UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

JOSÉ FELIPE COMPER NAZARIO

OS SISTEMAS DE GOVERNO E O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS SISTEMAS ADOTADOS EM 1847, 1961 E 1988, A PARTIR DOS DOCUMENTOS LEGAIS QUE OS INSTITUÍRAM E OS REGULAMENTARAM, À LUZ DA CIÊNCIA POLÍTICA E DO DIREITO CONSTITUCIONAL

CRICIÚMA

2023

JOSÉ FELIPE COMPER NAZARIO

OS SISTEMAS DE GOVERNO E O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS SISTEMAS ADOTADOS EM 1847, 1961 E 1988, A PARTIR DOS DOCUMENTOS LEGAIS QUE OS INSTITUÍRAM E OS REGULAMENTARAM, À LUZ DA CIÊNCIA POLÍTICA E DO DIREITO CONSTITUCIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador(a): Prof. Me. Artur Mazzucco Fabro

CRICIÚMA

2023

JOSÉ FELIPE COMPER NAZARIO

OS SISTEMAS DE GOVERNO E O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS SISTEMAS ADOTADOS EM 1847, 1961 E 1988, A PARTIR DOS DOCUMENTOS LEGAIS QUE OS INSTITUÍRAM E OS REGULAMENTARAM, À LUZ DA CIÊNCIA POLÍTICA E DO DIREITO CONSTITUCIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Criciúma, 05 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Artur Mazzucco Fabro - Mestre - (UNESC) - Orientador

Prof.ª Débora Ferrazzo - Doutora - (UNESC)

Prof. Diogo Lentz Meller - Mestre - (UNESC)

Dedico a presente monografia ao meu falecido pai e à minha mãe, por serem minhas inspirações, e à minha companheira, pelo tempo de convívio que cedeu ao presente e por me apoiar e estar ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Marlene Comper, sem o auxílio da qual minha formação não seria tão proveitosa, principalmente pelos ensinamentos que me forneceu em casa e no escritório. Ao meu falecido pai, Jair José Nazário, que me ensinava história, geografia e, por vezes, direito, fato que me instigou a buscar por conhecimento nessas áreas. À minha companheira, Luana Rampinelli Quaresma, que me auxiliou no dia a dia durante a construção dessa monografia e no desenvolvimento dos mapas, bem como, cedeu o nosso precioso tempo de convívio para que eu pudesse redigir a presente. Ao meu padrasto Celso Hilario, por todos os conselhos que fazem de mim uma pessoa melhor e mais forte. Às minhas irmãs Luiza, Luana e Vitória, aos meus avós José Comper, Osmarina, Mariquinha e José Roberto, esse *in memoriam*, aos meus bisavôs - *in memoriam* - e, em nome deles, a toda a minha família, por serem fonte de inspiração e de carinho. Aos meus padrinhos Claudinei, Marlene, Marcio e Elisabeth, essa *in memoriam*. Ao meu sogro Adelino e minha sogra Ana e, em nome deles, toda família da minha amada companheira. Ao meu eterno fiel amigo, professor e coordenador: João Carlos Medeiros Rodrigues Junior, *in memoriam*, que segue vivo em nossas memorias e corações. Aos professores Artur, Débora, Diogo, Marcia, Mônica, Rosângela, Wolkmer e, em nome deles, a todos os professores que contribuíram para minha formação. À Reitora Luciane e em nome dela a toda UNESC. Ao Gustavo, à Leticia e ao Pedro, por permaneceram ao meu lado em todos os momentos e, em nome deles, a todos os meus amigos. Ao centro acadêmico, do qual tive a honra de ser tesoureiro, ao DCE, do qual tive a honra de ser diretor, à União Catarinense dos Estudantes, da qual tive a honra de ser vice-presidente-sul e à UNE, da qual tive a honra de ser membro. A todos os colegas de curso que estiveram comigo nessa batalha pelo conhecimento. Aos meus companheiros de movimento estudantil, que estiveram comigo na batalha por uma educação de qualidade. A todos aqueles que contribuíram, direta e indiretamente, para esse momento e cuja citação nominal resultaria em uma lista demasiadamente grande. E, enfim, a Deus, sem o qual nada disso seria possível.

“A condição é não esquecer que até as árvores da mesma espécie jamais são idênticas e que as da História estão sempre renovando a folhagem, cujas cores mudam todos os dias.”

(DUVERGER, 1993)

RESUMO

O equilíbrio entre os Poderes do Estado é essencial para a manutenção do estado democrático de direito. Uma vez que os sistemas de governo e suas nuances influem diretamente no equilíbrio ou desequilíbrio desses Poderes, faz-se essencial seu estudo. Dessa forma, objetivando verificar qual dos sistemas de governo em estudo - 1847, 1961 e 1988 - é melhor para o equilíbrio entre os Poderes, a presente monografia analisa os documentos que instituíram e regulamentaram esses sistemas à luz da ciência política e do direito constitucional. Inicia-se buscando a compreensão sobre a separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. Na sequência, identificam-se os sistemas de governo puros, bem como os modelos puramente teóricos, daqueles derivados, e os práticos adotados na Inglaterra, nos Estados Unidos da América e na França. Por fim é feita uma análise acerca dos documentos que instituíram e regulamentaram os sistemas de governo brasileiros em estudo, quais sejam, a constituição imperial de 1824, o decreto 523/1847, a Emenda Constitucional 4/1961 e a Constituição de 1988, o que se faz à luz do direito constitucional, bem como, analisa-se a aplicação dos instrumentos na prática, à luz da ciência política. Ao final, verifica-se que o sistema adotado em 1961 não gera um melhor equilíbrio entre os poderes do que o atual, já que este possui uma separação flexível dos poderes. O sistema adotado em 1847, por sua vez, possui uma separação rígida entre o gabinete e o parlamento, bem como com o poder judiciário, possuindo um quarto poder capaz de ser utilizado para o equilíbrio do sistema, motivo pelo qual se faz melhor para o equilíbrio entre os poderes do que aquele instituído em 1988. Porém, ressalta-se que são necessários novos estudos a fim de compreender formas de inserir o sistema no ordenamento jurídico da forma de governo republicana, bem como formas de limitação do Poder Moderador.

Palavras-chave: equilíbrio; Estado; governo; poderes; sistema.

ABSTRACT

The balance between State Powers is essential for maintaining the democratic rule of law. Since government systems and their nuances directly influence the balance or imbalance of these Powers, their study is essential. Thus, aiming to verify which of the government systems under study, from 1847, 1961 and 1988, is best for the balance between the Powers, this monograph analyzes the documents that instituted and regulated these systems in the light of political science and constitutional law. It begins by seeking to understand the separation of powers and the system of checks and balances, then the pure government systems are identified, and the purely theoretical models of those derived, as well as the practical ones adopted in England, the United States of America, America and France. Finally, an analysis is made of the documents that established and regulated the Brazilian government systems under study, namely the imperial constitution of 1824, decree 523/1847, Constitutional Amendment 4/1961 and the Constitution of 1988, which is done in the light of constitutional law, as well as analyzing the application of the instruments in practice in the light of political science. In the end, it appears that the system adopted in 1961 does not generate a better balance between powers than the current one, as it has a flexible separation of powers. The system adopted in 1847, in turn, has a rigid separation between the cabinet and parliament, as well as the judiciary, having a fourth power capable of being used to balance the system, which is why it is better to the balance between the powers that was established in 1988, highlighting that new studies are necessary in order to understand ways of inserting the system into the legal system of the republican form of government, as well as ways of limiting the Moderating Power.

Keywords: balance; state; government; powers; system.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma da evolução da separação entre os poderes.....29
Figura 2 – Diagrama das Formas de Estado segundo Paulino Jacques, José Afonso da Silva, Vicenzo Sica, Paolo di Ruffia e Luiz Roberto Barroso.....42
Figura 3 – Fluxograma das principais formas de estado, assim compreendidas por parte da doutrina, enquanto organização do poder político no território.....46
Figura 4 – Fluxograma das principais formas de governo modernas.....50
Figura 5 – Fluxograma diferenciando forma de Estado, forma de governo e sistema de governo.....53
Figura 6 – Fluxograma dos sistemas de governo.....74
Figura 7 – Mapa dos Sistemas de Governo com base nas estruturas institucionais, aspectos teóricos. 75
Figura 8 – Mapa dos sistemas de governo com base nas estruturas institucionais, aspectos específicos.....77
Figura 9 – Linha do tempo dos sistemas de governo aplicados no Brasil.....114
Figura 10 – Cédula eleitoral de 1993 – Consulta plebiscitaria nacional (forma e sistema de governo).....157
Figura 11 – Tabela de cadeiras em apoio ao Presidente da República na Câmara dos Deputados no início de mandato.....163
Figura 12 – Gráfico do total de proposições apresentadas na Câmara.....165
Figura 13 – Gráfico do total de proposições (PL, PLP e PEC) aprovadas no mesmo ano em que foram apresentadas.....166
Figura 14 – Gráfico de medidas provisórias editadas por ano.....167

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5	Ato Institucional nº 5
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
Inc.	Incisos
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
2 SEPARAÇÃO DE PODERES E *CHECK AND BALANCES*: UM OLHAR SOB A ÓTICA DA CIÊNCIA POLÍTICA E DIREITO CONSTITUCIONAL 13
2.1 A evolução doutrinária do conceito de separação dos poderes: de Aristóteles a Ackerman 13
2.2 O Sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) e o equilíbrio entre os poderes 30
2.3 Formas de estado, formas de governo e sistemas de governo: conceitos e distinções 40
3 OS SISTEMAS DE GOVERNO EM SUAS FORMAS PURAS E PRÁTICAS 55
3.1 Conceitos e distinções dos Sistemas de Governo em suas formas puras .. 55
3.2 O parlamentarismo em seu modelo prático aplicado na Inglaterra 78
3.3 O Presidencialismo em seu modelo prático aplicado nos Estados Unidos da América 89
3.4 O semipresidencialismo em seu modelo prático adotado na França 97
4 O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES EM TRÊS MOMENTOS NOS DUZENTOS ANOS DE INDEPENDÊNCIA DO BRASIL 114
4.1 O parlamentarismo às avessas e o poder de moderar do imperador a partir da constituição de 1824 e do decreto 523/1847 115
4.2 O parlamentarismo Brasileiro a partir da emenda constitucional 4/1961 .. 139
4.3 O presidencialismo de coalizão no Brasil a partir da Constituição de 1988 152
5 CONCLUSÃO 175
REFERÊNCIAS 177
APÊNDICE(S) 188

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia centra-se nos sistemas de governo, que, em síntese, são as sistematizações dos modos como os Poderes do Estado se relacionam uns com os outros, bem como no equilíbrio entre os Poderes, o que, em poucas palavras, trata-se da não usurpação das atribuições de um Poder por outro e da não concentração de poderes ou sobreposição desses. De forma delimitada, versa-se sobre os sistemas de governo e o equilíbrio entre os poderes no Brasil, analisando os sistemas adotados em 1847, 1961 e 1988, a partir dos documentos legais que os instituíram e os regulamentaram, à luz da ciência política e do direito constitucional. Assim, entende-se que o sistema de 1847 é semiparlamentar orleanista, vulgarmente chamado, no Brasil, de parlamentarista às avessas, o de 1961 é parlamentarista e o de 1988, presidencialista, mais precisamente presidencialista de coalizão.

A pretensão é verificar se a partir da análise comparativa dos documentos que os instituíram e que os regulamentaram, os Sistemas de Governo adotados no Brasil em 1847 ou 1961 promoviam maior equilíbrio entre os poderes do que o atual, adotado em 1988. Para isso, será necessário compreender a separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos à luz da ciência política e do direito constitucional, de modo a obter entendimento sobre a base em que se assentam o equilíbrio entre os poderes e os sistemas de governo; identificar os sistemas de governo nas formas puras e nos modelos práticos adotados na Inglaterra, Estados Unidos da América e França, possibilitando uma observação comparativa; e analisar a constituição de 1824, o decreto 523/1847 e a Emenda Constitucional 4/1961, diante da possibilidade de promoverem maior equilíbrio entre os poderes do que a Constituição de 1988.

A presente monografia visa levantar novamente o debate acerca da saúde do atual sistema de governo brasileiro, sobre o equilíbrio e equiparação entre os poderes, bem como, sobre os freios e contrapesos que são aplicados para que não exista usurpação das competências de um Poder por outro. A importância social de levantar esse debate é que a usurpação de competências pelos Poderes da República cria instabilidades e graves chances de dissolução do estado democrático de direito.

Para realização do presente estudo, alguns autores se fazem essenciais. Entre eles estão os clássicos Aristóteles, Políbio, Cícero, Locke e Monstesquieu, que possibilitam o entendimento dos princípios e do surgimento da divisão e da separação dos poderes. Além deles, outros, como Hamilton, Madison, Jay e Ackerman, fazem-

se importantes por versarem sobre formas de limitação dos poderes. Ainda duas obras merecem destaque: “Os regimes políticos” e “O regime semipresidencialista”, ambas de Duverger, as quais proporcionam uma incalculável imersão no tema.

