende que teria de se fazer uma mudança para valer na eleição subsequente e não na próxima.⁴⁸² A mesma regra de transição foi defendida por Temer para contemplar o direito adquirido: “Hoje isso é outro fato que está sendo muito valorizado, acabar com a reeleição com o aumento do prazo para o Presidente da República. Tendo um Presidente com expectativa de reeleição não poderia ser aplicado para a eleição de 2026. Haveria que se falar somente para 2030, porque quem foi eleito com esse sistema tem o

⁴⁸⁰ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁸¹ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁸² ABOUD, Georges. **Depoimento por áudio** [23.jan.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

direito adquirido a tentar a reeleição. (Banhos, 2023, p. 145).⁴⁸³ É politicamente inadequado”. (Temer, 2024).⁴⁸⁴

Quanto à fixação de vacância para emenda dessa natureza, Prasser (2024a, p. 158) afirma que deveria se considerar um lapso temporal mínimo para produzir seus efeitos, pois “a validade imediata implicaria obstrução ao legítimo exercício do Presidente da República eleito para chefiar tanto o Estado quanto o governo brasileiro”. Na visão do autor, a falta de atenção a este item acelerou o fracasso da experiência parlamentarista de 1961-1963, considerada quase semipresidencialista, pois acomodou a figura presidencial eleita e um Primeiro-ministro e Gabinete. Por isso, assenta a necessidade de que qualquer modificação nesse sentido só possa surtir efeito na legislatura subsequente. (Prasser, 2024a).⁴⁸⁵ Nesse sentido, o autor ainda delimita que:

A depender do período restante de determinado mandato, produziria efeitos numa quantidade certa de anos depois. Uma exceção que nos parece necessária diz respeito à eventual aprovação em ano de eleições gerais. Embora não exista, por óbvio, direito adquirido à reeleição, seria de todo razoável afastar a validade do ano subsequente. No cenário, o ideal seria aguardar a conclusão da nova legislatura, ou, no máximo, admitir proposta de transição para o último ano de mandato daquele que ainda não foi reeleito, ou ainda não assumiu a cadeira. (Prasser, 2024a, p. 158).⁴⁸⁶

Para efetivação da alteração na realidade institucional brasileira, Banhos (2023, p. 151)⁴⁸⁷ conclui sobre a necessidade de *vacatio legis*, e afirma que “Em respeito ao sistema jurídico vigente, o semipresidencialismo somente poderá entrar em vigor a partir de 2030, a fim de facultar aos eleitos até o pleito eleitoral presidencial de 2022 a tentativa de reeleição, instrumento permitido no momento de sua vitória eleitoral, possibilitando-se, assim, a assimilação, por parte da sociedade, do novo sistema de governo, e protegendo-se de

⁴⁸³ Sobre o tema, Michel Temer assinala que a introdução do semipresidencialismo deve respeitar uma *vacatio legis* ampla, sendo evidente que não seria introduzida a reforma do sistema de governo desde a aprovação da emenda constitucional. Essa compreensão se funda no fato de que os eleitos em 2022 estão sob o sistema jurídico que permite a reeleição, não sendo possível retirar essa hipótese de imediato. Nessa perspectiva, defende que, após aprovada a emenda constitucional pelo Congresso Nacional brasileiro, o novo sistema de governo entre em vigor ao menos em 2030, respeitando-se, desse modo, a transição de todos aqueles eleitos no regime anterior, incluindo-se os eleitos no pleito eleitoral presidencial de 2022. Temer (*apud* Banhos, 2023, p. 145).

⁴⁸⁴ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁴⁸⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁴⁸⁶ Idem.

⁴⁸⁷ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo**: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

argumentos oportunistas dos interessados exclusivamente em sua ascensão e sua manutenção no poder”.

Além da *vacatio legis* para implementar o novo sistema de governo, deve-se observar o momento para a alteração. Nesse sentido, para a implementação do modelo, é imprescindível que sejam feitas “mudanças estruturais prévias, com ênfase na modificação do sistema partidário”, defendida por Moraes (2017). Por sua vez, há também outra corrente que defende que a alteração do sistema deve ser “anterior a qualquer outra modificação estrutural, devendo ser interpretada como passo inicial de um novo arranjo institucional”, defendida por Ferreira Filho (*apud* Banhos, 2023, p. 130-131).⁴⁸⁸

Banhos (2023)⁴⁸⁹ destaca que na visão de Carlos Blanco, a fragmentação partidária deve ser equacionada em conjunto “com a mudança do sistema de governo, sendo a realização de reformas o caminho para o êxito do semipresidencialismo”. Destaca que isso daria maior “racionalidade ao sistema partidário e a redução do número de partidos políticos”. Para o autor, caso não resolvida a problemática da fragmentação partidária, “a captação em relação ao Presidente, passaria a ser do Governo no semipresidencialismo em um arranjo partidário hiper fragmentado como o brasileiro”. A fragmentação excessiva em juntamente com o multipartidarismo atomístico, na sua ótica, “têm sido o catalisador de crises institucionais no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988.” (Brasil, 1988a).

Em contraponto, Ferreira Filho (2012) afirma que “a mudança do sistema de governo deve ser interpretada como o primeiro grande passo na retomada de um sistema funcional e governável, abrindo as portas para demais mudanças estruturais”. O autor destaca que a reforma mais complexa é a partidária, “de modo que alteração do sistema de governo terá o condão de facilitar a sua implementação” em face da força de aglutinação dos partidos existentes. Na sua visão, “não seria possível reformar de modo artificial o sistema partidário como realizado pelo Ato Institucional nº 2⁴⁹⁰, de 27 de Outubro de 1965, com a extinção de todos os partidos e a criação de novos”, solução que classifica como desastrosa. Contudo, entende que a introdução do modelo híbrido no Brasil não seria artificial, tendo em vista que “estimulará a renovação partidária, a reestruturação partidária, porque um gabinete, para permanecer em condições, tem que ter o apoio parlamentar. Precisando ter o apoio

⁴⁸⁸ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁸⁹ Idem.

⁴⁹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965**. Atividade Legislativa. Legislação Informatizada. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1960-1969/atoinstitucional-2-27-outubro-1965-363603-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

parlamentar, haverá a necessidade de estabelecer uma associação entre eles”. (Banhos, 2023, p. 134).⁴⁹¹

Contudo, abre-se divergência com relação ao pensamento de Carlos Blanco no que se refere ao momento de realização das alterações estruturais para o implemento do semipresidencialismo no Brasil, no sentido de que devam ser realizadas *a posteriori* e não previamente, filiando a pesquisa ao entendimento de Ferreira Filho (2012), para concluir que a formatação institucional do Brasil possui aptidão para a institucionalização do modelo híbrido de governo, razão pela qual não se vislumbra necessidade na realização de reformas estruturais prévias para a devida implementação dos objetivos almejados com a adoção do sistema de governo.

Sob a ótica de Mendes (2017), este engajamento para remodelar o sistema partidário e eleitoral é fundamental para a alteração do sistema de governo no Brasil, pois:

É necessário que haja uma reforma política integral que acompanhe essa sistemática, para que se supere por inteiro a crise política. Por óbvio, a pura adoção do sistema semipresidencialista não seria, se individualmente considerada, capaz de extirpar a crise político-institucional brasileira. No entanto, se combinada a outros elementos, a implementação da medida guiaria a construção de novas práticas institucionais aptas a amenizar alguns dos problemas estruturais apresentados pelo país. O Brasil tem enfrentado inúmeras digressões no andamento de seu sistema político e isso parece ocorrer de maneira cíclica. As sucessivas crises políticas que se alastram parecem conferir a ideia de que a instabilidade é algo intrínseco ao nosso sistema de governo. Contudo, é importante destacar que tais períodos tormentosos, ao passo que desgastam os pilares democráticos, também fazem emergir a necessidade de mudanças. Dessa forma, a instabilidade se mostra como uma importante e necessária fase do desenvolvimento de qualquer sistema. As crises políticas demonstram que o bom funcionamento do governo está sendo solapado e evidenciam a necessidade de mudança. Não se trata de acreditar que a simples mudança do sistema irá solver a crise política hoje vivenciada, mas sim de buscar atrelar, junto às mudanças em todo o cenário político, um sistema que confira maior segurança e eficácia à democracia brasileira. (Mendes, 2017, *online*).⁴⁹²

Por fim, notadamente não há óbice no texto constitucional capaz de melindrar a possibilidade de realizar nova consulta neste sentido, bem como não há qualquer exigência que confirme expressamente a imprescindibilidade da consulta prévia para alterar o sistema de governo. No entanto, se reconhece a legitimidade e a viabilidade adquiridas na proposta a partir do respaldo da consulta popular, embora seja facultativa e não vinculativa.

⁴⁹¹ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁹² MENDES, Gilmar. **Semipresidencialismo: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável**. Observatório Constitucional. Revista Consultor Jurídico, 30 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

Ademais, é preciso que balizas mínimas sejam traçadas, caso se entenda pela imprescindibilidade de nova consulta popular para substituir o Plebiscito de 1993 para alterar o sistema de governo vigente no Brasil. Isso em razão de que a população tem de ser conscientizada, uma vez que muitos - tanto em 1993 quanto nos dias de hoje - não tinham e não possuem a mais vaga ideia do que se tratam as referidas proposições - ontem parlamentarismo e hoje semipresidencialismo. Este ponto da conscientização é fulcral em caso de realização de novo plebiscito, para possibilitar que as pessoas tenham direito de escolha pelo sistema de governo que mais as representa, informando-as sobre tais propostas. O debate passa antes de tudo por aí.

Nesse sentido, Ferreira Filho (*apud* Bastos, 2023, p. 142), sustenta que embora não haja “necessidade de realizar plebiscito para reformar o sistema de governo, por entender que a questão relativa aos sistemas de governo apesar de sua importância incontestável para a sociedade, constitui debate tecnicamente complexo para ser submetido a uma consulta popular, e que a maioria responsável pela deliberação não terá plena consciência dos conceitos contrapostos, tornando-a uma discussão acerca dos que desejam que seja sua a palavra dominante no arranjo institucional brasileiro.”⁴⁹³

Mendes e Branco (2021, p. 850-851)⁴⁹⁴ destacam a compreensão de que campanhas para a conscientização são fundamentais para que se atinja um patamar de maturidade social, e aí então se possa consultar a população por meio de plebiscito. Os autores reconhecem que esses mecanismos de consulta visam “atenuar o formalismo da democracia representativa. A sua utilização não será efetiva, porém, sem que se identifique um adequado nível de politização da população”.