A fim de responder o problema de partida - a partir da análise comparativa dos documentos que os instituíram e que os regulamentaram, os Sistemas de Governo adotados no Brasil em 1847 ou 1961 promoviam maior equilíbrio entre os poderes que o atual, adotado em 1988? – adotou-se as seguintes hipóteses como ponto de partida: i) o Sistema de Governo do Brasil adotado em 1847 estabelecia um melhor equilíbrio entre os poderes, porque além de a chefia de estado e da chefia de governo não se concentrarem na mesma pessoa, era possível utilizar o quarto poder, intitulado Poder Moderador, para efetuar um balanceamento dos demais poderes; ii) o sistema de governo adotado em 1961 estabelecia um melhor equilíbrio entre os poderes, pois não concentrava o poder de chefia de governo e de Estado na mesma pessoa, de modo que o Chefe de Estado não concentrava poderes que desestabilizam o sistema; iii) se no presidencialismo existe uma supremacia do Poder Executivo sobre os demais poderes, outros sistemas geram uma supremacia de outros poderes, ou seja: no parlamentarismo, existe uma supremacia do Poder Legislativo, por ter nele concentrado também o Poder Executivo, já nos governos de colegiado ou diretoriais, existe uma supremacia que, dependendo do caso, pode se concentrar no parlamento ou no órgão colegiado e, ainda no parlamentarismo às avessas, tem-se a figura do Poder Moderador que concentra em si o controle externo dos outros poderes.

Para o presente estudo, será empregado o método dedutivo, em pesquisa de tipo qualitativa, efetuada por meio teórico. Além disso, será utilizada técnica de pesquisa bibliográfica por meio de teses, dissertações, artigos científicos, publicações legislativas e livros, bem como por meio de normas jurídicas. Será necessário estudar a constituição de 1824 e o decreto 523/1847, uma vez que instituem e regulamentam o sistema adotado em 1847; a Emenda Constitucional 4/1961, por instituir e regulamentar o sistema adotado em 1961; e a Constituição de 1988, por instituir e regulamentar o sistema adotado em 1988. Para compreender os sistemas de governo em suas formas puras e práticas, estudar-se-á os modelos práticos adotados na Inglaterra, Estados Unidos da América e França, por ser onde surgiram respectivamente os sistemas parlamentarista, presidencialista e semipresidencialista.

2 SEPARAÇÃO DE PODERES E *CHECK AND BALANCES*: UM OLHAR SOB A ÓTICA DA CIÊNCIA POLÍTICA E DIREITO CONSTITUCIONAL

O surgimento das primeiras noções acerca de institutos da separação dos poderes, “ainda em estado embrionário”, se deu na Grécia Antiga, diante da necessidade de livrar-se do inconveniente da concentração de funções em um único indivíduo, já que tal concentração gerava risco de tirania. Após contribuições de importantes doutrinadores como Aristóteles e John Locke, Montesquieu apresentou o que seria o modelo clássico de separação dos poderes, aperfeiçoado, após, pelos norte-americanos, que apresentaram o sistema de freios e contrapesos. (COSTA, 2015, p. 25).

Tal separação clássica dos poderes se provou necessária diante do risco de que o poder centralizado em um só individuo encaminhasse o estado para um autoritarismo, daí a necessidade de organizar o estado em poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, diante das mudanças na sociedade que impõem novos desafios e que tornam o Estado mais robusto e estruturado, tem-se por necessário repensar a Separação dos Poderes e assim aplicá-la à sociedade contemporânea. (COSTA, 2015, p. 33).

Visualizando-se tal necessidade, o presente capítulo tem como ponto central a separação dos poderes. Aborda-se, ainda, o sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), um importante elemento que aprimorou a separação dos poderes, como veremos no decorrer do capítulo. Além disso, abordar-se-á as diferenças e conceitos de formas de estado, formas de governo e sistema de governo.

2.1 A EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA DO CONCEITO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES: DE ARISTÓTELES A ACKERMAN

Conforme apresentado acima, segundo Valquíria Costa (2015, p.25), o surgimento da doutrina da separação dos poderes remonta à Grécia Antiga. Aprofundando-se no tema, as noções mais primitivas de divisão dos poderes surgiram mais especificamente nos pensamentos do estudioso clássico Aristóteles.

Apesar disso, segundo Maldonado (2015, p. 2), noções da separação dos poderes existiam mesmo em período anterior a Aristóteles. De acordo com tal ideia, vem o descrito por Beppu (2016, p. 8), que afirma que nos períodos antigos de onde

surgiu a teoria da separação dos poderes, mesmo inexistindo menção à divisão dos poderes, Platão, através da obra “Diálogo das Leis”, teria precedido Aristóteles. Entretanto, o próprio autor reconhece como norte para o aparecimento da doutrina inglesa da separação dos poderes a constituição mista proposta por Aristóteles na obra “Política” (2007), por conta da divisão do poder entre as classes.

Nos termos doutrinados por Aristóteles (2007, p. 165), a tirania pode facilmente se originar tanto das oligarquias quanto das democracias quando aplicadas em suas formas extremas. No entanto, são raras as vezes em que tal tirania surge das formas moderadas de constituição.

Para melhorar o contexto apresentado acima é necessário que se elucide o significado de oligarquia e de democracia para Aristóteles (2007, p. 151-152), qual seja: a oligarquia é o instituto no qual o poder é exercido pelos ricos, enquanto na democracia o governo é exercido pelos pobres.

Nesse viés, quando se analisa as obras de Aristóteles, principalmente a obra “Política” (2007), não se deve utilizar o entendimento de democracia quando esse instituto significa o poder exercido pelo povo, ou seja, por todos os cidadãos, uma vez que no entendimento de Aristóteles significa apenas que os detentores do poder seriam os pobres.

A partir desse entendimento sobre o que é democracia e o que é oligarquia, analisa-se a forma constitucional de governo, a qual se trata de uma mescla das demais formas, ou seja, enquanto a oligarquia é o poder exercido pelos ricos e a democracia o poder exercido pelos pobres, na forma constitucional de governo, temos todas as áreas da sociedade no exercício do poder político. Desse modo, a forma de governo constitucional é aquela em que o poder, ao invés de concentrar-se em uma única parte, é exercido por várias classes sociais. (ARISTÓTELES, 2007, p. 160).

A forma constitucional de governo é dotada de classes separadas que exercem em conjunto o poder. Segundo os pensamentos de Aristóteles (2007, p. 165), em uma sociedade cuja classe média seja bem definida, esta pode atuar como uma balança sopesando as demais classes e fazendo o poder tender, quando entender necessário, a favor da classe com a qual queira uma união, assim evitando extremismos das demais classes.

Em síntese, é desse conceito de forma constitucional de governo e de forma moderada de constituição, também chamada de forma média de constituição por alguns estudiosos, que Aristóteles apresenta o que viria a ser o primeiro conceito

doutrinário de separação dos poderes. Compreende-se que quando aquele contextualiza que na constituição ideal o poder seria subdividido entre as classes, ele apresenta a separação de poderes ainda que de forma sucinta. Observa-se, também, de uma forma muito rudimentar, o conceito de balança, em que um poder deve moderar o outro. Isso ocorre quando os pensamentos aristotélicos apresentam que uma classe média preponderante poderia dosar as demais classes e fazer a balança pender a favor de uma ou de outra classe de acordo com seus interesses.

Tais pensamentos aristotélicos tratam dos primeiros resquícios doutrinários de separação dos poderes e do que se apresenta novamente de uma forma mais ampla e concisa como *check and balances* (freios e contrapesos), como se verá mais a frente neste trabalho acadêmico. Esses conceitos passaram a nortear as formas e sistemas de governo e até os dias de hoje exercem um papel importante como forma de manter o equilíbrio entre os poderes.

Para Políbio (1985, p. 332), a melhor constituição existente em seu tempo é uma constituição que une as principais características das melhores formas de governo distintas, aproximando-se do conceito de constituição mista.

Tal conceito apresenta-se nos momentos em que são analisadas as constituições de Esparta e de Roma, onde adotou-se modelos de constituição que misturavam as melhores formas de governo e as principais características de cada uma. Assim, Políbio (1985, p. 332), a partir de tal análise, apresenta a separação dos poderes que em Esparta ocorre entre Rei, Conselho dos Anciãos e o Povo, ao qual se asseguraria a participação no governo.

Em tal obra, percebe-se também uma noção do equilíbrio entre os poderes e uma evolução do conceito de balanceamento entre os poderes. De modo que, na aplicação da constituição analisada, nenhum dos que compõe o Estado poderia ganhar força a ponto de converter-se em um opressor dos demais, sendo que cada poder efetuaria um contrabalanço aos demais, não permitindo que um componente, qualquer que fosse ele, ficasse em sobreposição aos outros, gerando-se assim um equilíbrio estatal. (POLÍBIO, 1985, p. 332).

A constituição de Roma, também analisada na obra, possuía uma espécie de simbiose entre as fontes do poder político apresentadas pelo autor. Esclarece Políbio (1985, p. 333) que a simbiose era tamanha que, mesmo para os romanos, constituía uma tarefa inalcançável obter certeza sobre qual era seu sistema político,

de modo que mesmo os cidadãos de tal sociedade não conseguiam distinguir se estavam sob uma aristocracia, democracia ou monarquia:

> Com efeito, a quem fixar a atenção no poder dos cônsules a constituição romana parecerá totalmente monárquica; a quem fixá-la no Senado ela mais parecerá aristocrática, e a quem a fixar no poder do povo ela parecerá claramente democrática. (POLÍBIO, 1985, p. 333).

Observando o descrito por Políbio sobre Roma, percebe-se essa apresentava também uma divisão entre os poderes: Cônsules, Senado e Povo.

Para Políbio (1985, p. 336), os poderes, além de serem subdivididos entre os componentes políticos do estado, apresentavam o que ele chamou de “criar obstáculos” aos demais componentes do estado ou de “colaborar” com aqueles. Ou seja, identificou que também naquele estado havia uma espécie de balanceamento entre os poderes: o senado e o povo obstavam ou colaboravam com o poder do cônsul, já o povo e o senado podiam colaborar entre si ou obstarem um o poder do outro.

Em uma síntese dos pensamentos apresentado acima, extraídos da obra de Políbio, pode-se afirmar que o autor, que, diga-se de passagem, compartilhava de um entendimento de democracia próximo ao de Aristóteles, evoluiu os conceitos aristotélicos de divisão dos poderes e de balança. Em contraste com a divisão de poderes de Aristóteles, que era feita entre classes sociais, a análise dos estados de Esparta e Roma feita por Políbio apresentou uma divisão de poderes entre institutos do poder político daqueles estados.

Além disso, apresenta-se na obra de Políbio um conceito mais amplo de balanceamento entre os poderes. Enquanto Aristóteles tem o balanceamento dos poderes feito pela classe média, Políbio apresenta uma separação de poderes que é balanceada por todos os poderes que obstam ou colaboram uns com os outros. Dessa forma, pode-se perceber um grande avanço entre a doutrina de Aristóteles e a de Políbio no tocante à divisão dos poderes e ao equilíbrio entre eles apresentado.

Observada a ideia de Políbio e que a origem dela, dentre outras, parte da análise de Roma, cumpre versar sobre a obra “Da República” de Cícero, que em seu livro traz as noções de república e constituição mista na visão de um romano. Em uma obra um tanto quanto disruptiva em relação aos textos puramente teóricos apresentados anteriormente, o autor traz as ideias de sua obra na forma de um diálogo.

Cícero (2005, p. 23-24) atribui tal diálogo a sábios homens que viviam naquela época, afirmando ter o conhecimento de tais falas a partir dos relatos de Rútilo Rufo. O autor ressalta que as ideias contidas em seu livro não se tratavam de sua invenção, mas tão somente da reprodução do diálogo entre aqueles.

Ao tratar sobre o diálogo, quanto ao senado, o autor afirma que Tuberão teria indagado aos presentes sobre o porquê da inquietação pela suposta aparição de dois sois, mas não pelo fato de haver na nação dois senados e, de igual modo, uma divisão do povo em dois, que os tornava quase inimigos. (CÍCERO, 2005, p. 36).

Em outros dois trechos, ao tratar sobre o que teria dito Cipião no diálogo, o autor afirma que aquele conclui que a melhor forma de constituição é aquela em que as formas políticas possíveis são combinadas em um quarto tipo de constituição formada por uma forma mista das demais (CÍCERO, 2005, p. 44;94).

Essa forma de governo, que consistente na constituição mista, ou quarto tipo de constituição, seria a menos passível de ocorrência de tirania, oligarquia ou anarquia, que se entendem como as formas viciosas da monarquia, aristocracia e democracia. (CÍCERO, 2005, p. 60).

Ainda, Cícero (2005, p. 89) apresentando outra parte de tal diálogo, retorna ao princípio, à tratativa referente ao senado, em que traz uma leve noção de divisão do poder, sendo afirmada uma sociedade com um povo livre, mas com liberdade derivada da autoridade imposta ao senado e pelos costumes. Nessa sociedade, onde os cônsules impunham sua vontade, embora regidas por prerrogativas, existia um estado que apesar de ter um povo livre, possibilitava a defesa dos interesses dos nobres, uma vez que para aprovação das decisões do povo era necessária a sanção dos intitulados como patrícios.

Tal restrição para que o povo livre não decida sozinho é necessária, pois quando o povo é o único senhor, agindo como tirano, está ausente qualquer ideia de república, uma vez que o despotismo do povo não corresponde a tal modelo. Chega-se ainda à conclusão, em tal diálogo, que o despotismo da multidão pode ser igual ao daquele exercido por uma só pessoa. (CÍCERO, 2005, p. 113).

Em que pese a ousadia, cumpre-se trazer a este trabalho acadêmico uma dúvida um tanto quanto perspicaz: será mesmo o livro de Cícero um simples relato do diálogo daqueles varões? Seria o que imaginara da conversa a partir dos relatos de Rufo, misturando-se as ideias de Cícero com o diálogo verdadeiro? Ou seriam as próprias ideias de Cícero atribuídas a tais varões somente por temer as represálias

diante de sua posição social? Dada a época em que foi escrito, a certeza sobre tal assunto dá-se por, se não impossível, extremamente difícil de averiguar.

Entretanto, tal escrito traz uma riqueza de detalhes tão grande e uma estruturação tão complexa das falas dos interlocutores, que causa estranhamento o fato de Cícero ter retratado um simples diálogo diante do relato de um terceiro. Entretanto, o que se tem por certeza é que, seja tal diálogo real ou simples obra da imaginação de Cícero, trata-se de um escrito de suma inteligência e que traz importantes pontos ao debate aqui proposto.

Das ideias trazidas por Cícero, derivadas, segundo ele, do diálogo que lhe fora relatado por Rufo, percebe-se semelhança com o descrito por Políbio: existe uma divisão do poder entre institutos do poder político, Consul, senado e povo. Outra noção semelhante é a ideia de mescla das constituições, ou seja, da forma monárquica, aristocrática e democrática, que se observa também existir nos pensamentos aristotélicos e políbianos.

Segundo Maldonado (2015, p. 237), após a utilização da constituição mista durante o período que se denominou idade média, desenvolveu-se na Inglaterra uma nova ideia, segundo a qual a melhor forma de governo seria uma ordem constitucional em que “Rei, Lordes e Comuns” tivessem o poder político repartido entre eles.

No entendimento de Maldonado (2015, p. 237), o Estado Constitucional na Inglaterra surgiu do desenvolvimento das instituições políticas do país, sem que tal nação tivesse experimentado de uma maneira duradoura a monarquia absoluta e justifica isso por conta do surgimento da doutrina da separação dos poderes, intimamente atrelado ao que se nomeia em inglês como *rule of law* (o império da lei).

Cumpre salientar que a própria ideia de *rule of law* e da doutrina da separação dos poderes se contrapõe à ideia que se apresentava a época como absolutismo e era defendida por autores como Bodin e Hobbes. Em tal doutrina, da qual se faz apenas breve passagem para um melhor entendimento, pois não é o objeto deste trabalho acadêmico, o desejo do monarca era confundido com a intenção do próprio Estado. (MALDONADO, 2015, p. 237-238).

Quanto a tal poder concentrado em um único individuo, tanto as ideias aristotélicas quanto as de Políbio (1985, p. 336) vêm no sentido de que não seria o ideal, pois os sistemas que adotam a monarquia tendem ao despotismo.

Tal introdução ao que seria o absolutismo, ainda que suscinta, se faz interessante, uma vez que é justamente a contraposição total à doutrina de separação

dos poderes e faz parte do que, segundo Maldonado (2015, p. 238), foi o “caldo de cultura para o desenvolvimento sistematizado da doutrina de separação dos poderes como técnica de limitação do poder levado a cabo por LOCKE e MONTESQUIEU”.

Para tratar dos pensamentos de Locke (2001, p. 83) é necessário inicialmente trabalhar o conceito de estado de natureza, uma vez que o próprio doutrinador parte de tal premissa, salientando a importância da análise desse estado para a correta compreensão do poder político. Para Locke, o estado “natural dos homens” é aquele em que esses são livres de uma forma absoluta quanto a decisão de seus atos:

> Um estado, também, de igualdade, onde a reciprocidade determina todo o poder e toda a competência, ninguém tendo mais que os outros; evidentemente, seres criados da mesma espécie e da mesma condição, que, desde seu nascimento, desfrutam juntos de todas as vantagens comuns da natureza e do uso das mesmas faculdades, devem ainda ser iguais entre si, sem subordinação ou sujeição, a menos que seu senhor e amo de todos, por alguma declaração manifesta de sua vontade, tivesse destacado um acima dos outros e lhe houvesse conferido sem equívoco, por uma designação evidente e clara, os direitos de um amo e de um soberano. (LOCKE, 2001, p. 83).

Conforme o trecho apresentado, Locke define que no estado natural o poder e a competência fixam-se através da reciprocidade. Analisando o anteriormente citado, sobre os homens serem livres para determinarem seus atos de forma absoluta, tem-se que, para o autor, nesse estado natural, o poder se fixa em cada indivíduo quanto a seus atos, sendo moderado pelos demais indivíduos através da reciprocidade. Nesse tocante, compreende-se a distribuição e moderação dos poderes natas nos primórdios da raça humana.

Mais à frente em sua obra, Locke (2001, p. 85) explica que, sendo o estado natural o do “direito natural”, que tem como ordenamento “a paz e a conservação da humanidade”, cada indivíduo tem o poder de fazer cumprir a lei natural, visando tal conservação. Por isso, ainda é necessário que exista quem execute essa lei do “direito natural” e, assim, puna quem a tiver violado. Porém, por ser esse estado uma sociedade onde existe a supremacia da igualdade entre as pessoas, por ser uma sociedade em que as competências se distribuem pela reciprocidade e não existindo jurisdição ou autoridade de um indivíduo sobre os demais, o fato de alguém fazer cumprir essa lei faz necessariamente com que todos tenham tal direito.

Locke (2001, p. 89) apresenta uma contraposição à ideia do absolutismo. Para ele, o próprio estado de natureza seria muito melhor que o estado absolutista, pois não se observa que um único individuo através da liderança de seus súditos possui liberdade para julgar a quem quiser com base nos seus próprios fundamentos e vontades, sem qualquer forma de indagação ou mesmo qualquer moderação daqueles que cumprem sua vontade.

O momento em que os indivíduos deixam de estar inseridos em um estado de natureza e passam a estar inseridos em um estado que possui um corpo político ocorre quando se faz uma convenção entre os indivíduos. Não qualquer convenção, mas sim uma em que todos aqueles incluídos em uma determinada sociedade se obrigam a construção de tal sociedade com o corpo político supracitado. (LOCKE, 2001, p. 89).

A sociedade civil surge diante da precariedade da forma com que usufruem dos direitos os indivíduos, que se sujeitam a efetuar o contrato social acima. Apesar de terem uma liberdade imensa no estado de natureza, tal estado onde todos são reis de si próprios, gozando de direitos iguais, carece de formas de obrigar os próprios membros ao cumprimento de seus preceitos básicos, de modo que a maioria dos indivíduos acaba por não respeitar o direito dos demais sobre a propriedade e o governo de si próprios, bem como não segue os princípios da igualdade e justiça. Dessa forma, diante do perigo da violação das propriedades e demais direitos inerentes a cada indivíduo no estado natural, esses indivíduos, desejando o fim de tal condição, unem-se em sociedade visando o bem de seus direitos. (LOCKE, 2001, p. 156).

No estado de natureza, os indivíduos estão expostos a alguns inconvenientes como o exercício do poder sendo feito de forma irregular, havendo incerteza sobre como cada indivíduo irá punir as transgressões dos demais. Em contrapartida, na sociedade civil, estão as pessoas sob a égide da lei e os poderes são exercidos por membros nomeados da sociedade, estando tais membros como os titulares do poder, que, diferentemente do estado de natureza, exercem o poder conforme a lei determina, sendo esta baseada nas regras que a sociedade adotou de comum acordo quando do pacto social. (LOCKE, 2001, p. 157).

É essa base jurídica que Locke (2001, p. 157) apresenta como sendo a “gênese dos poderes Legislativo e Executivo, assim como dos governos e das próprias sociedades”.

Para Locke (2001, p.158), o poder Executivo e o Legislativo derivam diretamente dos poderes portados pelos indivíduos no estado de natureza. Ele elenca que o indivíduo possuía dois poderes nele imbuídos: o poder de decidir o que convinha para sua preservação e o poder de executar as leis da natureza, ou seja, aplicar penas às transgressões da lei supracitada. Dessa forma, o primeiro ele renunciou em prol da sociedade que regularia tal poder a partir da lei, surgindo daí o poder Legislativo, já o segundo renunciou completamente e passou a ser exercido pelo Executivo.

Tem-se, nesse momento da doutrina de Locke, a primeira introdução mais forte de separação dos poderes. Nela, o autor, ao invés de apenas apresentar a divisão dos poderes propriamente dita, mostra de onde veio tal divisão. Observa-se que, se antes o poder era exercido por um único indivíduo nos limites do poder das demais pessoas e da lei da natureza, agora o poder passa a ser exercido por diferentes órgãos, Legislativo e Executivo.

O poder Legislativo para Locke (2001, p.163-164) é, na sociedade civil, o poder dotado de supremacia, independentemente de quem o exerce, sendo nomeada para exercê-lo uma ou mais pessoas. No entanto, mesmo a supremacia desse poder tem limites. Segundo o entendimento do doutrinador, esse é um poder que não pode ser arbitrário e deve ser utilizado conforme o pacto social determinar, uma vez que se entende que o poder Legislativo tem em si tão somente o poder delegado pelos indivíduos, que não possuem e nunca possuíram poder arbitrário. Outra limitação a tal poder é a de não utilizar o poder de governar por meio de “decretos arbitrários” sem se limitar às leis por ele já promulgadas.

É necessária tal menção pelo fato de que a doutrina lockeana atribui ao próprio Legislativo o poder de governar, conforme observa-se:

> os homens renunciaram a todo o seu poder natural e o depuseram nas mãos da sociedade em que se inseriram, e a comunidade social colocou o poder legislativo nas mãos que lhe pareceram as mais adequadas; ela o encarregou também de governá-los segundo leis promulgadas, sem as quais sua paz, sua tranquilidade e seus bens permaneceriam na mesma precariedade que no estado de natureza. (LOCKE, 2001, p.165)

Ainda sobre as limitações impostas pelo Legislativo, este não tem poder de tomar a propriedade dos indivíduos, pois a proteção de tal propriedade é o motivo pelo qual o indivíduo lhe outorgou poderes, salvo quando os representantes do povo são eleitos periodicamente para fazerem parte do Legislativo, mesmo que unicamente de

uma parte dele, da mesma forma não pode determinar que outros legislem por ele, pois a sociedade lhe delega diretamente tal poder. (LOCKE, 2001, p. 168-169).

Quanto aos poderes existentes, Locke (2001, p.170-172) divide em três, o Legislativo, o Executivo e o Federativo. O primeiro, amplamente tratado acima, consiste no poder de legislar; o segundo consiste no poder de executar as leis que o primeiro legislou, uma vez que não se faz conveniente que o mesmo poder que faça as leis as execute; já o terceiro trata-se do poder cuja competência é determinar que se faça a guerra ou a paz, determinar a política externa seja selar alianças e entrar em ligas ou efetuar transações com os que não pertençam a sociedade civil em questão.

Ainda, percebe-se que os poderes Federativo e Executivo, segundo o doutrinador em questão, devem, na maioria das vezes, ser efetuados em conjunto, pois, apesar de distintos, compartilham do controle da força no estado em questão; de modo que entende-se difícil que a administração seja feita por pessoas ou órgãos distintos, enquanto que o Poder Executivo deve dissociar-se do poder Legislativo, pois como já dito anteriormente, não é cômodo que eles permaneçam juntos, mesmo porque poderia tender a abuso de poder e da lei, caso fossem atribuídos a um único órgão, em outras palavras, quem produz a lei não deve executá-la. (LOCKE, 2001, p.170-172).

Assim como se fez com os outros autores cujas obras clássicas foram citadas até este momento, cumpre também com Locke apresentar a síntese do que foi apresentado de sua obra e analisar as diferenças e a evolução da doutrina da separação dos poderes. Nota-se, inicialmente, que na doutrina lockeana os poderes institucionais da sociedade civil têm origem mesmo antes de tal sociedade, pois o doutrinador conceitua que os poderes Executivo e Legislativo surgiram da delegação de poderes por parte dos indivíduos que os possuíam no estado natural.

Em contraposição a Aristóteles e em uma noção mais avançada dos conceitos apresentados por Políbio e Cícero - em que o primeiro doutrinava no sentido de que havia uma divisão dos poderes entre as classes sociais nos governos constitucionais e tanto o segundo quanto o terceiro que a divisão de poderes era feita entre os componentes do poder político - Locke apresenta uma divisão de poderes que se dá entre os poderes do estado, em uma análise mais contemporânea, sendo que esses poderes são o Executivo, o Legislativo e o Federativo, tendo cada qual suas atribuições.

Cumpre registrar que embora o doutrinador apresente um sistema de divisão dos poderes institucionalizado e alguns institutos que impedem o exercício de uma forma desenfreada desses poderes, Locke apresenta um Legislativo que se faz supremo diante dos outros poderes, um poder Federativo atrelado ao Executivo e não elenca o Judiciário como um poder, pois atrela o poder de julgar aos demais poderes.

Para Montesquieu (2002, p.165) - que inaugurou a tripartição dos poderes como vista na contemporaneidade inserindo o poder de julgar, que está insculpido como um poder na doutrina de tal autor - existe em cada Estado três espécies de poder: “o poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o Poder Executivo daquelas que dependem do direito civil”. Pelo primeiro, poder Legislativo, são criadas as leis que duraram no ordenamento de forma definitiva ou durante determinado tempo, pelo segundo é exercida a política externa e mantida a segurança nacional e o terceiro efetua julgamentos sobre questões apresentadas a ele pelas pessoas ou dos crimes, julgando e punindo.