Portanto, quanto à necessidade jurídica constitucional de novo plebiscito, Banhos (2023)⁴⁹⁵ rememora que “a corrente que defende a sua indispensabilidade se baseia no fundamento de prevalecer a manifestação do povo no Plebiscito de 1993 sobre eventual decisão do Poder Constituinte derivado na hierarquia jurídica constitucional.” Contudo, o autor afirma que o argumento não se sustenta, pois apesar da soberania na democracia pertencer ao povo, “trata-se de impossibilidade prática na contemporaneidade, razão pela qual se estabeleceu a representação popular.”

⁴⁹³ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

⁴⁹⁵ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Desta forma, ao analisar a tradição constitucional do Brasil, o autor nota que “as mudanças constitucionais prescindiram de consultas populares, tendo sido realizadas por meio de emendas constitucionais.” Além disso, entende que o Plebiscito realizado em 1993 não vinculou o Poder Constituinte derivado, razão pela qual incumbiu ao Congresso formular e aprovar a mudança através de emenda. Assim, na sua visão torna-se desnecessária a realização de nova consulta para concretizar a alteração do sistema de governo no Brasil. Entretanto, sob a ótica da prudência política, por ser discussão sensível à sociedade democrática, Banhos (2023)⁴⁹⁶ adverte quanto à “realização de referendo para ratificar a decisão legislativa de alteração do sistema de governo brasileiro, pois teria o condão de conferir ampla legitimidade ao novo arranjo, representando a vontade popular”.

Isto posto, é possível concluir que não há qualquer exigência expressa no texto constitucional que vincula a necessidade de se realizar novo Plebiscito para rediscutir o que se decidiu em 1993, não estando portanto adstrita a mudança do sistema de governo àquela decisão. Bastaria, para tanto, apresentar Proposta de Emenda à Constituição a ser aprovada pelo Congresso Nacional para produzir os seus efeitos. Entretanto, balizado pelos autores referenciados, diante da prudência democrática seria pertinente a utilização do mecanismo de referendar a decisão legislativa, posto que traria uma maior credibilidade junto a sociedade brasileira, embora não fosse formalmente obrigatória. Por derradeiro, entende-se também que não haveria entrave quanto a eventual alegação de esbarrar em cláusula pétrea por parte do sistema de governo, isso pois o artigo 60, § 4º (Brasil, 1988a), do dispositivo constitucional que disciplina as cláusulas imutáveis não faz qualquer menção a impasse na alteração do sistema em si que será adotado, tão somente a forma federativa do Estado.

4.7 O impasse lógico-conceitual do bicameralismo para a aplicação do semipresidencialismo no Brasil

Após toda a perquirição feita, o ponto de maior complexidade na pesquisa abordará o impasse encontrado no bicameralismo brasileiro para a implementação do semipresidencialismo. Isso pois, conforme já amplamente abordado, a grande maioria dos modelos híbridos de governo são Estados unitários, ou seja, não são uma federação e por isso não possuem uma casa federativa, que no caso do Brasil é o Senado da República.

Os únicos casos de semipresidencialismo que adotam a forma federativa do Estado e o modelo bicameral, são a Áustria - que possui dimensões territoriais muito inferiores ao nosso

⁴⁹⁶ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

país e não será abordada pormenorizadamente nesta dissertação - e a Rússia, que nesse sentido se amalha ao Brasil por ter dimensões continentais. Contudo, há uma grande diferença em relação ao caso russo, pois por lá o modelo semipresidencial esculpido na Constituição é meramente fachada de um Governo autocrático, fazendo o que as suas balizas sejam pontuais para a construção do modelo brasileiro. Vale rememorar também os casos estudados de Portugal, que é um Estado unitário e unicameral, e da França, que também não é um Estado federado mas é bicameral, embora por lá o Senado não seja eleito diretamente - são líderes regionais escolhidos indiretamente -, o que na prática quase faz ser um modelo unicameral posto que o Primeiro-ministro sempre é um nomeado da Câmara Baixa.

Portanto, o que se verifica no Brasil é este paradoxo de como se criar uma composição capaz de comportar o arranjo da escolha do Primeiro-ministro mas que contemple ambas as casas. Sobretudo, por considerar a ampla legitimidade popular do voto depositado em Deputados Federais e Senadores da República. Essa grande aporia de uma proposta de desenho moldado à realidade do cenário bicameral brasileiro será o grande ponto para a viabilidade do estudo, considerando a importância de sua aplicação para o êxito da vida prática do modelo semipresidencialista por aqui.

Nesse sentido, Dantas (2024) afirma que dentre as complexidades de cunho histórico, político, sociocultural, material ou formal, que permeiam o debate, a posição institucional do Senado Federal nessa equação possui o maior destaque. Para o autor, o tema impõe obstáculos pragmáticos à aprovação de emenda constitucional, pois justifica que o histórico institucional do semipresidencialismo está fortemente ligado a uma atividade parlamentar concentrada nas Câmaras Baixas - que no caso do Brasil seria recepcionada pelas atribuições da Câmara dos Deputados. Afirma que não há, no mundo, país semipresidencialista que apresente uma Câmara Alta tão pujante como o Senado da República brasileiro. (Prasser, 2024a).⁴⁹⁷

Dantas (2024) preleciona que nos países semipresidencialistas com um arranjo bicameral, os processos de confirmação e retirada do Primeiro-ministro são de competência privativa das respectivas Câmaras Baixas, e a prerrogativa de excepcional dissolução da legislatura por parte do Presidente restringe-se a elas, não alcançando as respectivas Câmaras Altas. Ali, o processo legislativo divide-se em casa iniciadora e revisora. Na experiência constitucional brasileira, sobretudo na formatação contemporânea, o Senado detém um escopo de competências incompatível com o modelo observado nesse sistema híbrido de

⁴⁹⁷ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

governo. Significa dizer que os Senadores teriam de renunciar ao seu tradicional papel institucional, a partir de uma redistribuição substantiva do poder político. (Prasser, 2024a).⁴⁹⁸

O autor ainda alvitra que comumente semipresidencialismo e federalismo não costumam figurar na mesma página. Traz à lume as experiências mencionadas de Áustria e Rússia, únicas experiências que combinam essas duas fórmulas, destacando que a primeira além de ser um país geograficamente pequeno, adota uma fórmula fraca do modelo, e a segunda, embora de dimensão continental, apresenta o arranjo apenas no texto constitucional. Adverte sobre a ausência de experiências reais ou duradouras de países federados verdadeiramente semipresidencialistas. (Prasser, 2024a).⁴⁹⁹

Portanto, a problemática é que o Brasil terá que produzir um modelo de semipresidencialismo absolutamente ímpar e *sui generis* no mundo, posto que é bicameral e ambas as casas legislativas - Câmara dos Deputados e o Senado Federal -, estão legitimadas pelo sufrágio popular e direto. E por este motivo, estariam aptas a participarem do processo de escolha para Chefe de Governo, que seria o Primeiro-ministro escolhido pelo Presidente da República, esse sim eleito diretamente e com suas atribuições de Chefe de Estado minoradas mas ainda relevantes.

Nesse sentido, uma das proposições preliminares aventadas durante a pesquisa, mas que teve de ser desprezada pelo contrassenso inerente que acarretava, foi o revezamento entre as duas casas para indicarem o Primeiro-ministro que seria nomeado pelo Presidente, a cada nova legislatura. Contudo, embora digna de remissão por algumas contribuições para a pesquisa, a presente ideia traria consigo alguns movimentos inesperados, tais como o estímulo contraditório a mandatos curtos dos Chefes de Governo, que poderiam no máximo permanecer por uma única legislatura. Sendo que o que se busca a partir do viés parlamentarista no modelo híbrido é justamente a manutenção do premiê que faça um bom governo e arregimente em torno de si a maioria dos pares. A exemplo dos casos longevos de Tony Blair (1997-2007) no Reino Unido, Angela Merkel (2005-2021) na Alemanha e nos dias atuais de Justin Trudeau (2015-atualmente) no Canadá .

Fixar esse engessamento seria contraproducente sob a ótica do modelo que busca ser célere na destituição de governantes sem maioria e que privilegia com a manutenção do Chefe de Governo através do tempo, quando possui respaldo do Parlamento - não recebe o voto de desconfiança dos pares e não é demitido pelo Presidente. Estabelecer um mandato para

⁴⁹⁸ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁴⁹⁹ Idem.

Primeiro-ministro seria completamente ilógico, porque justamente o que se busca é que ele tenha e construa essa governabilidade junto aos pares, para atingir a consequência de permanecer no cargo.

Para Mendes (2023), a solução do revezamento e indicação entre as casas jamais seria tão óbvia. O autor afirma que embora seja inevitável que o nome indicado tivesse prevalência da Câmara dos Deputados, há um problema de legitimação em razão da assimetria dos 513 Deputados para os 81 Senadores. Reforçou que uma pauta desta monta só teria aceitabilidade para ser pautada em caso de divisão equânime entre as casas.⁵⁰⁰ Na mesma linha, Ulisses Schwarz Viana atentou que tal mecanismo de revezamento entre as casas para a indicar o Chefe de Governo poderia gerar uma maléfica “concorrência institucional”. (Viana, 2023).⁵⁰¹

Observando a impossibilidade de êxito desta composição preliminar de revezamento entre as casas, passou-se a buscar na doutrina uma ideia mais arrojada que pudesse de alguma outra forma contemplar as duas casas e que oferecesse estímulos para o arranjo semipresidencial no Brasil. O que se nota nos exemplos de países mundo afora que adotam o modelo é que a primazia para a indicação do Primeiro-ministro é das Câmaras Baixas. Contudo, no Brasil há que se considerar que o Senado - respectivamente a Câmara Alta -, é composto pelos representantes dos estados da união federal dentro do pacto federativo, que são grandes lideranças regionais em um país federalista e que muitas vezes são eleitos, inclusive, com mais votos do que o próprio Governador de seu respectivo Estado. Dito isso, não há como desconsiderar a importância e a pujança do Senado Federal, razão pela qual o desenho vislumbrado passará, sobretudo, por esquadrihar o escopo de atuação daquela Casa.