Justifica-se a separação dos poderes dessa forma, uma vez que, se estiverem concentrados em um único grupo de pessoas ou em um único indivíduo, o poder Legislativo e o Executivo, não existe liberdade, pois o mesmo poder que criaria a lei a executaria e poderia fazer ambas as coisas de forma tirana. Da mesma forma, o poder de julgar atrelado a qualquer dos outros poderes conduziria a um estado sem liberdade. Caso estivessem unidos o poder de julgar e o Executivo, teríamos um juiz com força de opressor e no caso de união do poder Legislativo com o de julgar, o poder exercido por tal órgão sobre a “vida e liberdade” do cidadão adotaria características arbitrárias. (MONTESQUIEU, 2002, p.166).

Considerando que em um estado livre o povo tem o poder de governar-se, deve esse povo exercer o poder Legislativo. No entanto, pelo grande inconveniente e, às vezes, pela impossibilidade de atribuir ao povo de uma forma direta tal poder, deve o povo escolher representantes para que exerçam por aqueles a legislatura. (MONTESQUIEU, 2002, p.168).

Quanto ao poder de julgar, Montesquieu (2002, p. 172) atribuiu um poder que está totalmente atrelado a letra da lei, de modo que o juiz não possa de fato aplicar a lei de forma mais ou menos rigorosa, mas tão somente aquilo que a lei prevê. Dessa forma, fica esse poder restrito por sua própria finalidade.

Sobre os poderes Legislativo e Executivo, ambos têm o poder de frear uns aos outros: o Legislativo pode exercer tal impedimento em si próprio, a câmara alta

pode impedir as ações da câmara baixa e vice-versa, o Executivo pode ser impedido de desempenhar seu poder pelo Legislativo, e, por fim, o Legislativo pode ser impedido pelo Executivo.

Como descrito acima, Montesquieu apresentou ao mundo o que seria a tripartição de poderes vista na atualidade com os poderes Legislativo, Executivo e o poder de julgar, diferentemente de Locke, que definiu os poderes como sendo o Legislativo, o Executivo e o federativo, com uma ligeira diferença também quanto ao Executivo, isso porque o poder federativo de Locke apresenta-se como sendo o poder Executivo para Montesquieu.

Observa-se, também na doutrina de Montesquieu, um sistema mais abrangente de moderação entre os poderes Legislativo e Executivo. O poder Judiciário tem na lei sua própria moderação, pois que não pode fazer mais do que ela prevê.

Madison (1984 p. 393), que em seu escrito muito se inspirou na doutrina de Montesquieu, inclusive comentando a doutrina dele, apresenta claramente a ideia da necessidade de separação dos poderes quando descreve que se um, poucos ou ainda muitos indivíduos concentrarem em si todas as atribuições dos poderes, sendo eles o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, não importando o meio que levou essa ou essas pessoas ao poder, caracteriza-se como tirania.

Para entender melhor o contexto em que os artigos que formam “O Federalista” foram escritos é necessário um olhar para muito além do passado recente, sendo necessário que se olhe para a revolução, independência e processo de constituição do que se tem hoje por Estados Unidos da América.

Sobre o assunto cumpre salientar que durante muito tempo o Estados Unidos foi composto por treze colônias da Grã-Bretanha, tendo sua independência conquistada em 1783 por meio da Revolução Americana, através da qual os cidadãos que não mais queriam ser colonos buscaram por liberdade. Após tal independência, no interesse de consolidar essa, as colônias efetuaram entre elas uma Confederação de Estados, sendo formada de treze Estados livres, cada qual com sua constituição. Entendendo que a confederação não havia dado o efeito esperado, surgiu o ímpeto de adotar um modelo federativo, sendo que dois dos grandes disseminadores da ideia foram Madison e Hamilton, foi então que a partir desses acontecimentos os autores já citados e Jay escreveram os artigos posteriormente compilados e transformados em livro. (DE SOUZA, 2002, p. 220-223).

Tendo isto em mente, pode-se continuar a versar sobre as ideias contidas em tais artigos. Nesse tocante, Madison (1984, p. 393-399;417-421) entende que a separação dos poderes deve ser dotada de harmonia, interdependência e controle mútuo, de forma que os poderes sejam tripartidos e independentes para executarem suas funções, mas interdependentes quanto ao controle da demasia do uso do poder pelos demais detentores dele.

Para Hamilton (1984, p. 529-536), o poder Executivo é o determinante da diferença de um bom e um mal governo: um Executivo demasiadamente desprovido de força tornaria o governo tão fraco quanto ele, por outro lado um bom governo caracteriza-se por um Executivo forte. O autor entende ainda que tal poder deve se concentrar nas mãos de uma única pessoa por dois motivos: o primeiro porque ficaria mais fácil identificar de quem foi a culpa por um mal governo e o segundo porque um governo forte não pode ser impedido de agir por seu conselho, pois impediria de implementar boas políticas sem necessariamente restringir a implementação das más.

Já o poder Judiciário, para Hamilton (1984, p. 579), é um intérprete de lei, que deve, a partir da razoabilidade, estabelecer em qual sentido as leis se posicionaram. Também passa a ter poderes relativos à defesa da constituição, dos quais se falará mais à frente quando se abordar a doutrina de freios e contrapesos.

Os artigos federalistas compilados na obra “O Federalista” sem dúvida revolucionaram o princípio da separação dos poderes. Para Locke, o Legislativo era supremo diante das ações dos demais poderes, e os demais atrelavam-se entre si, não sendo elencado o Judiciário para ele como um poder. Para o saudoso Montesquieu, apesar da existência dos três poderes que se tem na atualidade, o Judiciário era um poder quase nulo a quem cabia tão somente ler a letra da lei, para Hamilton, Madison e Jay, o poder deve ser tripartido, com competências claramente delegadas e o poder Judiciário, além de existente, não mais se faz um poder praticamente nulo, mas ganha escopo de defensor da constituição e intérprete de lei.

No entanto, para Ackerman (2009, p.37), o governo que surge da separação dos poderes clássica possui diversas crises de governabilidade. Essa mesma separação, segundo o autor, torna-se ainda pior quando através dela o cidadão deixa de considerar a representatividade proporcional a fim de confiar em um líder. No entanto, o modelo parlamentar puro não seria uma opção por instituir uma ideia falsa sobre a relação entre governantes e governados no mundo moderno.

É por conta disso que Ackerman inspira-se na tentativa de articular um novo paradigma. Segundo Badawi (2014, p. 39), Ackerman propõe na separação de poderes um novo modelo, nomeado de parlamentarismo limitado, que possui órgãos controladores e outros com funções estatais.

Esse modelo intitulado parlamentarismo limitado seria a alternativa para os problemas dos demais modelos de separação dos poderes. Tal modelo constituir-se-ia por meio de um órgão Legislativo no formato da assembleia adotada no modelo de Westminster (parlamentarismo). No entanto, o ato de produzir normas legislativas seria limitado por um processo superior contido na norma constitucional. (ACKERMAN, 2009, p.38).

Tal modelo acima descrito, para Costa (2015, p. 21), é formado por “quatro estruturas básicas: Parlamento, Referendo, a Corte Constitucional e as Instâncias de Controle, todos subordinados à Constituição”. Nesse sentido, tratando sobre os dois primeiros, Ackerman (2009, p. 42) entende que a autoridade legislativa deve ser dividida entre o povo e o parlamento, de modo que o povo exprima sua vontade por meio dos referendos e o parlamento tome as decisões de governo, isso em detrimento da divisão da atribuição legislativa entre as duas casas do parlamento e o chefe do poder Executivo.

Já a corte constitucional, para Ackerman (2009, p. 42;44), deve atuar como forma de limitar a “maioria parlamentar reinante” para que essa não ignore as ações da soberania popular. Importante salientar que o autor entende que a nova formação da tríade se constitui de corte, povo e parlamento.

Nesse sentido, Costa (2015, p. 22) entende que no modelo proposto por Ackerman a legitimidade democrática é alçada a um novo patamar por ter o povo diretamente uma forma de obstar os excessos dos órgãos investidos no poder utilizando-se dos referendos. Entende também que em tal modelo o povo tem uma participação popular que se denota mais valorizada, pois as decisões legislativas são exercidas em conjunto entre o parlamento e a população através dos referendos.

A corte constitucional tem igual caráter de alçar a legitimidade constitucional a outro nível, uma vez que, segundo Costa (2015, p. 22), o controle exercido por ela soma-se a limitação exercida pelo povo. Ainda, segundo Badawi (2014, p. 39 e 40), tal corte constitucional tem papel fundamental em tal teoria, efetuando o controle da supremacia constitucional para que nem o parlamento, nem o referendo, possam adotar leis contrarias aos princípios constitucionais.

Para Badawi (2014, p. 40), no parlamentarismo limitado, o federalismo pode ser resguardado por meio dos referendos, através dos quais se restringiria a tomada de decisões ao apoio dos estados constituintes, sendo aferido tal apoio através do voto popular por meio de referendos sequenciais para aprovação ou rejeição de alteração legislativa.

É pelo motivo citado que Badawi (2014, p. 39-40) acredita que Ackerman tenha estabelecido o modelo nomeado de “casa e meia”, pois diante do resguarde do federalismo pelo referendo, ter uma câmara forte e um senado fraco não influenciaria na ausência da decisão federalista sobre a norma, pois que tomada pela própria maioria dos eleitores dos estados.

Sobre tal modelo nomeado de casa e meia, Ackerman (2009, p. 48) entende que o aconselhável aos federalistas é que tenham um Legislativo formado por uma casa forte, sendo esta a câmara baixa, e uma casa fraca, sendo ela o senado federal. Apesar de tal senado federal ser uma casa fraca, o autor entende que o federalismo seria resguardado através da obtenção de uma “supermaioria especificada” dos estados membros da federação por meio dos referendos.

Quanto às instâncias de controle, são três: instância regulatória, instância de integridade e instância democrática (BADAWI, 2014, p. 43-44). Sobre elas, tratar-se-á mais à frente neste trabalho.

Entende-se do modelo proposto por Ackerman, que o tal parlamentarismo limitado seria um sistema com os poderes subdivididos em quatro estruturas sendo, como será visto mais à frente, incluída uma espécie de controladoria, na intenção de criar uma espécie de moderação externa dos demais órgãos, bem como um sistema de referendo que faria a população atuar diretamente na aprovação ou rejeição da legislação.

Importa salientar que sobre a separação dos poderes, Kelsen (2000, p. 390; 402) entende que foi errôneo atribuir a divisão de funções à descrição de separação de poderes, uma vez que para ele o que se dividiu não foi o poder, mas sim as funções. Além disso, ele entende que não houve uma separação, mas tão somente a divisão dessas funções.

O autor descreve que dividir as competências, as funções do estado, entre os órgãos entendidos como poderes, não tornam tais funções distintas umas das outras. Elas são, na verdade, parte de um mesmo arcabouço de funções do estado, que divide as competências para exercê-la, sendo que essas competências podem

atribuir a um órgão funções de outros e, por isso, se fala em divisão e não em separação. (KELSEN, 2000, p. 402-404).

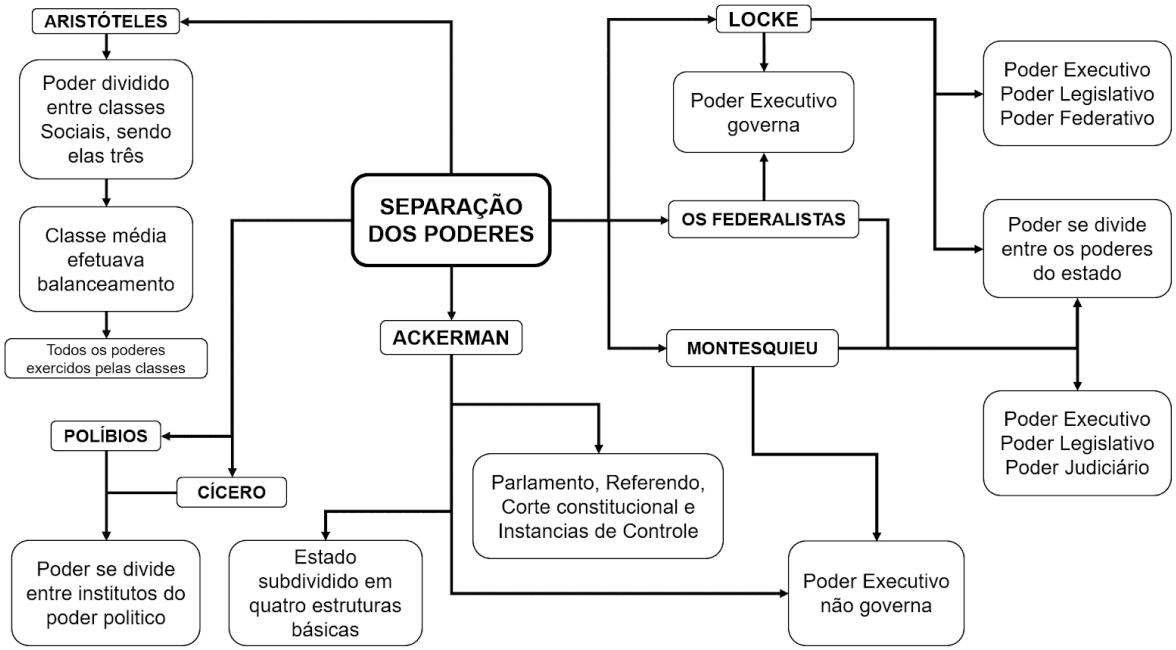
Sobre o assunto, complementa Maluf (1999, p. 219), ao entender que o estado se manifesta através dos órgãos estatais, se subdividindo as classificações de exercício de seu poder em três, exercidos separadamente. No entanto, esses órgãos, quando atuam, exercem de igual forma o poder soberano, que é “uno e indivisível”, sendo aquilo que se entende por poderes tão somente uma separação formal.

Através dos entendimentos trazidos acima, entende-se duas importantes questões: a primeira é que a separação de poderes se trata, na verdade, de uma divisão de funções entre órgãos de estado e a segunda que os poderes, apesar de não nomeados, existem, pois, em se tratando de funções distribuídas são existentes dentro dos órgãos de estado mesmo quando eles não possuem o nome de tal poder.

Observa-se, por exemplo, conforme já citado, que Locke designa o poder federativo como sendo o órgão que exerce as relações exteriores e similares. Posteriormente, percebe-se na doutrina de Montesquieu que quando este separou os três poderes entregou o poder de governar ao Legislativo e o poder de exercer as relações exteriores ao Executivo. Dessa forma, observa-se que a simples nomenclatura não altera a existência do poder, da mesma forma a não existência de um órgão de estado com a atribuição principal de exercer certo poder, não o faz deixar de existir, mas tão somente o faz não ser a atribuição principal de um órgão. Observa-se isso através do fato de que mesmo quando se tem o poder de governar, atribuído por Locke como sendo o poder Executivo, e o poder de exercer as relações exteriores como sendo o federativo e, após, quando se tem o poder de governar entregue por Montesquieu ao poder Legislativo, que por função principal tem a legislatura, e o poder de exercer as relações exteriores ao poder Executivo, isso não fez com que o poder anteriormente chamado de federativo deixasse de existir, nem mesmo o fez com o poder atribuído por Locke como sendo o Executivo, somente os atribuiu de forma diversa.

Para elucidar melhor a diferença entre cada autor e a evolução doutrinária de separação dos poderes foi elaborado um fluxograma a partir do disposto acima:

Figura 1 – Fluxograma da evolução da separação entre os poderes



Fonte: Elaboração Própria (2023).

Analisando o fluxograma que se apresenta acima, denota-se que Aristóteles apresentou um sistema em que todos os poderes eram exercidos juntos, mas havia a divisão do exercício do poder através das classes sociais que podiam frear umas às outras. Já Políbio e Cícero apresentaram um sistema em que o poder se dividia entre os institutos do poder político. Locke apresentou uma divisão que se dava entre os poderes do estado, assim como Montesquieu e os federalista, no entanto, no modelo de Locke existe a figura do Poder Federativo, enquanto nos demais ele é substituído pelo Executivo e é apresentado o terceiro poder como sendo o Judiciário.

Entre Montesquieu e os federalistas, a diferença é que o primeiro determina uma separação de poderes em que o poder Executivo não tem concentrado em si as funções de governo, enquanto os segundos apresentam um poder Executivo com função de governar. Já Ackerman apresenta um poder subdividido entre as estruturas básicas do estado, sendo elas o parlamento, o referendo, a corte constitucional e as instâncias de controle.

Mas - para além das questões relativas à forma de estruturação da separação entre os poderes, um misto entre a doutrina de Locke, com os poderes Executivos com função de governo sendo exercidos juntos com o poder Executivo com função de estado (federativo) e a doutrina de Montesquieu, com um poder

Executivo com funções de estado e um poder Judiciário separado dos demais poderes - a grande inovação dos federalistas foi a forma como trabalharam o sistema de freios e contrapesos, que ganhou nome e lugar de destaque na doutrina da separação dos poderes, de acordo com os artigos feitos por Hamilton, Madison e Jay.

2.2 O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS (*CHECK AND BALANCES*) E O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES

Em que pese reconhecidamente os federalistas - mais especificamente Hamilton e Madison, através dos artigos federalistas publicados de 1787 a 1788 - terem desenvolvido e sistematizado a doutrina nomeada originalmente como *check and balances*, que veio a ser entendido no Brasil como sistema de freios e contrapesos, observa-se resquícios de tal sistema ao longo do tempo.

Percebe-se, por exemplo, conforme já citado no subcapítulo acima, as noções de balança referindo-se ao balanceamento dos poderes na doutrina de Aristóteles, que entendia que o sistema constitucional de governo, ou sistema misto de constituição, deveria ter na classe média seu grande moderador, pois tal classe deve balancear as demais na intenção de equilibrar as classes sociais que eram investidas do poder.

Já na doutrina de Políbio, observa-se tais resquícios diante de os institutos dotados de poder nos estados estudados por ele conseguirem obstar ou colaborar uns com os outros, contribuindo para um balanceamento do poder ainda maior, sendo um desses estados o de Roma, do qual o autor elegeu a constituição mista como a forma de governo mais estável e duradoura. Já o sistema de divisão dos poderes apresentado por Locke tem o poder institucionalizado e alguns institutos que impedem o exercício de uma forma desenfreada desses poderes. Ainda, tem-se que a doutrina de Montesquieu de separação de poderes, que em muito inspirou os federalistas, possui um sistema abrangente de moderação entre os poderes Legislativo e Executivo.

Nesse sentido, Camargo (2021, p. 19) apresenta a ideia de que entender com precisão quando surgiram os mecanismos relacionados à doutrina do sistema de freios e contrapesos é demasiadamente difícil. Além disso, o autor afirma que apesar do mérito americano de colocar os mecanismos do sistema de freios e contrapesos

na constituição do Estado e dos artigos federalistas, era possível observar resquícios de tais mecanismos na doutrina de Montesquieu.

Dessa forma, observando que a doutrina do sistema de freios e contrapesos não se trata de uma criação, mas de uma evolução histórica, observar-se-á tal tema neste trabalho acadêmico. Entretanto, há de se reconhecer o mérito da doutrina dos federalistas que, inspirados pela proposta de constituinte americana, a qual defendiam, e pelas ideias de Montesquieu, aprimoraram e disseminaram tal doutrina.

Antes de adentrar mais profundamente no tema dos freios e contrapesos é importante entender mais sobre o equilíbrio entre os poderes e a doutrina de Montesquieu, uma vez que os freios e contrapesos passam a existir justamente para manutenção do equilíbrio entre os poderes. Nesse tocante, Moreira (2019, p. 25) entende que o surgimento do equilíbrio entre os poderes se deu através da obra de Montesquieu quando essa doutrina versa sobre o conceito de repartição de funções.

No mesmo sentido, Ávila (2012, p. 7) versa que Montesquieu apresenta o equilíbrio entre os poderes ao descrever claramente as competências que geram uma forma de controle aos poderes. Compreende ainda, o autor, que os federalistas, Hamilton, Madison e Jay, se inspiraram justamente nesse controle gerado por tal distribuição para elaborar a doutrina de limitação dos poderes trazida como o sistema de freios e contrapesos.

O controle descrito acima deriva, segundo o autor, da própria divisão dos poderes. Ocorre que na intenção de evitar a limitação dos direitos dos indivíduos pelo poder estatal e evitar governos tirânicos é que se estabelece um controle entre os órgãos de estado intitulados como poderes, na forma da devida separação dos poderes. (ÁVILA, 2012, p. 6).

É com esse mesmo ideal que Ávila (2012, p. 6) entende que a inteligência da teoria de Montesquieu deriva da análise do contexto histórico de que todo grupo ou único ser que concentrou em si todos os poderes, deles abusou. Visando mudar essa situação que se repetia na história é que se entendeu que se faz imprescindível uma estrutura estatal desenhada para que não haja um poder que não possa ser controlado por outro poder.

É nesse interim que versa Montesquieu (2002, p. 173), quando analisa a constituição da Inglaterra, na célebre obra “O espírito das leis” - mais especificamente ao tratar sobre a forma fundamental de constituir o governo - que o poder de legislar

deve se dividir em dois órgãos, câmara dos representantes e câmara dos lordes, tendo ambos a opção de paralisar as demandas propostas pelo outro. Ainda traz luz a questão de que os órgãos a quem é atribuído o poder Legislativo ficam sujeitos a figura do poder Executivo, sendo, porém, o órgão a quem atribuísse o poder Executivo também sujeito a paralização advinda do, assim compreendido, poder Legislativo. O autor deixa evidente que esses poderes exercem um freio sobre os demais, com a intenção de gerar uma “inação” ou um “repouso”, mas que, advindo da necessidade de o conjunto de poderes tomar ações que movimentem o governo e o estado, esses poderes se obrigam a trabalhar em acordo.

Observando essa ideia, vê-se que existe de fato na obra de Montesquieu, ainda que sucinto, o entendimento de que os poderes devem trabalhar em equilíbrio, uma vez que advinda da necessidade de movimento torna-se primordial que esses, podendo obstarem uns aos outros, trabalhem em conjunto, de forma a manter a harmonia. E, por serem independentes e autônomos, necessitam de equilíbrio em suas ações, uma vez que ao mesmo tempo que são independentes e distintos quanto as suas atribuições, são interdependentes quanto à ação ou inação do próprio estado. Nesse sentido, Moreira (2019, p. 27) entende, ao analisar a obra de Montesquieu no ponto descrito, que o surgimento do equilíbrio entre os poderes, mesmo que de forma tímida, parte da ideia acima apresentada.

No entanto, o redator do presente trabalho filia-se a ideia de que assim como a doutrina de freios e contrapesos, o equilíbrio entre os poderes não se trata de uma criação, ou de um simples surgimento sem nenhuma derivação de matéria anterior, mas de uma evolução histórica, já que se nota noções de balança e equilíbrio desde os primórdios das doutrinas de divisão e de separação dos poderes. Não à toa, traz-se no primeiro subcapítulo deste trabalho uma análise da evolução histórica da doutrina da separação dos poderes, que evoluiu ao longo do tempo e da qual surgiram as ideias de equilíbrio entre os poderes e do sistema de freios e contrapesos.

Adentrando mais profundamente na matéria relativa aos freios e contrapesos, tem-se que estes, trazidos mais abrangentemente na obra dos federalistas, derivam da necessidade de equilibrar os poderes do estado apresentada acima. Nesse sentido, explica Moreira (2019, p. 27) que, apesar de Montesquieu já apresentar a ideia do equilíbrio entre os poderes, é só no século XVIII que a teoria dos freios e contrapesos é desenvolvida pelos americanos. Segundo Costa (2015, p.14), por meio dessa teoria, existe uma repartição equilibrada dos poderes que ficam

atrelados aos limites constitucionais e desses não podem transpassar, pois são impedidos de forma eficaz pelos demais órgãos intitulados poderes.

Nesse ínterim, para Madison (1984, p.401), embora os poderes não devam ser exercidos de forma integral por um órgão, bem como não deva um órgão ter domínio sobre os demais, por conta da natureza do poder enquanto órgão, que para o autor é de um usurpador, precisam ser criados meios eficazes para que se contenham os poderes, para que não extrapolem as competências que lhe foram conferidas.

Beppu (2016, p. 19) entende que quando se findou o estado absolutista surgiu o sistema de freios e contrapesos como forma de assegurar a tripartição dos poderes. O autor atribui a essa doutrina o surgimento das funções típicas e atípicas, entendendo que surgiram para que fosse mantida uma fiscalização entre os poderes do estado.

Para Madison (1984, p. 379-382), a União, também entendida como governo geral, é essencial para a garantia da paz entre os diferentes Estados da nação, pois pode servir para impedir disputas entre tais Estados. Estes, por sua vez, são necessários para formar o governo geral, elegem o presidente e seus legislativos elegem o senado federal. Nesse viés, o autor define que entre o governo federal e os governos estaduais existe uma dependência mútua. Ou seja, entendia-se a necessidade de estabelecer uma forma federativa de governo. Para De Souza (2022, p. 233), pode-se entender que existe uma manifestação dos freios e contrapesos até mesmo na constituição da forma de estado que seria a federativa.

Adentrando mais afundo nesse assunto, o sistema de freios e contrapesos surge para que seja assegurada a repartição dos poderes. Esse sistema é introduzido na estrutura governamental a fim de que cada entidade detentora de poder, através das relações com as demais, possa conservar a estrutura original de separação dos poderes atribuída ao estado, de modo que nenhum poder exerça atribuição que não é de sua competência. (MADISON, 1984, p. 417).

Madison (1984, p. 418) entende que deve ser dada a devida independência a cada poder, inclusive sobre os valores de emolumentos, pois, do contrário, aquele poder que controlasse o valor desses emolumentos faria com que os demais fossem a ele dependentes e, caso ocorresse tal controle, toda a independência seria meramente uma formalidade. Para além disso, o autor entende que o fator que manteria o governo seguro de concentração dos poderes é o de possibilitá-los a

resistência contra a intervenção dos demais, dando a eles os meios constitucionais para fazê-lo, sendo o meio de defesa compatível com a força do ataque.

Reconhecendo o predomínio da autoridade legislativa no governo republicano e o inconveniente desse predomínio, Madison (1984, p. 419) entende necessário que se reparta essa autoridade e que ela seja exercida por diferentes ramos dependentes do mesmo povo, mas tão independentes uns dos outros quanto possível. No artigo que trata da natureza de geração de estabilidade do senado, Madison (1984, p. 481) continua esse raciocínio no sentido de que sendo extremamente maléfico para o governo que os titulares das funções tenham a possibilidade de não cumprirem com as obrigações lhes atribuídas pelos constituintes, deve o senado existir como uma forma de fortificar a constituição.