Inicialmente, Cardozo (2023)⁵⁰² pondera sobre o tema que os países que adotam o semipresidencialismo são Estados unitários, portanto não possuem uma casa federativa que represente as unidades federadas, tal qual o Brasil. Cardozo reconhece que essa seria a primeira componente diferenciadora, ou seja, comumente os países que adotam o modelo não são bicameralistas, por isso não fornecem um equilíbrio federativo. O autor destaca que

⁵⁰⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Depoimento presencial** [14.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵⁰¹ VIANA, Ulisses Schwarz. **Depoimento por vídeo** [15.dez.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵⁰² CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

diante dessa lacuna, haveria que se combinar essas situações para elaborar um semipresidencialismo típico e moldado à realidade do país.

Quanto à formatação do processo legiferante, Temer (2024)⁵⁰³ ressalta que nada se alteraria. Mas entende que para a escolha do Primeiro-ministro é preciso dar a mesma equação de aprovação pelas duas casas, pois se for retirada a competência do Senado Federal, politicamente uma proposta dessa envergadura jamais irá transitar. Para Temer é necessário manter as competências do Senado, pode ser óbvio, mas é indispensável que a conjuntura passe pela composição de ambas as casas legislativas. Apresentou a solução ainda embrionária de formação de um consenso em torno do nome do Primeiro-ministro, que é submetido e passa pela aprovação da Câmara e sequencialmente no Senado, em conjugação.

Entretanto, assenta que a indicação inaugural do nome é prerrogativa do Presidente da República, isso para garantir a presença forte do Chefe de Estado. Para ele, a sessão deveria ser feita de forma conjunta pelo Congresso, mas a votação é segregada. Todavia, é evidente que quando o Presidente indica o nome do pretense premiê, é imprescindível que já haja uma costura prévia de maioria parlamentar, pois sem isso não há a formação do novo governo. (Temer, 2024).⁵⁰⁴

Temer destaca que a principal vantagem é a eliminação da perspectiva do processo de *impeachment*, causador de traumas institucionais. Explica que elimina, pois, o Presidente eleito indica o Primeiro-ministro e ele tem que obter a maioria parlamentar para formar o novo governo, pois caso não tenha não logrará êxito a indicação do Chefe de Estado e ele teria que indicar outro nome capaz de sustentar a maioria. A escolha se adequa até que se chegue a um consenso, mas, podendo gerar a coabitação nos casos de discordância. (Temer, 2024).⁵⁰⁵

Ou seja, se vencer a maioria, ele vai exercer o novo governo, daí compõe o seu gabinete e vai perdurar até o dia em que não haja mais o respaldo da maioria no Congresso. E se o Primeiro-ministro perde a maioria que tinha no decorrer da legislatura, é porque outra liderança já se formou e automaticamente cai o governo e surge outro, sem quaisquer traumas institucionais. Mas para isso, entende ser fundamental que, no ato de escolha do Primeiro-ministro, as duas casas se manifestem e de forma apartada, pois não é possível fazer uma sessão unicameral, uma vez que os Senadores seriam menoscabados do processo - e

⁵⁰³ TEMER, Michel. **Depoimento** presencial [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵⁰⁴ Idem.

⁵⁰⁵ Idem.

carregam consigo ampla legitimidade do sufrágio popular, mesmo que representem, em tese, as unidades da federação. (Temer, 2024).⁵⁰⁶

Quanto à ideia do revezamento na escolha, o autor acharia mais prudente, para efeitos políticos, que as duas casas aprovassem, para que o Senado Federal da mesma maneira fosse fiador da sua decisão. Mas destaca que sempre com vistas à indicação pessoal e indelegável do Presidente da República, pois no Brasil há uma visão enaltecida da figura presidencial, e furtar essa prerrogativa iria minorar a capacidade de participação governativa. Sem contar que se assim o fosse, estaria mais próximo de um parlamentarismo puro nos moldes britânicos - com a figura meramente cerimonial do Chefe de Estado - e não do semipresidencialismo. (Temer, 2024).⁵⁰⁷

Na mesma linha, Anastasia (2024)⁵⁰⁸ observa que no Brasil, o sistema bicameral é um sistema de conflitos, reconhecendo, portanto, um impeditivo grave sob o ponto de vista prático do procedimento. Para ele, não há ambiente para a mudança total do sistema. Manter o sistema presidencialista mas mitigado pela figura do Primeiro-ministro ou Presidente do Conselho de Ministros auxiliaria na diminuição das tensões. Afirma que notadamente há um pressuposto no modelo que impõe uma reforma política ampla, que obrigará a rediscutir o papel constitucional do Senado e da Câmara.

Para Leal (2024),⁵⁰⁹ dar a primazia da escolha para somente uma das casas poderia esvaziar a função da outra, gerando um ressentimento institucional. O autor identifica algumas preferências práticas e conceituais da Câmara, como a casa iniciadora e também para o pontapé inicial do processo de *impeachment* e das medidas provisórias do Presidente. Além de um elo maior de ligação direta com o povo, enquanto o modelo do Senado prestigia os estados da federação, além de distinções como o tempo de mandato, a figura do suplente e a majoritariedade da votação e a maior experimentação.

O autor define que embora a Câmara seja formada pelo voto proporcional e ligada diretamente à população, isso não a transforma automaticamente como a única representante

⁵⁰⁶ TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵⁰⁷ Idem.

⁵⁰⁸ ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵⁰⁹ LEAL, Saul Tourinho. **Depoimento presencial** [20.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

do povo. No modelo bicameral, em que o Senado é personagem central tanto quanto ela - na parte de aprovação de leis e emendas -, a ponto de não ser única detentora do múnus de representar os eleitores, torna-se natural encontrar uma saída para que ambas as casas tenham participação na escolha do Chefe de Governo, através da legitimidade que lhes foi sufragada nas urnas. Aventa que a possibilidade de uma espécie de revezamento poderia ser uma maneira de equacionar, pois o Senado existe, não é um comitê de notáveis, eles também são eleitos pelo voto popular e proporcionalmente mais votados do que os próprios Deputados. (Leal, 2024).⁵¹⁰

Pereira (2023)⁵¹¹ diverge do entendimento, pois na sua visão quem representa o povo é a Câmara dos Deputados, ela é o real extrato do povo brasileiro. Já o Senado representa as unidades da federação, é uma casa mais institucional, uma casa revisora, mais sênior e sempre com o perfil de políticos mais experimentados. O autor sugeriu que uma possível solução poderia ser a Câmara apontar o nome do pretense premiê e o Senado referendar posteriormente, em razão do papel institucional da casa para aprovar e sabatar autoridades. Inclusive, rememora que é o Senado quem está incumbido do papel relevante de arguir os indicados para todas as agências reguladoras, para os Tribunais Superiores, Embaixadores e o Procurador-Geral da República. Saliencia que nessa ideia não seria uma ratificação somente pro-forma, poderia haver rejeição, pois o voto é secreto. E caso houvesse a Câmara escolheria outro nome até encontrar algum que fosse consenso entre as casas.

Entretanto, há um impasse lógico-conceitual na implementação do modelo em um país que não seja um estado unitário, portanto uma federação, e também possua um parlamento com duas casas legislativas eleitas, portanto legitimadas em pé de igualdade, que é o bicameralismo. Considerando a corpulência do Senado brasileiro, a proposta jamais avançaria na respectiva casa se ele não fizesse parte da composição para a indicação do nome do Primeiro-ministro no novo sistema de governo, por isso é preciso rever a função do Senado nesta equação.

Para a aplicação prática do modelo é indispensável que seja observado o mecanismo para dissolução do Parlamento que atinja apenas a Câmara dos Deputados. Essa prerrogativa presidencial já pormenorizada anteriormente, serve para contrabalancear pois existirão

⁵¹⁰ LEAL, Saul Tourinho. **Depoimento presencial** [20.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵¹¹ PEREIRA, Marcos. **Depoimento presencial** [15.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

incentivos de ambos os lados, uma vez que o Senado não será atingido nestes casos. Vale ressaltar mais uma vez que a referida decisão não se apresenta para simplesmente poupar os Senadores, mas como uma contrapartida, visto que somente os Deputados Federais poderão ser Primeiro-ministro. Ou seja, o ônus dos Deputados, aqui chamado de responsabilidade política, é a possibilidade de dissolução, enquanto ônus dos Senadores é não poder chegar à chefia de Governo, mas com a contrapartida de não se poder dissolver a Câmara Alta.

Assim, a dissolução deve atingir apenas a Câmara, que viverá as turbulências e fará o varejo da política, uma vez que ela é quem é o extrato da população brasileira, enquanto o Senado Federal é a casa da Federação, responsável por representar em igualdade as 27 (vinte e sete) unidades federativas. Prasser (2024c)⁵¹² afirma que no mundo real a composição deve se dar na Câmara, porque é assim que acontece nos casos paradigma de países que adotam o sistema, o nome do Primeiro-ministro sempre vem da Câmara Baixa. A proposta mencionada se soma à do autor, no que diz respeito a contrabalancear no Senado para que ele não seja dissolvido. A dificuldade reside, portanto, em criar o ambiente de vontade política para justificar ao Senado que a mudança para o novo sistema de governo não inclui ele na sua composição da chefia de Governo.

Por isso, essa questão do impasse prático no Senado é o maior desafio para implementar o semipresidencialismo no Brasil. Por tal motivo, Prasser destaca a importância que a proposta contemple manter um arranjo de competências em que estão estabelecidas, por exemplo, as sabatinas de autoridades e o mesmo escopo de atribuições no processo legislativo. O autor afirma que ao optar por essa formatação não está simplesmente blindando politicamente aquela casa, se está fazendo um argumento de política no plano real, em que as casas tenham incentivos recíprocos para o êxito do semipresidencialismo no Brasil. (Prasser, 2024c).⁵¹³

4.8 A delimitação do escopo de atuação do Senado Federal no modelo híbrido

Conforme sobredito, o maior desafio no plano real para a institucionalização do modelo no Brasil é repensar o papel do Senado Federal. Vale reiterar com segurança que nenhum país semipresidencialista possui uma Câmara Alta tão pujante quanto o Senado brasileiro, por isso é preciso traçar um caminho institucional que conserve parte expressiva da

⁵¹² PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

⁵¹³ Idem.

relevância da casa e sem desequilibrar a funcionalidade do atual sistema. É sabido que a estrutura do Senado está ligada à forma federativa do Estado brasileiro, tal como concebido na experiência norte-americana, é a casa legislativa de representação dos estados-membros e do Distrito Federal.

Ou seja, conforme ensina Prasser (2024c), não se trata apenas de uma Câmara Alta ou revisora, como se tende a observar em países unitários, e mesmo em outros paradigmas federativos. De acordo com o estudo do autor, a lista consensual de países federados soma 26 (vinte e seis) experiências constitucionais, considerando um rol de nações não somente semipresidencialistas, chegou ao resultado de que apenas Áustria e Rússia são experiências atuais de países semipresidencialistas e que adotam a forma federativa do Estado. Portanto, o resultado é que a grande maioria reúne o binômio: semipresidencialismo e Estado unitário. (Prasser, 2024a).⁵¹⁴

Prasser (2024a)⁵¹⁵ conclui que, a rigor, países federados são adeptos do modelo bicameral, sendo uma das casas destinada à representação dos próprios entes federados. Destaca que no caso do Brasil e Estados Unidos há eleição popular, diferentemente da Rússia e Áustria em que a eleição é indireta e usualmente vinculada ao Poder Legislativo local - como o modelo francês, que embora seja bicameral e com o Senado eleito indiretamente não é uma federação.

A fim de equacionar tal questão, alguns pontos de relevância merecem destaque. Primeiramente, vale dizer que os processos de confirmação e retirada do Chefe de Governo são de competência privativa das respectivas Câmaras Baixas. Da mesma forma, a prerrogativa para dissolver a legislatura por parte do Presidente, restringe-se a elas, não alcançando as Câmaras Altas.

Prasser destaca que a ausência de eleição direta para os Senados deve ser ponderada, mas reputa como mais adequada “a dissolução, como instituto excepcionalíssimo, foi concebida para situações extremas em que não há consenso possível quanto à formação do governo”. Na visão do autor, se os Senados “não dão sustentabilidade ao Primeiro-ministro, não há razão para sua dissolução, visto que a medida em nada impactaria a construção de uma nova base de apoio parlamentar”. Quanto a essa correlação, é possível considerar “modelos de semipresidencialismo em países unitários bicamerais como a França, e mesmo países parlamentaristas federados, como Alemanha e Canadá”. E arremata que nas 3 (três)

⁵¹⁴ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵¹⁵ Idem.

nações, a essência se preserva, pois a dissolução se atém à Câmara Baixa, onde reside a sustentabilidade política do Chefe de Governo. (Prasser, 2024a, p. 164-165).⁵¹⁶

Ao fim e ao cabo, notam-se grandes diferenciações entre ambos os Senados, mas de acordo com Prasser (2024a), nenhum ocupa posição de tamanha relevância como o Senado Federal do Brasil:

Tanto o Conselho da Federação Russa quanto o Bundesrat austríaco detêm competência tipicamente revisora, e as respectivas câmaras baixas podem, por regras de maioria qualificada, fazer valer sua proposta legislativa tal como ora submetida à revisão. Ambas podem apresentar proposições, como instituição ou fração de seus membros, mas o processo legislativo se concentra nas câmaras baixas. (Prasser, 2024a, p. 166).⁵¹⁷

Portanto, no caso brasileiro é difícil conceber um cenário em que o Senado não participe da indicação do nome do Primeiro-ministro. Prasser (2024a, p. 166)⁵¹⁸ arremata que “a conformação tipicamente brasileira pressupõe algum grau de participação do Senado nos processos de confirmação e retirada. Tanto no plano jurídico-normativo, de distribuição de competências legislativas, quanto no plano político, em atenção aos embaraços de uma custosa transição”.

Conforme dito, a ideia principal seria de que a confiança está repousada apenas na Câmara dos Deputados, enquanto que o Senado não se sujeitaria à dissolução. Decerto que tal adoção implicaria ajustes em disposições constitucionais, para além do mínimo objetivamente identificado no conceito de Robert Elgie. Contudo, conforme destaca Prasser (2024a),⁵¹⁹ não se está a defender a necessidade de revisitar o processo legislativo como um todo, isso pois, o Brasil optou na Constituição Federal 1988 por uma configuração diferenciada para o nosso bicameralismo, portanto, é natural que a formatação igualmente distinta dos demais países.

Na visão de Prasser (2024a, p. 166-167)⁵²⁰ é seguro estabelecer a premissa de que “a não dissolução do Senado em países como Rússia e Áustria está ligada à eleição indireta de seus membros. Afinal, o que seria dissolvido? ” Destaca que no caso russo há uma composição forjada pela indicação dos Governadores e Assembleias locais. Já no caso austríaco, há um grupo eleito pelas Assembleias cuja formatação da mesma maneira poderia ser mantida, em razão da conservação das legislaturas provinciais.

⁵¹⁶ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵¹⁷ Idem.

⁵¹⁸ Idem.

⁵¹⁹ Idem.

⁵²⁰ Idem.

No seu entendimento a medida da dissolução foi concebida para situações excepcionais, em que não há maioria estável, apta a formar governos razoavelmente duráveis, ou quando a maioria existente perde criticamente sua legitimidade política. Destaca que:

O poder de dissolução não compõe invariavelmente o conceito de semipresidencialismo em Robert Elgie, mas é regra e não exceção entre os diversos países consultados. Decerto, a prerrogativa excepcional, limitada por quesitos temporais e vinculada a situações-limite, não escaparia da implementação em nosso país. Se, no Brasil, os senadores são eleitos diretamente, e eventualmente integrassem o polo de confiança do governo, seria adequado recair sobre eles a medida? Parece-nos que não. (Prasser, 2024a, p. 167-168).⁵²¹

Deste modo, filia-se ao entendimento de Prasser (2024a, p. 167-168),⁵²² para afirmar que a motivação não possui um desdobramento meramente político para blindar o Senado Federal da dissolução. Basta extrair da pesquisa do autor que “mesmo que todos os Senadores se manifestassem num mesmo sentido quanto à formação de um novo governo, corresponderiam a menos de 15% do conjunto de parlamentares. Para uma maioria absoluta, considerada a irreal unanimidade de seus membros, formariam menos de um terço do contingente necessário”. Nessa linha, argumenta que “a Câmara dos Deputados poderia formar maioria apta a conceder estabilidade ao governo, razão pela qual se compreende que o instituto, vinculado temporalmente e a situações extremas, deveria a ela se restringir”.

Quanto à participação do Senado no processo legislativo, Prasser (2024a, p. 168)⁵²³ afirma que com a opção institucional do Constituinte de 1988 recebeu “o poder de iniciar legislação, pelo que perdeu a função de revisor em última instância”. Mas diante do cenário fático e que demanda uma análise real, “o retorno ao modelo revisor-puro, com perda de iniciativa, é inconcebível no plano real, e relativamente dispensável no plano da operacionalidade”.

Diante do contexto explicitado, nota-se a urgência de se encontrar um caminho institucional que conserve parcela da relevância do Senado, sem prejudicar a funcionalidade do sistema existente. Razão pela qual conclui-se que, além de conservar competências-chave, como a aprovação de indicações das principais autoridades - sabatinas de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Embaixadores, Presidente do Banco Central e Procurador-Geral da República -, participaria da escolha e destituição do Governo, da discussão do programa e seguindo a sua atuação regular na tramitação de matérias, ressalvados.

⁵²¹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵²² Idem.

⁵²³ Idem.

4.9 Recomendação de aplicação do subtipo *Premier-presidential*

Conforme já debatido no segundo capítulo, entende-se que nos países onde é “permitida apenas a responsabilização do Primeiro-Ministro perante o Parlamento possuem maior governabilidade, enquanto aqueles que permitem a dupla responsabilização, com a consequente livre demissão do Chefe de Governo pelo Chefe de Estado, possuem pior governabilidade.” (Banhos, 2023).⁵²⁴ Dessa forma, se o Presidente pode destituir o Primeiro-ministro discricionariamente, o modelo é *president-parliamentary*, que é o caso russo. Mas se não detém essa competência constitucional, trata-se do *premier-presidential*, que é o caso francês e português.

Prasser (2024a, p. 169)⁵²⁵ explica que “os modelos opõem, assim, a responsabilidade do governo limitada ao parlamento e a responsabilidade concomitante perante as instituições da presidência e do parlamento. O modelo premier limita-se ao conjunto mínimo do conceito de semipresidencialismo, enquanto o presidente o conserva e vai além”. O autor leciona que existem formas distintas de destituição do governo por parte do Presidente e destaca que para essa divisão, importa a regra constitucional que faculta a demissão indiscriminada, em que o ato é unilateral e não vinculado. Ao passo em que exemplifica que:

O caso, por exemplo, da Rússia e Síria. (No caso da Rússia, cf. o item 2.3.2.1; quanto à Síria, é claríssima a redação do art. 97 da Constituição de 2012 (Síria, [2012])). Caso a prerrogativa de destituição seja vinculada, e a demissão tiver de ser precedida por algum motivo, ainda que genérico, não há falar em *president-parliamentary*. É justamente o caso de Portugal, em que a redação constitucional, com a reforma de 1982, admite "quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado" (Cf. item 2.2.2.3). (Prasser, 2024a, p. 169).⁵²⁶

O autor elucida que o caso português é bastante específico, em que “a transição de 1976 para 82 alterou o paradigma, pois a regra nos países desse modelo é a destituição limitada à aprovação de voto de desconfiança ou à rejeição do voto de confiança, além de hipóteses como renúncia, virada de legislatura e morte”. (Prasser, 2024a, p. 169).⁵²⁷ Na mesma senda, Banhos (2023, p. 128)⁵²⁸ ainda acrescenta que “a redação original da Constituição de 1976 permitia a dupla responsabilização, tendo sido formados governos de curta duração”. Mas com a revisão constitucional de 1982, retirou-se a “responsabilização do

⁵²⁴ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁵²⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵²⁶ Idem.