Esse senado é uma segurança a mais para o povo, na visão de Madison (1984, p. 481), uma espécie de controlador do governo, por ser o senado a segunda casa legislativa, que é distinta da primeira, efetuando-se aí uma espécie de divisão do poder Legislativo, o que se dá através do assim compreendido Legislativo bicameral. É essa distinção entre os órgãos que faz com que o povo tenha uma segurança reforçada, pois através da concorrência entre os órgãos tem-se uma dificuldade maior de usurpação do poder.

Além dessa necessidade de dividir o poder Legislativo na intenção de enfraquecer o poderio de usurpação que aquele órgão tem, Madison (1984, p. 419) entende que o Executivo, por ser um poder desprovido de força, deve ser reforçado com formas de proteger-se da predominância legislativa. É a partir dessa necessidade de reforçar o Executivo para que ele se proteja do poder Legislativo, que o autor tem por conveniente a instituição de um direito de veto absoluto. Entretanto, reconhece tanto a periculosidade de tal medida quanto à possibilidade de ela ser insuficiente. O exercício do veto absoluto poderia, pois, ser utilizado de forma ardil e abusiva em alguns momentos, perfectibilizando o risco a ele atribuído e, em outros momentos, poderia ser utilizado sem o necessário rigor, perfectibilizando sua insuficiência.

Para Hamilton (1984, p. 549), o veto tem tanto a finalidade protetiva aos poderes do presidente quanto a de gerar segurança jurídica contra a aprovação de leis elaboradas de forma precipitada, inconveniente ou lesiva ao bem público e à comunidade. Tem-se o veto como uma forma de defesa não apenas do magistrado chefe do Executivo, como já salientado, mas também da comunidade em si, que tem uma proteção maior contra os abusos de poder da casa legislativa.

Dessa forma, faz-se necessário o instituto do veto, seja para servir de freio e contrapeso, seja para proteção da comunidade em geral. Esse veto pode ser absoluto ou qualificado, mas deve existir para evitar que o Legislativo, através do seu poder cujos limites são imprecisos, abuse de suas prerrogativas. Sem o direito ao veto, o poder Executivo ficaria à mercê dos abusos do poder Legislativo e não poderia sequer se defender. (HAMILTON, 1984, p. 548).

Uma forma tanto de assegurar o direito de veto quanto evitar seus desvios, abusos e uso com pouco rigor, constitui-se em instituir, na figura da chefia do Executivo, o direito de veto do tipo qualificado. Nesse tipo, o presidente pode opor seu veto. No entanto, a eficácia dele depende de uma revisão do próprio poder Legislativo sobre o projeto de lei. Esse último pode derrubar o veto ao ratificar o projeto de lei com o voto de dois terços dos magistrados de cada uma das casas. (HAMILTON, 1984, p. 548;551).

Tendo tratado sobre o direito a veto, que é uma forma de freio e contrapeso do Executivo contra os atos do Legislativo, cabe trazer à baila um contrapeso exercido pelo Legislativo contra a figura do primeiro magistrado. Esse é o controle exercido por qualquer das casas legislativas sob os atos de abuso de autoridade do poder Executivo. (HAMILTON, 1984, p. 573).

Ainda se tem o próprio *impeachment,* cuja competência derivada dessa função de controle, é do Legislativo, mais precisamente do senado. Nele, o senado tem a prerrogativa de atuar como corte, julgando os casos de denúncia contra autoridades executivas. (HAMILTON, 1984, p. 499).

Já o poder Judiciário, na visão de Hamilton (1984, p. 575;577), ganha o escopo na proposta de constituinte americana de guardião da constituição. Tal poder tem a prerrogativa de tornar nulos os atos contrários à constituição, garantindo assim que o poder Legislativo não efetue confisco, leis que vêm posteriormente aos fatos para incidir sobre esses, bem como outras ações lesivas de igual monta que partam do parlamento.

Conforme observa-se, o poder Judiciário para os federalistas deve ser muito mais abrangente que aquele apresentado na doutrina de Montesquieu. Se para este o poder Judiciário era um poder quase nulo, que somente pronunciava a lei, para aqueles, o Judiciário deve servir de guarda para a constituição, evitar que as normas de menor hierarquia sejam superiores às de maior hierarquia, bem como interpretar as normas no ato de seus julgamentos. Cabe ressaltar que surge do entendimento de

Hamilton (1984, p. 575-582) - de que o poder Judiciário deve atuar como guardião da constituição, impedindo as leis de menor hierarquia de se sobreporem a norma constitucional - o conceito de revisão judicial, em seu termo original *judicial review*, ou seja, a ideia de que a norma só se consubstancia em lei aplicável, caso esteja em conformidade com o texto constitucional e de que, caso exista dúvida acerca dessa conformidade, deve o poder Judiciário rever a norma, a partir da análise e da interpretação da constituição efetuada por seus magistrados, tornando nula, a partir dessa interpretação, a lei contraria a constituição.

De igual forma, atuando como intérprete e guardião da constituição, o poder Judiciário deve decidir sobre a validade da norma quando em confronto com outra. Quando a norma é contrária a outra norma anterior de igual hierarquia a corte deve observar a mais nova em detrimento da mais antiga. Já quando a norma é contrária a outra anterior de hierarquia maior, deve a corte observar a de maior hierarquia em detrimento da de menor hierarquia. Desse modo, deve a corte garantir que as leis ordinárias não se sobreponham às normas constitucionais, em decorrência disso, quando uma lei ordinária contrariar a constituição, a corte deve decidir a favor da constituição e ignorar a lei ordinária. (HAMILTON, 1984, p. 579).

Para Hamilton (1984, p. 580-581), para além de resguardar a constituição, o Judiciário deve atuar como um freio das ações do poder Legislativo, servindo de moderador para a severidade das legislações e mitigando os males causados por leis parciais adotadas em momentos de perturbação da sociedade. Ainda, o autor acredita que tais prerrogativas efetuam por sua própria existência um freio nas ações legislativas, fazendo com que o legislador repense seus projetos de lei lesivos à sociedade e muitas vezes desista dos mesmos diante dos obstáculos criados pela corte para o êxito de suas pretensões.

Em síntese, os federalistas Hamilton e Madison, defenderam a instalação de um sistema de freios e contrapesos na constituinte americana. Proposta esta que restou vitoriosa entre as demais que, por exemplo, propunham manter os poderes como antes, organizados nos Artigos da Confederação, documento que antecedeu a Constituição Federal. Os autores defendiam que deveria existir uma forma de defesa dos poderes das usurpações dos demais e que essa forma seria a utilização dos mecanismos intitulados freios e contrapesos. Entre esses mecanismos, os mais abrangentes na doutrina desses autores foram o veto presidencial, a revisão judicial e o controle Legislativo sobre os abusos de poder Executivo.

Partindo-se da ideia anteriormente mencionada, na qual o presente tema é visto não como estático, mas sim como uma evolução histórica, cumpre trazer as ideias de Ackerman sobre as instâncias de controle, as quais tratam de outras modalidades de instituir freios e contrapesos contra os abusos de poder das instituições do estado, o que se faz por ser o escrito desse autor posterior aos federalistas e por incluir novos paradigmas quanto a separação de poderes e o próprio instituto dos freios e contrapesos.

Outro motivo que torna as ideias de Ackerman importantes para o presente trabalho é que esse apresenta uma visão de controle externo dos poderes que - apesar de diferente da sistemática da separação dos poderes com poder moderador, aplicada no Brasil desde 1824, transpassando o período em que vigorou o sistema de governo adotado em 1847- traz uma visão moderna de como poderia ser estabelecido um controle externo à tradicional tríade dos poderes. Observando que o poder moderador conforme a constituição do império (BRASIL, 1824) se fazia de igual forma estranho aos demais poderes e tinha como objetivo preservar o equilíbrio desses, atuando como freio e contrapeso, tem-se indispensável tratar da doutrina de Ackerman já que é capaz de elucidar o tema acerca do controle externo dos poderes.

A instância da integridade, para Ackerman (2009, p. 72), é uma instância de controle voltada a frear a corrupção na intenção impedir que decisões burocráticas sejam tomadas através da compra, seja diretamente, pelo ganho dos envolvidos, ou indiretamente, através do fortalecimento de coalizões.

Dessa forma, o autor apresenta um freio para a própria corrupção, visando o equilíbrio do sistema burocrático, ou seja, um freio que atua por si só como contrapeso, equilibrando o sistema, de modo que as decisões sejam tomadas de acordo com o interesse coletivo em detrimento do interesse financeiro particular dos mandatários e dos interesses relativos ao fortalecimento de coalizões por meio da corrupção. (ACKERMAN, 2009, p. 72).

Tal instância de controle, para o autor, tem o escopo de defensora da própria democracia, uma vez que, em seu entendimento, a corrupção não é apenas um mero problema social. Para ele, a corrupção dotada da falta de controle, acaba por enfraquecer a própria legitimidade do sistema democrático, já que os populares, diante da corrupção, não mais acreditam que podem controlar o destino da civilização e os seus próprios através do Estado Democrático de Direito. (ACKERMAN, 2009, p. 72).

As atribuições dessa instância, segundo Ackerman (2009, p. 72-74), devem ser específicas sendo a instância democrática “provida de poderes e encorajada a continuamente fiscalizar”, bem como deve essa instância ser mantida isolada dos poderes tradicionais, de modo que seus membros não se subordinem àqueles a serem fiscalizados.

Já a instância regulatória, para o autor, deve servir para frear a burocracia desnecessária e, ao mesmo tempo, frear a ausência de burocracia. Em outras palavras, essa instância tem o escopo de garantir que a burocracia seja usada da forma necessária, mas apenas quando efetivamente necessária. (ACKERMAN, 2009, p. 74-75).

Ao mesmo tempo, Ackerman (2009, p. 75) define que as constituições modernas precisam de medidas para regular a burocracia normativa, sendo a instância regulatória uma dessas medidas. Devem ainda garantir que a burocracia seja exercida por meio de técnicas, incluindo não apenas o controle judicial, mas também a participação pública, de forma que as burocracias sejam eficazes.

Cumpre salientar que, em que pese a proposta relativa à instância regulatória na obra de Ackerman, esta se fez bastante escassa, tendo o autor se limitado a descrever sua necessidade e quais suas possíveis áreas de atuação. Entretanto, o autor o fez sem adentrar no tema sobre como realmente funcionaria ou quais as reais atribuições de tal instância. Na realidade, sobre tal instância fez apenas uma sucinta sugestão e deixou uma reflexão a ser feita por quem viesse a estudar sua obra.

Tais reflexões são notadas quando Ackerman (2009, p. 76), no último parágrafo em que trata sobre a instância regulatória, deixa ao interlocutor indagações: “como deve ser a estrutura de uma instância regulatória?” e “como a legitimidade democrática de ministros e a perícia burocrática devem ser aproveitadas em um sistema sério de participação popular e *judicial review*?”. Por serem perguntas que fogem à delimitação do tema proposta no presente trabalho, deixa-se de respondê-las prontamente. No entanto, traz-se as mesmas na intenção de demonstrar que, quanto à tal instância, a doutrina de Ackerman trata-se de um pensamento em construção, mesmo porque o autor propõe soluções gerais que devem ser modificadas para cada provável caso prático.

A última instância de controle proposta por Ackerman (2009, p. 99-100) trata da instância democrática, a qual tem, segundo o autor, sua base lógica nos

direitos fundamentais, direitos estes que derivam da democracia em si. O autor justifica a necessidade de tal instância de controle na ideia de que os parlamentares quando eleitos tendem a se isolar daqueles que os elegeram, passando a decidir com base nos próprios interesses. Dessa forma, tendo em vista que uma maioria parlamentar poderia se isolar de testes eleitorais, suspendendo eleições, restringindo a liberdade de expressão e manipulando as leis, faz-se necessário um freio para esse tipo de abuso de poder político para além daqueles já reconhecidos, uma vez que, segundo o autor, é necessário que os interlocutores e ele próprio questionem-se quanto a confiar em uma única corte constitucional para evitar esse tipo de situação.

Entende Ackerman (2009, p. 101-102) que as agências eleitorais devem atuar como uma parte distinta da separação de poderes a fim de assegurar seu uso como freio e contrapeso. Para além disso, o autor entende que as agências eleitorais "merecem reconhecimento especial como uma parte distinta do sistema de freios e contrapesos", ou seja, para além de entender a necessidade da distinção da instância democrática dos poderes tradicionais, entende que ela se trata de uma parte importante e distinta da própria doutrina de freios e contrapesos, sendo esse um dos motivos da exploração de sua obra na presente pesquisa.

Em síntese, o que Ackerman apresenta em sua obra são mecanismos de freios e contrapesos externos à tríade tradicional de poderes. O autor apresenta um freio contra a corrupção, exercido pela instância da integridade, um freio para a demasia da burocracia, exercido pela instância regulatória e um freio para as ações antidemocráticas dos poderes, exercido pela instância democrática. Do mesmo modo, o autor apresenta esses freios como sendo eles próprios contrapesos, pois cada um exerce uma força oposta a potenciais desestabilizadores do sistema democrático de direito, forçando o sistema a permanecer equilibrado.