⁵²⁷ Idem.

⁵²⁸ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Primeiro-Ministro perante o Presidente da República, o sistema passou a ter maior governabilidade e estabilidade, passando o chefe de Estado a intervir apenas como moderador e árbitro”. (Banhos, 2023, p. 128).⁵²⁹

Isso posto, considerando a longa experiência presidencialista no Brasil, em que o Presidente eleito é uma figura tão cara junto ao seu povo e fiador direto da estabilidade, Prasser (2024, p. 170)⁵³⁰ destaca que diante desse cenário a transição para o semipresidencialismo naturalmente seria para o modelo *president*, em que estaria no escopo de poderes presidenciais a prerrogativa de destituir livremente o Primeiro-ministro, proposta que decerto encontraria entusiastas por aqui. Contudo, a lição do autor é “veementemente contra a inclusão dessa prerrogativa presidencial, no caso de eventual implementação do semipresidencialismo no Brasil”. Na mesma linha, Banhos (2023)⁵³¹ reputa como “mais adequado para o caso brasileiro – em que se busca ampliação da governabilidade e da estabilidade política e institucional – a adoção de um modelo *premier*, no qual o Primeiro-Ministro é responsabilizado apenas perante o Congresso Nacional, não se permitindo a livre demissão do Chefe de Governo pelo Chefe de Estado.”

Sobre o pensamento de Elgie (*apud* Prasser, 2024a, p. 170)⁵³² destaca:

Seu argumento central é que as democracias com semipresidencialismo de modelo *president-parliamentary* têm um desempenho inferior ao daquelas que escolheram o outro subtipo do sistema. (Elgie, 2011, p. 2). Elgie sugere a existência de uma relação causal direta entre a opção de semipresidencialismo que um país escolheu e seu desempenho democrático (Elgie, 2011, p. 35). A conexão não se baseia nos poderes gerais do presidente se tem poderes consideráveis quanto à edição de decretos ou não, se preside reuniões de gabinete ou não, por exemplo. O nexo causal baseia-se tão somente na responsabilidade do governo, se limitada ao parlamento ou concomitante perante as instituições da presidência e da legislatura.

Logo, é possível extrair que no modelo *premier*, o Presidente possui incentivos para negociar com o legislador sobre a formação do Governo e que por sua vez terá interesse na reciprocidade, tornando ambos corresponsáveis. A consequência é uma maior estabilidade política e um melhor desempenho democrático. Do outro lado, o modelo *president* possui uma falta de incentivos recíproca entre as instâncias de representação para negociar a formação do Governo. Assim, sendo os acordos frágeis e de fácil rompimento, por

⁵²⁹ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁵³⁰ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵³¹ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁵³² PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

consequente o resultado é uma maior instabilidade política e que afeta sobremaneira a performance democrática do respectivo sistema. É possível depreender, portanto, que os modelos semipresidencialistas democráticos que adotam o viés *premier* são menos suscetíveis a erosão do que os que optam pelo modelo *president*.

Prasser (2024a) respalda o que se alude, quando afirma que “países com subtipo *president* (ex: Rússia) de semipresidencialismo têm muito mais probabilidades de entrar em colapso do que aqueles de subtipo *premier* (Portugal e França). [...] O subtipo *president-parliamentary* aumenta a provável taxa de fracasso da democracia em relação ao *premier-presidential*. (Elgie, 2011, p. 62, tradução nossa *apud* Prasser, 2024a, p.171)”. O autor faz um comparativo entre França e Portugal, contrapostos a Rússia e Síria, em que “evidenciam-se os perfis autocráticos (*President*) de Putin e Bashar al-Assad”, enquanto o mesmo não se vê em Emmanuel Macron e Marcelo Rebelo de Sousa. Por isso conclui que “a prerrogativa indiscriminada de substituir o governo a qualquer tempo, dentre outros fatores, decerto contribui para os respectivos projetos pessoais de perpetuação no poder”. (Prasser, 2024a, p. 171).⁵³³

Outro ponto relevante mencionado pelo autor seria o de permitir a demissão genérica do Chefe de Governo, ou seja, evitando a previsão constitucional de “destituição para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas ou garantia da lei e da ordem, dentre outros congêneres”. Reconhece ser legítimo o Chefe de Estado exercer parcela de influência no Governo formado pelo Primeiro-ministro, e isto se dá a partir da sua própria escolha do Chefe de Governo que irá tocar a administração e o varejo da política. Destaca ainda que a sustentabilidade política do premiê perante a legislatura confere, por si só, “organicidade suficiente ao sistema”. (Prasser, 2024a, p.172).⁵³⁴

Por fim, aliando-se às recomendações de João Victor Prasser e Tiago Paes de Andrade Banhos, entende-se que não se deve introduzir o modelo *president-parliamentary* em um eventual arranjo semipresidencialista brasileiro. Isso pois, considerando as disfuncionalidades do subtipo, é possível vislumbrar maior êxito em um modelo *premier-presidential*, a partir de demissão motivada e justificada do Chefe de Estado.

4.10 Contrato de coalizão

⁵³³ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵³⁴ Idem.

O último ponto a ser destacado é o contrato de coalizão, instrumento essencial ao regular funcionamento do modelo semipresidencialista em razão de “fornecer maiorias estáveis ao Governo, de modo que não mais dependem de negociações a cada votação importante para implementação de seu programa.” Este contrato trata-se de um acordo entabulado entre os partidos políticos representantes da maioria do Parlamento e que, por conseguinte, formarão o Governo, tratando sobre as diretrizes fundamentais do programa de governo, a ser concretizado pelo Primeiro-ministro e seu Gabinete. (Prasser, 2024a, p.173).⁵³⁵

Vale destacar que o contrato possui caráter vinculante aos que subscrevem, produzindo assim base efetiva de sustentação do Governo, fornecendo estabilidade, previsibilidade e segurança. Comparando com o atual cenário brasileiro, verifica-se que a inclusão de tal mecanismo geraria grande aperfeiçoamento para a adesão de uma maioria estável aos projetos governamentais, evitando instrumentos escusos presentes no presidencialismo de coalizão brasileiro, cujo apoio tem sido obtido através de nacos do orçamento público.

Outro benefício trazido a reboque é a ampliação da “responsabilidade do parlamentar para com o Governo, tendo em vista que – ao ser parte da base governativa – torna-se corresponsável pelo sucesso na implementação da agenda”. Consequentemente, o autor destaca que “as emendas parlamentares passariam a ser utilizadas para implementar o programa de governo, e não para atender demandas individuais e locais como requisito para adesão ao Governo, cenário que atualmente se vislumbra no Brasil.” (Banhos, 2023).⁵³⁶

Prasser (2024a)⁵³⁷ destaca que no próprio Congresso Nacional, onde a inconsistência do apoio por vezes é regra, e não exceção, os próprios parlamentares podem ter dificuldades de qualificar o real enquadramento de determinado colega, como eventualmente até mesmo de uma bancada ou bloco partidário. Quando essa identificação passa para a seara da população brasileira se torna ainda mais nebulosa, pois escapam ao eleitor médio eventuais acordos internos para votações específicas. Assim, o autor afirma que a dinâmica partidária no presidencialismo de coalizão comporta inúmeras distorções, incertezas e falta de transparência.

Nessa esteira, vale acostar o exemplo elucidado por Dantas (2024) de que o Executivo, portanto o Presidente da República, está adstrito a responsabilidade estabelecida

⁵³⁵ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵³⁶ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo**: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁵³⁷ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

na lei de responsabilidade fiscal e na lei dos crimes de responsabilidade, enquanto que o Congresso Nacional goza de imunidade pelos seus votos e opiniões, diante dessa situação, portanto, um parlamentar não pode ser punido por ter votado um projeto irresponsável do ponto de vista fiscal. O que atesta a necessidade premente de se estabelecer um contrato de coalizão, apto definir previamente o programa de governo através do qual o Presidente se elegeu e obrigando a sua base aliada a seguir na prática a linha traçada de antemão na campanha eleitoral. (Dantas, 2024).⁵³⁸

Sobre as composições no parlamento brasileiro, Prasser (2024a) afirma que:

É custosa a tarefa de compor uma base de apoio no parlamento brasileiro. Mas, como ponderado, mais hermética ainda é sua identificação por parte do eleitorado e demais atores envolvidos. O núcleo de apoio, hoje, é de identidade desconhecida. Desconhecida e situada no tempo, visto que sua composição pode ser alterada a cada rodada de votação substantiva. (Prasser, 2024a, p. 174).⁵³⁹

O que se nota é uma disfuncionalidade do presidencialismo brasileiro que “não oferece estímulos a corresponsabilidade governativa dos mandatários eleitos para preencher as duas instâncias de representação política nacional”. Nessa toada, Prasser (2024a, p. 174)⁵⁴⁰ afirma que “é alta a probabilidade de que um Presidente seja eleito com um determinado plano de governo e de que os parlamentares, inclusive os da suposta base, atuem pautados por outras prioridades”. Atualmente, a forma de implementação do programa presidencial está prejudicada pois os apoiadores no Congresso Nacional não necessariamente assumem as pautas como suas, priorizando demandas pontuais, por vezes adversas. Essa opção, inclusive, desestimula a consistência das agremiações no que tange o exercício de sua atuação precípua.

Por este motivo, Prasser (2024a)⁵⁴¹ entende que caso os partidos compartilhem explicitamente a responsabilidade por um programa de governo amplamente pactuado e com bases sólidas do governo no Congresso, o cenário pode se alterar. Na visão do autor, com a estruturação de maiorias feita à luz do dia, a população elegerá o Presidente, credenciando-o a escolher um Primeiro-ministro apoiado pela maioria congressual que o sustentará para tocar as ações do Governo. Por isso, define que diante da consistência normativa do semipresidencialismo, sobretudo em face do cenário brasileiro disfuncional, é cogente a previsão do instituto do contrato de coalizão e o seu consequente programa de governo.

⁵³⁸ DANTAS, Bruno. **Poder360 entrevista o presidente do TCU, Bruno Dantas**. YouTube. 06 ago. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eqdBJ18OmVw&list=WL&index=11>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁵³⁹ PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵⁴⁰ Idem.

⁵⁴¹ Idem.

Quanto ao momento para a celebração do contrato, o autor adverte que nesse caso “a ordem dos fatores altera o produto”. Por esse motivo, previamente à indicação do nome do pretense Primeiro-ministro pelo Presidente da República, as agremiações que integrarão a maioria congressual formalizam o contrato de coalizão, cuja espírito identifica as prioridades e agendas fundamentais, a fim de nortear a estruturação do programa de governo a ser executado posteriormente pelo Gabinete formado pelo Chefe de Governo. (Prasser, 2024a, p. 174).⁵⁴²

Ato contínuo, o autor faz um breve apanhado sobre o tema explicando que:

No processo de confirmação, portanto, é de conhecimento dos partidos o conteúdo basilar do eventual programa de governo daquele Primeiro-ministro. Este, por sua vez, assume o compromisso de apresentar, posteriormente, programa de governo ancorado no respectivo contrato de coalizão, acordado pela maioria que o sustentará. O programa compactuado é primeiramente apresentado ao Chefe de Estado, que, aprovando-o, apresenta-o ao Congresso, onde será objeto de ampla discussão, da qual tomará parte todo o Gabinete nomeado. O primeiro instituto, que vincula o segundo, busca assegurar, desde o primeiro momento, um cenário de estabilidade, previsibilidade e segurança para o futuro Primeiro-ministro, cuja maioria estaria, em tese, comprometida com a governabilidade do país. Na conformação atual, o Presidente enfrenta dificuldades crônicas para efetivar seu programa de governo. Acaba por se valer de instrumentos não republicanos na busca pelo apoio parlamentar: o compartilhamento de cargos do primeiro ao terceiro escalão, além, é claro, da concessão de emendas parlamentares. (Prasser, 2024a, p. 175-176).⁵⁴³

Por isso, o núcleo do semipresidencialismo se apresenta como alternativa viável ao presidencialismo brasileiro, ao verificar o processo mútuo de controle nas relações entre as instâncias políticas, marcado pela corresponsabilidade governativa. A consequência será que agremiações partidárias se qualifiquem como verdadeiros partidos políticos, pois toda a atuação do Governo está vinculada ao Parlamento, aumentando não só a responsabilidade da base, como também da oposição. Nesse sentido, o modelo híbrido deve ser uma alternativa capaz de oferecer soluções para a formação transparente e funcional das maiorias, herança do viés parlamentarista no semipresidencialismo.

Enfim, entende-se que o contrato de coalizão torne mais programática e pragmática a relação do Primeiro-ministro e o Congresso Nacional, pautada pela vinculação pública e objetiva, com vistas aos partidos políticos participarem de forma efetiva do Governo que se formou, mas com vistas às pautas firmadas no contrato.

⁵⁴² PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

⁵⁴³ Idem.

5 CONCLUSÃO

O presidencialismo de coalizão brasileiro, tem se demonstrado cada vez mais disfuncional, primeiramente pela falta de mecanismos adequados de responsabilização política do Chefe de Governo, que nesse caso é também o Presidente da República, a partir da contenção de impasses e crises políticas localizadas. Por outro lado, é possível afirmar também que jamais um Presidente deva governar com a sombra do processo de *impeachment*, pois o instituto em hipótese alguma pode ser presumido, há que se demonstrar de forma incontestável o cometimento doloso de crime de responsabilidade, pois este instrumento de destituição não é como o voto de desconfiança do parlamentarismo.

Alternativamente a institucionalização do semipresidencialismo vem ganhando aderência no debate nacional e em face das diversas disfunções do presidencialismo de coalizão do Brasil e as características do semipresidencialismo, é possível concluir que o sistema de governo possui capacidade para fortificar as virtudes e sanar objetivamente os vícios do cenário brasileiro. (Jobim, 2023).⁵⁴⁴

Isso porque diante do esfacelamento do presidencialismo abre-se a lacuna que pode ser preenchida pelo semipresidencialismo, uma vez que alia a figura tão cara e ainda empoderada do Presidente da República (Banhos, 2023)⁵⁴⁵ - vinda da vertente presidencialista - e cria os estímulos e a celeridade dos mecanismos do viés parlamentarista. (Prasser, 2024a)⁵⁴⁶ O que se nota é que o núcleo normativo do semipresidencialismo se sobrepuja às

⁵⁴⁴ Uma das razões que acho o semipresidencialismo importante é porque você cria a responsabilidade política do Parlamento. Porque nesse sistema presidencialista nós temos o Presidente forte - que era o caso do Charles De Gaulle na época, que começou com isso com a Constituição de 1958 da França - e você tem o Primeiro-ministro. Tem as funções de Chefe de Estado do Presidente da República eleito diretamente, e algumas funções também de natureza administrativa, por exemplo relações exteriores e defesa. E o resto, fica com o Governo que é o Primeiro-ministro escolhido dentro do partido majoritário, que foi eleito. Se você tiver um problema de governabilidade, dificuldade de relação do Primeiro-ministro e o seu gabinete com Parlamento, você tem como resolver isso. Você derruba e substitui o Primeiro-ministro, dá o voto de desconfiança ou há uma convocação de eleições, então você cria um mecanismo de responsabilidade. O que eu tenho medo é que no Brasil se transforma o impeachment com um mecanismo para substituir essa história e não é possível fazer isso.” (Jobim, 2023).

⁵⁴⁵ A partir dessas atribuições, não restam questionamentos quanto à importância institucional atribuída ao Presidente da República, visto que não se limita a competências simbólicas e cerimoniais, possuindo, em verdade, poderes significativos no arranjo institucional, requisito necessário para configuração do sistema semipresidencial de governo. (Banhos, 2023).

⁵⁴⁶ Trata-se de um sistema híbrido, em que pese autônomo, que condensa duas qualidades notáveis dos sistemas tradicionais. Do presidencialismo, herda a presença de um chefe de Estado eleito diretamente, que goza de ampla legitimidade democrática e conserva na população o senso de identificação e representação real - tão importante para a cultura institucional, social e política do Brasil. Do parlamentarismo, herda os mecanismos céleres de substituição do governo, sem que crises políticas localizadas se convertam em crises institucionais de maior gravidade. Paralelamente, afasta disfuncionalidades claras de ambos, tais como a concentração unipessoal do poder. (Prasser, 2024a).

adversidades estruturais do modelo presidencialista brasileiro, por isso se apresenta como alternativa normativamente viável e promissora.

Desta forma, tal qual os modelos puros, existem na literatura exemplos de sucesso e fracasso democrático que implementaram o sistema. Para qualificar a eventual mudança da forma de governo no Brasil, a pesquisa se debruçou principalmente sobre o estudo dos modelos da França, Portugal e Rússia. O que resultou nas seguintes ponderações e propostas de um semipresidencialismo brasileiro.

De início conclui-se ainda que não há vedação constitucional para a alteração do sistema de governo no Brasil, sendo, portanto, viável a institucionalização do modelo e inexistindo óbice à reforma. Isso porque o sistema de governo não é cláusula pétrea, devendo eventual modificação ser revelada como aprimoramento das instituições sem o fito de desvirtuar os princípios da Constituição Cidadã. Da mesma forma restaram afastadas as possibilidades de ferir as aventadas cláusulas pétreas do voto direto e da separação dos poderes.

Primeiramente, pois o voto permanecerá no arranjo apresentado, tanto para Presidente da República, quanto para Deputados e Senadores. O que se cria é um rearranjo que inclui a figura do Primeiro-ministro, que é um parlamentar eleito mas nomeado pelo Presidente também sufragado nas urnas, para exercer a chefia de Governo do país. Quanto a separação entre os poderes da República, da mesma forma sequer iria tendencialmente abolir a cláusula, uma vez que no semipresidencialismo, o Executivo e o Legislativo permanecem autônomos e segregados. O que se cria é meramente um estímulo entre as casas e que vem da vertente histórica e bastante experimentada do parlamentarismo.

Outro ponto analisado foi a necessidade de realização de plebiscito para alterar o sistema de governo. Entende-se que a consulta realizada em 1993 não sujeitou o Poder Constituinte derivado e não é considerada cláusula imutável, sendo desnecessária a realização de novo plebiscito para a mudança do sistema de governo no Brasil, embora alguns dos autores citados consideram prudente politicamente fazê-lo, em razão da carga de legitimidade conferida.

Portanto, a institucionalização do semipresidencialismo é cabível mediante formatação e alteração do Congresso Nacional via emenda constitucional. Conforme destaca Prasser (2024a, p. 179)⁵⁴⁷, isso “seria inadmitir que uma nova geração tenha legitimidade democrática para ponderar erros e buscar alternativas, ainda que adstritos aos pressupostos do

⁵⁴⁷ PRASSER, João Víctor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

funcionamento democrático da política”. (Ferreira Filho *apud* Banhos, 2023, p. 142)⁵⁴⁸ Vale destacar ainda o entendimento de que eventual modificação deva produzir efeitos apenas na legislatura subsequente, respeitando a expectativa de reeleição do Presidente em exercício.