Quanto aos temas aqui apresentados, em que se parte da ideia de evolução histórica da matéria, é importante versar que a separação dos poderes e os freios e contrapesos continuam em constante evolução, mutando-se, tanto teoricamente quanto de forma prática, a cada novo escrito e a cada novo documento legal que determina parâmetros à matéria, de forma que as mesmas não se quedaram inertes desde as doutrinas de Montesquieu e dos federalistas, como demonstrado pela exposição dos pensamentos de Ackerman. Entretanto, em que pese a acuidade da evolução doutrinaria, tem-se que, assim como a importância de Montesquieu permaneceu intocável no tempo quanto a separação dos poderes, a doutrina de

Hamilton, Madison e Jay sobre os freios e contrapesos manterá sua importância ao longo da história, pois que grandes desenvolvedores da matéria.

Voltando a tratativa quanto ao sistema apresentado por eles, tem-se que os federalistas defendiam que o sistema de freios e contrapesos é uma forma de defesa contra as usurpações dos poderes uns sobre os outros, o que visivelmente serve para manter o estado em equilíbrio. Entre esses mecanismos de freios e contrapesos, alguns importantes foram o veto presidencial, a revisão judicial e o controle Legislativo. Entretanto, tão importante quanto esses, outro mecanismo de freio e contrapeso que, na visão dos autores, se faz essencial é a própria forma de estado federalista.

Advindo da necessidade de entender não apenas o estado federalista, mas também as outras formas de estado, as formas de governo e os sistemas de governo, o presente trabalho passa a expor tal tema abordando também as diferenças entre eles.

2.3 FORMAS DE ESTADO, FORMAS DE GOVERNO E SISTEMAS DE GOVERNO: CONCEITOS E DISTINÇÕES

Primeiramente, antes de adentrar diretamente a matéria, cumpre delimitar a mesma acerca das formas de estado, pois que se trata de conteúdo versado pela doutrina de diversas formas. Ora trata-se de forma de estado quanto às formas históricas, quanto aos estados representativos, quanto aos estados socialistas, quanto aos estados e não estados e quanto aos estados máximos e mínimos, de acordo com Norberto Bobbio (2001, p. 113-126), ora trata-se de forma de estado quanto à organização interna do poder, sendo este mais centralizado ou menos centralizado, como versado por Friede (2007, p. 47-68).

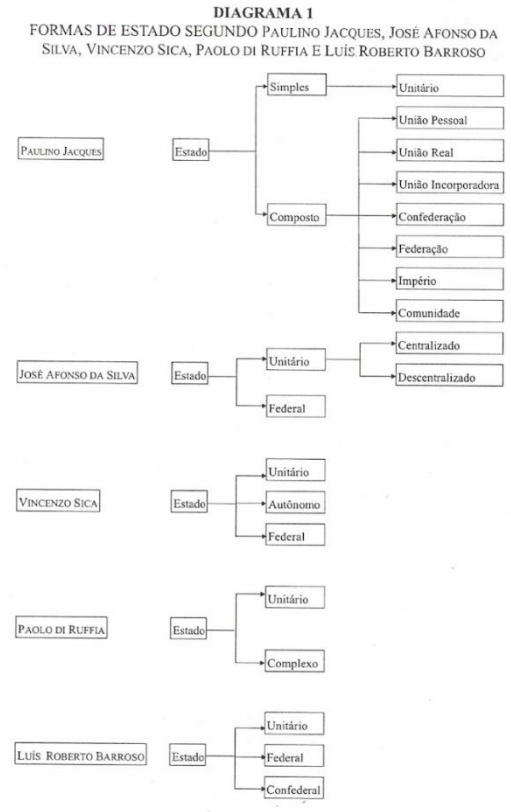
Dessa forma, utiliza-se do entendimento de Bobbio (2001, p. 113) de quando versa em sua obra sobre a inutilidade de efetuar uma completa exposição de todas as tipologias relacionadas à forma de estado, por serem, nas palavras do autor, “variadas e mutáveis” por conta das diferentes finalidades que o poder político buscou ao longo da história. Dessa forma, em que pese às tipologias já apresentadas acima como tratadas por Bobbio e também as classificações relacionadas ao estado enquanto realidade política e jurídica que segundo Friede (2007, p. 68) seriam

relacionadas aos componentes “povo, território e soberania”. Tratar-se-á da matéria aqui apresentada apenas quanto à organização interna do poder, visto que se adequa melhor ao objetivo do presente trabalho.

Ainda de forma introdutória ao presente subcapítulo, cumpre versar sobre a necessidade de diferenciar forma de estado de forma de governo. Nesse sentido, conforme Cicco e Gonzaga (2009, p. 93), embora na linguagem usual se utilize as palavras Estado e governo de forma equivalente - tratando, por exemplo, “Governo Federal” e “Estado Democrático” como sinônimos de “Estado Federal” e “Governo Democrático”- para entendimento da teoria de forma especifica, segundo os autores, é necessária uma diferenciação do que se entende por governo, que seria a forma em que é exercido o poder e do que se entende por forma de estado.

Para Miranda (2007, p. 5), forma de estado se compreende como a forma em que o estado dispõe do poder perante a poderes de mesma natureza, tanto em relação à comunidade quanto ao território. Sobre o assunto, entende Soares (2018, p. 174) que as formas de estado, enquanto organização do poder político na base territorial, definem-se pela centralização ou descentralização do poder no território. No mesmo sentido, Friede (2007, p. 47) entende que, embora haja divergências sobre o tema, a maior parte da doutrina classifica as formas de estado quanto ao grau de centralização político-administrativa e adota “dois ou três tipos básicos” de forma de estado. Para elucidar a questão de uma forma mais explicativa, Friede apresenta o diagrama abaixo reproduzido.

Figura 2 – Diagrama das Formas de Estado segundo Paulino Jacques, José Afonso da Silva, Vicenzo Sica, Paolo di Ruffia e Luiz Roberto Barroso



Fonte: Friede (2007, p. 49).

Analisando o diagrama, observa-se que existe uma notável divergência doutrinária acerca do tema. No diagrama, denota-se que Paulino Jacques divide as formas de estado em duas, sendo a simples e a composta, subdividindo a composta, por sua vez, em sete, quais sejam: a federação, confederação, união real, união pessoal, união incorporadora, comunidade e império. José Afonso da Silva, por sua vez divide, as formas de estados em federação e unitário, subdividindo o unitário em centralizado e descentralizado. Vicenzo Sica divide as formas de estado em Unitário, Autônomo e Federal. Paolo Biscaretti di Ruffia divide apenas em Unitário e Complexo. Já Luís Roberto Barroso divide em Unitário, Confederal e Federal.

Soares (2018, p. 173) entende que a forma federalista, a unitária e a Confederal são as três principais formas de estado, quando se trata de organização do poder político. Já Friede (2007, p. 55) conclui que, na atualidade, quanto à forma de organização do poder no território, a subdivisão que vigora é em Estado Unitário, Estado Federal e Estado Confederal. Entretanto, denota que há discordância da doutrina quanto à existência de Estados Confederais, de modo que parte da doutrina afirma que a essência da confederação de reunir estados soberanos não coincide com

a de forma de estado, enquanto a parte sobressalente dos doutrinadores entende existir a possibilidade nítida de um estado Confederal.

Partindo da conclusão de Friede e do entendimento de Soares, analisar-se-á no presente trabalho, como formas de estado, o Estado Unitário, a Federação e a Confederação. Será explorada a Federação, em continuação do subcapítulo anterior, para além de seu uso como freio e contrapeso, como forma de estado propriamente dita. Entretanto, para entender melhor o assunto, é necessário regressar primeiramente à noção de estado unitário, o antagônico do federalismo e, após, apresentar a ideia de confederação como forma de estado. Vale ressaltar que anteriormente à forma federativa adotada pela constituinte dos Estados Unidos da América, existia uma confederação de estados que surgiu por conta da independência das antigas colônias da Grã-Bretanha, conforme já tratado no presente trabalho.

O Estado Unitário, segundo Pinho (2010, p. 18), é aquele em que existe o centralismo ou a unidade do poder político, de modo que mesmo quando existe alguma descentralização, essa depende do “poder central”. Nesse sentido, Cicco e Gonzaga (2009, p. 93-94) entendem que o estado unitário é aquele em que existe na nação apenas uma soberania, tanto em âmbito interno quanto externo, havendo tão somente “um estado e uma autoridade máxima da nação”.

Pinho (2010, p. 18) entende, em continuidade do anteriormente apresentado, que embora qualquer nível de descentralização dependa do “poder central”, existem os Estados unitários centralizados e os Estados unitários descentralizados. Nesse sentido, complementa Friede (2007, p. 55-56) que o unitário centralizado é aquele em que inexiste organização do poder no território, ou seja, não existe “em sua organização interna, qualquer tipo de repartição”. O unitário descentralizado, por sua vez, como o nome sugere, descentraliza o poder no território, ou seja, existe “repartição de atribuições entre a parte centralizada e as descentralizadas”, entretanto as atribuições e competências não transpassam o âmbito administrativo do estado.

Ou seja, na forma de estado, unitária parte-se da ideia de que existe apenas um poder central, que centraliza ou descentraliza suas atribuições no território; no Estado unitário centralizado existe a concentração de todas as atribuições nesse poder central; já no Estado unitário descentralizados existe uma descentralização do poder no território, mas subordinado ao poder central. Percebe-se que, seja centralizado ou descentralizado, o que caracteriza a forma de estado unitária é a

existência de um poder central soberano que não distribui nem mesmo autonomia no território, uma vez que centraliza em si as atribuições ou as delega, mas, nos casos em que as delega, o faz sem dar autonomia às partes descentralizadas.

Já a confederação, que notadamente causa mais divergência na doutrina, é, segundo Cicco e Gonzaga (2009, p. 95), uma conjunção de estados, podendo nela existir dois ou mais deles. Entendem os autores que essa junção de estados se dá para atender interesse em comum e que findo esse interesse a confederação poderá se extinguir, inclusive de forma automática. Pinho (2010, p. 19), por outro lado, entende que a confederação é uma junção permanente de Estados, que se unem para defender-se, manter a paz entre os membros ou outra finalidade. Para o autor, essa união deve ser pactuada entre os estados que estão a se tornar confederados e, apesar dos estados membros pactuarem essa junção, cada membro mantem sua soberania, existindo inclusive a possibilidade de um estado membro se retirar da confederação.

Para Friede (2007, p. 66;68), no entanto, é necessário que sejam distinguidos os conceitos de confederação, de modo que o conceito clássico - que se divide na vertente organizacional, relativa às organizações internacionais, e a vertente nacional, relativa à reunião de estados independentes e soberanos - se diferencie do conceito de Estado confederal. Para o autor, em que pesem as ressalvas feitas por ele, a forma de Estado confederal se caracteriza por estados excepcionais que mantêm partes descentralizadas, porém dotadas de uma autonomia tão ampla que transcende a do Estado federal. Por esse motivo que parte da doutrina ao qual o autor se filia entende que existe nesses estados excepcionais uma autêntica forma de Estado confederal.

Um exemplo que pode aclarar como é o funcionamento do Estado confederal é o dos Estados Unidos da América anteriormente à constituição. Para melhor compreender tal período da história americana, pode-se partir do artigo antifederalista, publicado originalmente em 1788, no *The Maryland Gazette*, cujo autor é Mercer (2020, p. 295), delegado pela Virginia no congresso continental de 1783 e, posteriormente, governador de Maryland de 1801 a 1803. Segundo o autor, durante a primeira Confederação em um único órgão político o “congresso era um governo nacional e uma união de estados”, ou seja naquele Estado coexistia a ideia quase mesclada de uma união nacional com uma simples união de Estados.

Em síntese, o Estado confederal se caracteriza pela existência de partes internas dotadas, dependendo da doutrina, de forte autonomia ou soberania. Um estado que por essência não é unitário, pois não é dotado de um único poder central que quando delega atribuições o faz sem conceder autonomia, nem federal, pois que a autonomia dada aos estados membros transpassa aquela dada na forma federal.

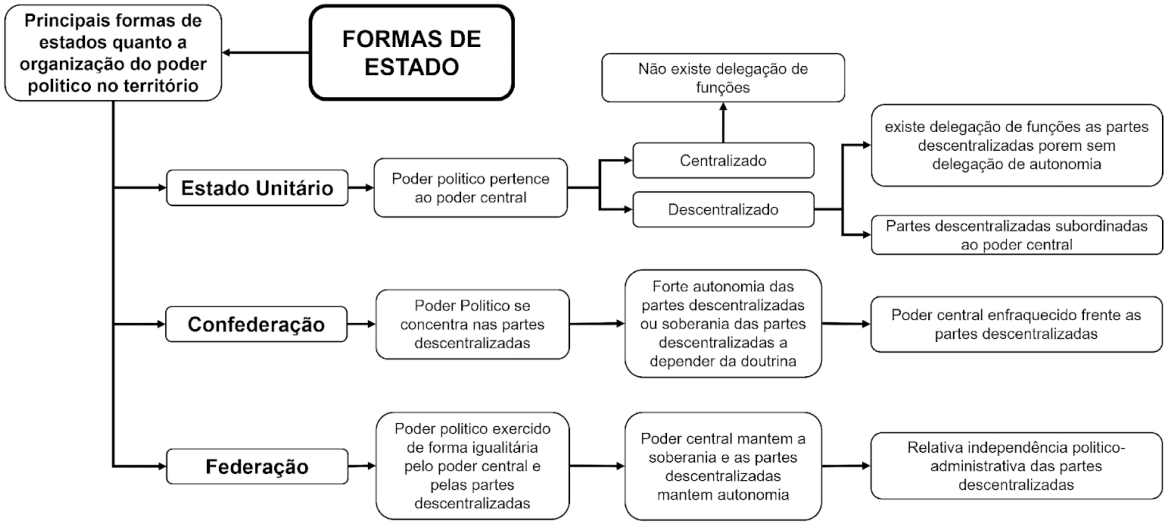
Se por um lado, segundo Soares (2018, p. 174-175), a forma de estado unitário se caracteriza por um poder político centralizado, em que o governo central mantém controle sobre as subunidades nacionais a ele centralizadas, por outro lado, na confederação existe uma ampla descentralização do poder político no território, existindo uma espécie de debilidade do poder central quanto ao das unidades membro. A forma de estado federativa mantém dupla autonomia territorial de modo que o poder político é distribuído de uma forma igualitária entre o governo central e as unidades membros. Ou seja, a forma unitária constitui-se por um poder bastante centralizado, a confederação por um poder bastante descentralizado e a federação, por sua vez, está em uma posição intermediária entre a centralização e a descentralização.