Outro ponto concluído na pesquisa é que os modelos de semipresidencialismo do subtipo *president-parliamentary* têm um desempenho democrático inferior ao dos países que adotaram o viés *premier-presidential*. Conforme balizado pelo caso de fracasso do modelo russo, notou-se que o referido mecanismo é essencial para a preservação democrática, sendo o seu contrário um aceno à perpetuação no poder por governantes de cunho tendencialmente autoritário, como o caso de Vladimir Putin. A recomendação, portanto, é veementemente contrária à introdução de um modelo *president* no Brasil, devendo adotar-se o modelo *premier*, em que se inclui no texto constitucional a demissão do Primeiro-ministro mas sempre adstrita a uma justificativa prévia como o voto de desconfiança, jamais por mera liberalidade do Chefe de Estado. (Prasser, 2024b).⁵⁴⁹

Quanto ao impasse do bicameralismo diante da escolha de qual das casas poderia participar da indicação do nome do Chefe de Governo, conclui-se que a incumbência deva ficar restrita à Câmara Baixa, ou seja a Câmara dos Deputados. A resposta para superar o impasse prático da aplicação do modelo híbrido no Brasil passa justamente pela formação deste arranjo. Embora o Senado da República, igualmente eleito, também possuiria em tese a legitimidade de indicar o nome de um Senador vindo de composição daquela Casa para a chefia de Governo, a possibilidade mais viável que se apresenta, moldada à realidade brasileira, de conciliar o modelo semipresidencial com o sistema bicameral e federalista, não incluiria a Câmara Alta para a indicação do nome do pretense Primeiro-ministro. No entanto, em contrapartida, por minorar o seu escopo de atuação, o mecanismo aparentemente mais

⁵⁴⁸ A sociedade não pode ser vinculada por decisões tomadas por gerações muito anteriores e, portanto, a decisão do eleitorado no plebiscito de 1993 não é vinculante, tendo em vista, inclusive, o fato de que houve alteração em grande parte do eleitorado desde aquela oportunidade. Nesse sentido, defende que a realização de novo plebiscito poderia se dar em homenagem à democracia, mas que, em sua visão, a democracia no Brasil não necessita de homenagem, e sim de efetivação. (Banhos, 2023).

⁵⁴⁹ Quem estuda o semipresidencialismo divide o modelo entre duas grandes categorias. E essa divisão considera um aspecto muito importante: o presidente pode ou não demitir livremente o primeiro-ministro? Há um estudo muito denso feito por autores europeus que indica que o desempenho democrático é mais fraco em países onde é permitido o poder presidencial de demissão discricionária. Esse exemplo gera uma recomendação muito forte na discussão brasileira: de que não se adote um modelo de demissão 100% discricionária por parte do presidente da República. As constituições de modelos em que não há demissão discricionária estabelecem alguns gatilhos para ensejar situações de demissão do primeiro-ministro, como não aprovação de orçamento ou algumas questões da condução da política em si, mas não ao bel-prazer do presidente. Porque, se a lógica do sistema é justamente criar mecanismos de corresponsabilidade e de que o presidente influencie os grandes rumos do governo, mas não o varejo da política, se o presidente puder demitir todo dia o primeiro-ministro, ele está naturalmente se envolvendo no varejo da política. (Prasser, 2024b).

factível, seria não submeter o Senado ao processo de dissolução, que tão somente, atingirá a Câmara dos Deputados - que seria o ônus pela indicação do nome.

E frise-se que o intuito da dissolução do parlamento não atingir o Senado Federal não se justifica para poupá-lo, mas sim restringir a Câmara Alta à sua missão precípua de Casa da Federação, com mandatos mais longevos e políticos mais experimentados na vida pública, e que por tal motivo não seria atingida pelos calores momentâneos da sociedade, como a Câmara Baixa. Incumbindo a si a verdadeira representação das respectivas unidades federativas, bem como a missão distinta de arguir e aprovar, por exemplo, as nomeações do Presidente da República para os cargos de Ministros dos Tribunais Superiores, Embaixadores, Procurador-Geral da República, Presidente e Diretores do Banco Central, Advogado-Geral da União e integrantes de agências reguladoras.

Além é claro, da competência privativa do Senado de processar e julgar, nos casos de crimes de responsabilidade, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os comandantes das Forças Armadas e os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Desta forma, entende-se que foi encontrado um caminho institucional que conserva parte expressiva da relevância do Senado, sem prejudicar a funcionalidade do sistema e sem precisar revisitar todo o processo legislativo.

Outro item de suma relevância para o êxito do semipresidencialismo no Brasil, é a previsão do contrato de coalizão e por sua consequência a elaboração de um programa de governo pactuado. Disso se espera que a relação do Primeiro-ministro com o Parlamento seja pautada pela publicidade, sendo mais objetiva e programática. E conseqüentemente que os partidos políticos cumpram o seu papel ligado às pautas que os elegeram e que participem do governo por identificação com o programa.

Entende-se, por fim, que o semipresidencialismo se apresenta como alternativa real e consistente ao presidencialismo de coalizão brasileiro. Principalmente considerando os vícios e a instabilidade estrutural do atual sistema, que podem ser sanadas com a institucionalização do modelo híbrido.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Depoimento por áudio** [23.jan.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: O dilema institucional brasileiro. Revista de Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ACKERMAN, Bruce. **La Nueva División de Poderes**. Política y Derecho. México: Tradução de José Manuel Salazar, primera edición en español, 2007.
- ACKERMAN, Bruce. **The Decline and Fall of the American Republic**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- AFP NOTÍCIAS. **Primeiro-ministro do Reino Unido antecipa eleições legislativas para 4 de julho em gesto-surpresa**. O Globo Mundo. AFP notícias. Londres. 22 maio 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/05/22/primeiro-ministro-do-reino-unido-convo-ca-eleicoes-legislativas-para-4-de-julho.ghml>. Acesso em: 25 nov. 2024.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Sistema de Governo Semipresidencialista**. Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 11 maio 2022. Disponível em: <https://youtu.be/tMwRXY1GBb0?list=TLGGnnOSxW3jobMyNzA5MjAyMg>. Acesso em: 27 set. 2022.
- AMIN, Esperidião. **Depoimento presencial** [24.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Florianópolis-SC, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).
- ANASTASIA, Antonio A. J. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).
- AZEDO, Luiz Carlos. **Análise**: o semipresidencialismo está em todas as cabeças. Política. Nas Entrelinhas. Correio Braziliense. 07 ago. 2024. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2024/08/6914903-analise-o-semipresidencialismo-esta-em-todas-as-cabecas.html>. Acesso em: 24 nov. 2024.
- BANHOS, Pedro Paes de Andrade. **A reeleição no presidencialismo brasileiro**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo**: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política**: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Ronaldo. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. **Revista Direitos Humanos & Sociedade – PPGD UNESC**, v. 1, n. 2, p. 195-277, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019)**. São Paulo: Quartier Lantin, 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C. Varriale. Brasília: Editora UnB, ed. 11, v. 1, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Depoimento por escrito** [06.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965**. Atividade Legislativa. Legislação Informatizada. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoinst/1960-1969/atoinstitucional-2-27-outubro-1965-363603-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **ADCT de 1988 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Legislação Informatizada. Câmara dos Deputados, Brasília, DF: Diário Oficial da União. 1988b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.624, de 4 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2. Brasília, DF, Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18624.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Relatório do “Grupo de trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV**. Câmara dos Deputados, Brasília-DF. 13 jul. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 21, de 2015**. Senado Federal, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>. Acesso em 25 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Possibilidade de dissolução do Parlamento por determinação do Presidente da República**. Cooperação Internacional. [s.l.]. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/Respostas_Venic_e_Forum/16Port.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. São Paulo: Ed. do Autor, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura**. Grupo de Trabalho (GTSISGOV) destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista. Audiência Pública Extraordinária (virtual). 06 abr. 2022. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/64854>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Grupo de trabalho da Câmara recomenda sistema semipresidencialista no Brasil a partir de 2030**. Política e Administração pública. Agência Câmara de Notícias: Brasília, DF, out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/914394-grupo-de-trabalho-da-camara-recomenda-sistema-semipresidencialista-no-brasil-a-partir-de-2030/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Jurista Nelson Jobim defende implantação do semipresidencialismo no Brasil**. Youtube. Brasília, DF, Câmara dos Deputados. 01 abr. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WQBJKEPsmcI>. Acesso em: 24 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lira defende adoção do semipresidencialismo para enfrentar crises políticas.** “A crise, que deveria ser exceção, parece ter se transformado no padrão da realidade com que os sistemas políticos têm de lidar no cotidiano.” Política e Administração pública. Agência Câmara de Notícias: Brasília, DF, 15 nov. 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/827233-LIRA-DEFENDE-ADOCADO-SEMIPRESIDENCIALISMO-PARA-ENFRENTAR-CRISES-POLITICAS>. Acesso em: 26 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL desponta como maior bancada da Câmara, seguido pela federação liderada pelo PT.** Política e Administração Pública. Fonte: Agência Câmara de Notícias. Agência Câmara de Notícias: Brasília, DF, 03 out. 2022. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/911504-pl-desponta-como-maior-bancada-da-camara-seguido-pela-federacao-liderada-pelo-pt/>. Acesso em 23 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório do “Grupo de trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV.** Rel. n. 2/2022. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 08 jul. 2022. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2197846. Acesso em: 25 nov. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada.** 4.ed. Coimbra, Coimbra, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da república.** Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDOSO, Derla. **Presidente de Portugal dissolve Parlamento e confirma eleições antecipadas.** CNN Brasil. 15 jan. 2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/presidente-de-portugal-dissolve-parlamento-e-confirma-eleicoes-antecipadas/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Banca de qualificação por vídeo** [16.jul.2024].

Discente: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Banca de Qualificação da presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Depoimento por vídeo** [24.nov.2023]. Entrevistador:

SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

CHANTEBOUT, Bernard. **Droit constitutionnel et science politique.** Paris, p. 493. 1982.

CONSTITUIÇÃO. **Constituição Francesa em Português.** Governo da República, 3 jun. 1958. Disponível em:

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 24 nov. 2024.

CONSTITUIÇÃO. **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão constitucional [2005]. Parlamento, República Portuguesa. 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 25 nov. 2024.

DAHL, Robert. **How Democratic is the American Constitution?** Yale University, 2003

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DANTAS, Bruno. **Poder360 entrevista o presidente do TCU, Bruno Dantas**. YouTube. 06 ago. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eqdBJ18OmVw&list=WL&index=11>. Acesso em: 25 nov. 2024.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. **Dissolução da Assembleia da República**. Lexionário. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/dissolucao-assembleia-republica>. Portugal. Acesso em: 25 nov. 2024.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **SciELO**. Curitiba: Editora UFPR, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/QPr8CLhy4XhdJsChj7YW7jh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2024.

DUVERGER, Maurice. Le concept de régime semi-présidentiel. In: M. Duverger (org.), **Les Régimes semi-présidentiels**, Paris, 1986.

DUVERGER, Maurice. **O regime semi-presidencialista**. São Paulo: Sumaré, 1993.

ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ELGIE Robert. **The classification of democratic regimes**: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*, v. 33, n.2, p. 219-238, 1998.

ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism**: Sub-Types and Democratic Performance. *Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2011.

ESTADÃO. **Luiz Henrique renuncia ao governo de SC para disputar reeleição**. 06 jul. 2006. Por Agência Estadão. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/luiz-henrique-renuncia-ao-governo-de-sc-para-disputar-reeleicao/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda o que são e como funcionam as emendas parlamentares**. Youtube, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rYBpHcJEzrA>

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FUKUYAMA, Francis. Do Defective Institutions Explain the Development Gap between the United States and Latin America? *In*: FUKUYAMA, Francis. **Falling Behind**: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States. Oxford University Press, 2008.

FULIARO, Ana Paula. **Democracia na América Latina**: enfoque especial: alternância no poder. 2016. Tese (Doutorado). Universidade Federal de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo: 2016.

G1. **Premiê da Espanha diz que cogita renunciar após investigação judicial contra sua esposa**. G1 Mundo, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/04/24/premie-da-espanha-anuncia-que-refletira-se-permanece-no-poder-apos-investigacao-judicial-contrasua-esposa.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

GARCIA, Gabriel. **Ministros do STF defendem adoção do semipresidencialismo no Brasil**. Declarações foram feitas durante lançamento do livro "Semipresidencialismo no Brasil", em cerimônia no STF. CNN Brasil. Brasília, DF 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministros-do-stf-defendem-adoacao-do-semipresidencialismo-no-brasil/>. Acesso em 24 nov. 2024.).

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010.

GARGARELLA, Roberto. **Nos Los representantes**: crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires: Minõ y Dárila, 1995.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; ROQUE, Nathaly Campitelli. **Tridimensional do Direito, Teoria**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito, ed. 1, abr. de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/64/edicao-1/tridimensional-do-direito,-teoria>. Acesso em: 25 nov. 2024.

GOVERNO FEDERAL. **Série Presidentes da República - Campos Salles**. Arquivo Nacional. 25 fev. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/serie-presidentes-da-republica-campos-salles. Acesso em: 23 nov. 2024

GUIMARÃES, Thayz. **Terceiro governo Modi pode ser 'início do fim' de era nacionalista hindu na Índia, dizem analistas**. O Globo Mundo. AFP notícias. 09 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/06/09/terceiro-governo-modi-pode-ser-inicio-do-fim-de-era-nacionalista-hindu-na-india-dizem-analistas.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

LAMOUNIER, Bolívar. O imperativo da reforma política. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, jul./set., 2022.

LEAL, Saul Tourinho. **Depoimento presencial** [20.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado

Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

LECLERCQ, Claude. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. 3. ed. Paris, 1981.

LINZ, Juan J. Democracy 's time constraints. **International political science review**, número especial, v. 19, n. 1, p. 19-37, jan. 1998.

MATSUURA, Lilian; FERNANDES, Rayane. **Questão de Governabilidade**. Temos de discutir outro sistema de governo, diz Gilmar Mendes. Revista Consultor Jurídico. 29 jun. 2021. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2021-jun-29/chegada-hora-discutirmos-sistema-governo/>. Acesso em 23 nov. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Depoimento presencial** [14.nov.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MENDES, Gilmar. **Semipresidencialismo**: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. Observatório Constitucional. Revista Consultor Jurídico, 30 set. 2017. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

MIGUEL, Fernanda Valim Côrtes. A entrevista como instrumento para investigação em pesquisas qualitativas no campo da linguística aplicada. **Revista Odisseia**. Rio Grande do Norte: PPgEL/UFRN. n. 5, jan./jun., 2010. Disponível em:
<https://periodicos.ufrn.br/odisseia/article/view/2029/1464>. Acesso em: 23 nov. 2024.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra, Coimbra Editora, 1988. t. 2.

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

MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017.

NOBLAT, Ricardo. **Parlamentarismo e Variantes** (por José Sarney). Metrópoles. Brasília, 24 jul. 2021. Disponível em:
<https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/artigos/parlamentarismo-e-variantes-por-jose-sarney>. Acesso em: 24 nov. 2024

NOGUEIRA, Ciro. **Manifestação na décima segunda edição do XII Fórum Jurídico de Lisboa organizado pelo IDP**. YouTube. 26 jun. 2024. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=Zyk0k5UIzm0>. Acesso em: 23 nov. 2024.

NOHLEN Dieter; ZOVATO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José. (Comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica; San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

O GLOBO. Mundo. **Saiba como funciona o sistema distrital misto da Alemanha**. Por AFP - Berlim. 25 set. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/saiba-como-funciona-sistema-distrital-misto-da-alemanha-25211592>. Acesso em: 23 nov. 2024).

O GLOBO. **Sem apoio da esquerda, novo primeiro-ministro da França inicia desafio de formar governo**. Mundo. O Globo e agências internacionais, Paris. 06 set. 2024.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **Uma reforma constitucional à luz da “nova separação de poderes” de Bruce Ackerman**. Opinião. Revista Consultor Jurídico, 09 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-09/gustavo-maia-reforma-constitucional-visao-bruce-ackerman/>. Acesso em 23 nov. 2024.

PEREIRA, Marcos. **Depoimento presencial** [15.set.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

PEREIRA, Merval. **A crise da reeleição**. O Globo, 20 set. 2020. Academia Brasileira de Letras.

PINTO, António Costa; RAPAÇ, Paulo José Canelas. **Presidentes e (semi)presidencialismo nas democracias contemporâneas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

POWER, Timothy. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013.

POWER, Timothy. **Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil**: “quem manda?” Campinas, v. XI, n. 2, out. 2005.

PRASSER, João Victor. **Depoimento presencial** [22.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União, 2024c. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024a.

PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo tiraria presidente do varejo da política**. CNN Brasil. São Paulo, 02 jun. 2024b. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/semipresidencialismo-tiraria-presidente-do-varejo-da-politica-diz-especialista-a-cnn/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

RÁDIO SENADO. **Presidente Dilma Rousseff é reeleita com 51,64% dos votos**. Senado Federal. Brasília-DF. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2014/10/27/presidente-dilma-rousseff-e-reeleita-com-51-64-dos-votos>. Acesso em: 23 nov. 2024.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Semipresidencialismo no Brasil?** Migalhas de Peso, abr. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/237211/semipresidencialismo-no-brasil>. Acesso em: 25 nov. 2024.

RODRIGUES, Damião; REZENDE, Jorge. Senador tucano defende instalação do “semipresidencialismo”. A UNIÃO. João Pessoa, PB, 10 nov. 2017. Disponível em: https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno_politicas/senador-tucano-defende-instalacao-do-201csemipresidencialismo201d. Acesso em: 24 nov. 2024.

RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi; RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro. O Presidencialismo de Coalizão e o Impeachment de 2016: Uma leitura a partir da PEC 21/2015 para a implantação do recall no Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, SC, v. 26, n. 10, p. 144-160, maio/ago. 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/7704/2020_rodrigues_presidencialismo_coalizao_impeachment.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 nov. 2024.

ROSE, Michel; HUMMEL, Tassilo. **Internacional. Macron dissolve parlamento e convoca eleição legislativa na França**. Agência Brasil. Paris, 09 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2024-06/macron-dissolve-parlamento-e-convoca-eleicao-legislativa-na-franca>. Acesso em: 25 nov. 2024.

RUSCONSTITUTION. **Constituição da Federação Russa**. Museu Eletrônico da História Constitucional da Rússia. Disponível em: <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/674/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

SABOIA, Gustavo. **Manifestação na décima segunda edição do XII Fórum Jurídico de Lisboa organizado pelo IDP**. YouTube. 26 jun. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Zyk0k5UIzm0>. Disponível em: 23 nov. 2024.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into Structures, Incentives and Outcomes**. London: Macmillan Press, 1994.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. ed. 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>. Acesso em: 23 nov. 2024.

SENADO FEDERAL. **Cláusula Pétrea**. Senado Notícias. Brasília, DF: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SERRANO, Luiz Roberto. **Há 50 anos, com a Revolução dos Cravos, nasceu um novo Portugal**. Jornal da USP, São Paulo, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/ha-50-anos-com-a-revolucao-dos-cravos-nasceu-um-novo-portugal/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o "rei" e o "pequeno príncipe". Brasília, DF, Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**, ano 55, n. 217, jan./mar, p. 80-81, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65. Acesso em: 24 nov. 2024.

TEMER, Michel. **Depoimento presencial** [06.fev.2024]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. São Paulo-SP, 2024. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014**. 05 nov. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 23 nov. 2024.

VIANA, Ulisses Schwarz. **Depoimento por vídeo** [15.dez.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Brasília-DF, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

VIVAS, Fernanda. **Celso de Mello diz que Judiciário independente 'repele injunções marginais e ofensivas'**. Política. G1 Globo. Brasília, DF 26 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/26/celso-de-mello-afirma-que-nao-ha-liberdade-e-democracia-sem-judiciario-independente.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2024.

VOLTARE, Emerson. **Condenações Midiáticas**. Operadores do ordenamento jurídico falharam com a "lava jato", Consultor Jurídico, 17 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-17/embargada-entrevista-jose-eduardo-cardozo-advogado-ex-ministro-justica/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Depoimento por vídeo** [05.dez.2023]. Entrevistador: SAAVEDRA, Luis Ricardo T. Rio de Janeiro-RJ, 2023. Entrevista concedida a presente Dissertação de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

WESTIN, Ricardo. **Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955**. Senado Notícias, Agência Senado. 31 ago. 2016. Brasília-DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em: 24 nov. 2024.

WESTIN, Ricardo. **Há 30 anos, Brasil foi às urnas decidir se teria rei e primeiro-ministro**. Agência Senado. Arquivo S. ed. 99 política, Brasília-DF: Senado Federal, 05 abr. 2023. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-30-anos-brasil-foi-as-urnas-decidir-se-teria-rei-e-primeiro-ministro>. Acesso em: 25 nov. 2024.

ZOVATTO, Daniel; ÁVILA, Raúl. Reelección presidencial en América Latina: nadando en contra de la ola? **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010.