Sobre a federação Pinho (2010, p. 19) entende que se trata de uma união de estados em que dois ou mais estados se unem para formar um novo. Nesse novo estado, a soberania é mantida no Estado Federal, ou seja, é exercida pelo poder central, enquanto as unidades que se uniram mantêm sua autonomia política no território. Em sentido análogo, entendem Cicco e Gonzaga (2009, p. 94) que a forma de estado federal consiste em uma união de estados sob a égide de uma única constituição em caráter perpétuo e indissolúvel, conservando esses Estados a autonomia, entretanto deixando de ser soberanos, uma vez que essa união constitui uma única pessoa de direito público internacional sendo a soberania atribuída a ela. Acrescentam os autores que na federação já existe repartição das atribuições governamentais internamente e que, por ser a união em caráter perpétuo, inexiste possibilidade de secessão.

Já Friede (2007, p. 56-57) entende que o Estado Federal é aquele que assegura através da constituição a autonomia tanto política como administrativa aos estados membros, províncias, territórios, ou seja, às partes descentralizadas. Na forma federal, essas partes descentralizadas possuem uma “relativa independência político-administrativa” quanto a seus territórios.

Dessa forma, segundo o autor, tem-se que na forma de estado federativa existe a participação fundamental das partes descentralizadas, enquanto componentes do estado, havendo um poder local autônomo politicamente, administrativamente, financeiramente, tributariamente, legislativamente e judicialmente. Ou seja, as partes descentralizadas elegem o Executivo local que gerencia dentro dos limites locais “a coisa pública” e para essa gestão são gerados recursos econômicos e financeiros próprios. Da mesma forma, elegem um Legislativo local, que produz leis para vigorar no âmbito do território da parte descentralizada em questão, e ainda existe garantia de aplicação da lei por meio de órgãos próprios das partes descentralizadas, bem como é assegura a participação das partes descentralizadas no poder central por meio do senado. (FRIEDE, 2007, p. 57-58). Para melhor compreensão da matéria foi elaborado o seguinte fluxograma:

Figura 3 – Fluxograma das principais formas de estado, assim compreendidas por parte da doutrina, enquanto organização do poder político no território



Fonte: Elaboração Própria (2023).

Analisando o fluxograma acima apresentado, percebe-se claramente a diferença entre Estado Unitário, Confederação e Federação. Esta última difere-se do estado unitário uma vez que o estado unitário tem um único núcleo de soberania e poder interno, da mesma forma difere-se da confederação, uma vez que nesta existe uma parte central enfraquecida frente às partes descentralizadas. Na federação existe um poder político que é exercido tanto pelas partes descentralizadas quanto pela centralizada, mantendo as descentralizadas a autonomia e a centralizada a soberania.

Em síntese, tem-se que seja a forma de estado unitária, confederal ou federal, quando relativa à distribuição do poder político no território, forma de estado se define como sendo a forma de centralização ou descentralização do poder político na extensão territorial do estado. Dessa forma, compreendido o que é forma de estado, ao menos quanto à organização do poder político, parte-se para a análise de forma de governo na intenção de diferir esses dois importantes conceitos.

Para Miranda (2007, p. 4), a forma de governo se compreende como o modo pelo qual a comunidade política compreendida como estado estrutura seu poder, estabelecendo por meio de princípios políticos e constitucionais a relação entre governados e governantes. Já Bobbio (2001, p. 104) entende que as formas de governo compreendem a estrutura do poder e as relações entre os vários órgãos que atuam no exercício desse poder. Friede (2007, p. 71), entretanto, compreende as formas de governo como a organização das instituições que exercem o poder soberano do estado.

Para Bobbio (1980, p. 33-34), as teorias que se apresentam sobre as formas de governo têm dois aspectos, sendo o primeiro deles o descritivo, que classifica os tipos políticos de constituição - segundo o autor as classificações criadas por Platão e Aristóteles integram esse grupo - e o segundo, que é o prescritivo no qual o teorista vai além de descrever e exprime julgamento sobre a matéria de modo a prescrever o que é melhor ou pior.

Bobbio (1980, p. 34) complementa que esses atributos podem ser entendidos ainda de outra forma, sendo divididos em sistemático, que cria uma ordenação dos dados observados, e em axiológico, que utiliza os dados sistematizados para criar uma ordem preferencial entre os tipos. Partindo desses conceitos, o autor explica que, quando empregado o aspecto axiológico ou prescritivo, existem três opções possíveis quanto às formas de governo, sendo a primeira que todas as formas são boas, a segunda que todas as formas são más e a terceira que apenas algumas são boas e as demais são más. Nesse sentido, expressa a ideia de que a forma chamada de aristotélica, que se traduz na terceira opção, de que algumas formas de governo são boas e outras más, é a mais frequente na doutrina. No mesmo sentido, Friede (2007, p. 78) entende que, apesar de através dos anos terem surgido outras classificações, a classificação aristotélica perdurou quase inalterável, apesar dos novos critérios que surgiram a partir de Montesquieu.

Segundo Pinho (2010, p. 19), existem duas formas de governo básicas, sendo elas a república e a monarquia. Existem, porém, diversas formas de governo. Bobbio (2001, p. 104-112), por exemplo, em sua obra “Estado governo sociedade”, separa em tópicos o assunto referente às formas de governo, sendo esses tópicos divididos em tipologia clássica, monarquia e república, governo misto e outras tipologias, reunindo a maioria desses duas ou mais formas de governo. Miranda (2007, p. 6-18;65), de igual forma, apresenta em sua obra várias formas de governo, entretanto tratar-se-á nesse momento das nove formas de governo ditas modernas, porquanto suficientes à compreensão da matéria, sem maiores divagações. Para o autor, as “principais formas de governo modernas” são a monarquia absoluta, o governo representativo liberal, a democracia jacobina, o governo cesarista, a monarquia limitada, a democracia representativa, o governo leninista, o governo fascista e o governo islâmico.

A monarquia absoluta, para Miranda (2007, p. 66;70), é a forma de governo caracterizada pela concentração máxima de poder na figura do rei. Nela, vigora o princípio da legitimidade monárquica. Caracteriza-se, também, por ser monista, não ter representação ou divisão dos poderes. Já o governo representativo liberal é a forma em que vigora a representação política, com sufrágio censitário, autonomia dos representantes e divisão dos poderes, mais precisamente a separação mecanicista desses, vigorando o pluralismo reduzido e a liberdade política sendo a legitimidade democrática. Nela, o fator central é o parlamento. Em contraposição, a democracia Jacobina caracteriza-se pela recusa da representação política, bem como pela limitação da liberdade política. Nela, embora a legitimidade seja democrática, inexiste divisão dos poderes, sendo essa forma monista, e o fator principal a convenção.

O governo cesarista é caracterizado pela concentração de poder na figura do césar, sendo atenuada a representação política por meio do plebiscito, entretanto tem legitimidade democrática, a liberdade política é marcada por ser um pluralismo reduzido e não existe separação de poderes. A monarquia limitada é a forma de governo constituída de uma monarquia, mas que, utilizando as constituições, se autolimita. Sua legitimidade é monárquica, apesar de utilizar de elementos democráticos. A liberdade política existe através do pluralismo, mas é reduzida. Nessa forma, a representação é limitada e, apesar de existir divisão de poderes, o rei prevalece sobre ela. Os fatores principais dessa forma de governo são o rei e o parlamento. A democracia representativa, por sua vez, é a forma de governo que

resulta das instituições do governo representativo, entretanto, com utilização do sufrágio universal, a legitimidade, como o nome sugere, é a democrática. Nessa forma de governo, vigora o pluralismo, existe representação política e separação de poderes, e o fator político central que define essa forma se consubstancia nos partidos. (MIRANDA, 2007, p. 67;70).

A forma de governo leninista, segundo o autor, é a que o povo, em um estado sem separação de classes sociais, é o titular de todo o poder, entretanto não há representação política e existe rejeição ao princípio da separação dos poderes. Nessa forma de governo, a concentração dos poderes não se dá no estado, mas sim no partido representante da classe operária, que, por conseguinte é a única classe social presente no estado. Nessa forma de governo, por ser o povo, na visão marxista o titular do poder, vigora a legitimidade democrática. Quanto à liberdade política, essa forma é monista e o fator político central é o partido comunista. (MIRANDA, 2007, p. 68;70).

Quanto ao governo fascista, que guarda certa complexibilidade, esse é o entendimento de Jorge Miranda:

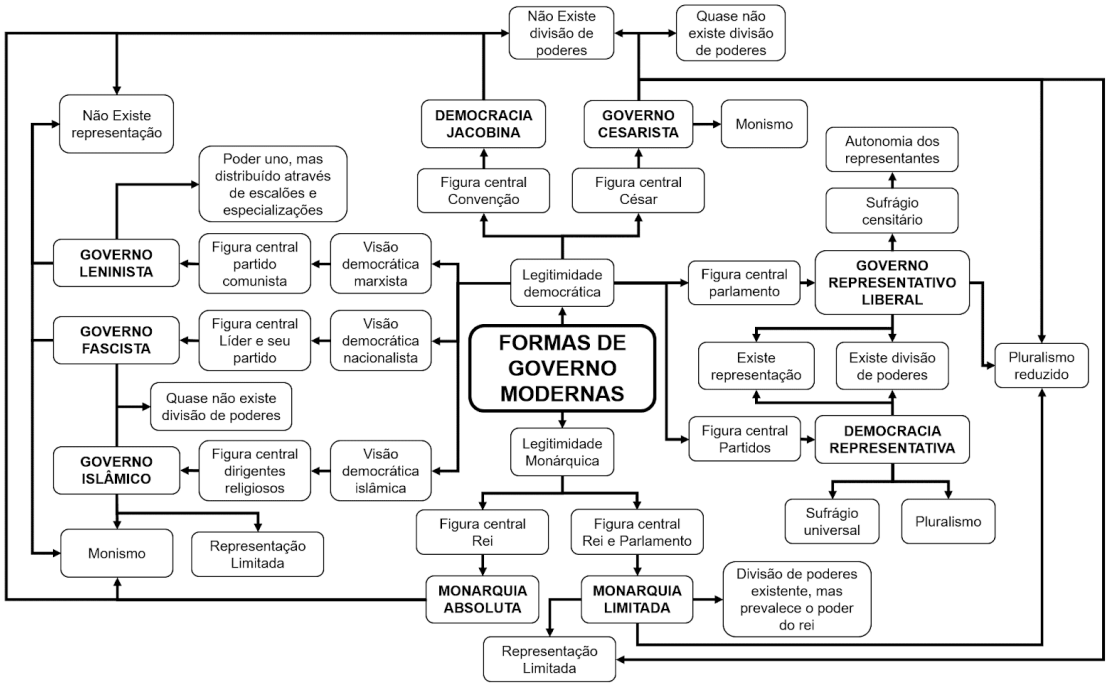
> O governo fascista e fascizante não proclama peremptoriamente, nem tão-pouco rejeita, a legitimidade democrática. O que faz é substituir, como também se sabe, o povo (conjunto de cidadãos concretos) por um povo algo diferente - um povo identificado com a raça na Alemanha, com o Estado na Itália, com a nação (transtemporal) em Portugal.
> Dessas concepções de legitimidade resultam quer o afastamento do pluralismo quer a negação da separação de poderes liberal. Por outro lado, tal como o governo leninista, o governo fascista leva ao domínio do poder por um partido único, um partido ideológico de massas. (MIRANDA, 2007, p. 68).

Ou seja, Miranda entende que existe no governo fascista a legitimidade democrática, porém com substituição do povo por um conjunto de cidadãos com ideia próxima a do governo fascista, exemplificando o autor com “povo identificado” com raça, estado ou nação, a depender do estado em questão, de modo que, embora haja legitimidade democrática, essa substituição da legitimidade que perfaz não a vontade do povo, mas a vontade de um grupo, gera o afastamento tanto do pluralismo quanto da separação de poderes em caráter liberal, mantendo por fim um partido de massas que se faz o partido único na nação. O governo fascista é do tipo monista e seu fator político central é o líder, compreendido pelo autor como “chefe”, e seu partido.

No governo islâmico, por sua vez, os valores democráticos estão condicionados aos valores teocráticos. Entende o autor que, sendo o povo uma comunidade formada por crentes, está caracterizada a legitimidade do estado nessa base teocrática, em que o poder se concentra nos dirigentes religiosos. Desse modo, tem-se que essa forma de estado é monista, possui legitimidade democrática, adotando, no entanto, a concepção islâmica de democracia, limita-se o alcance da representação, tem-se separação de poderes quase inexistente e tem-se como fator político principal os dirigentes religiosos. (MIRANDA, 2007, p. 68-69;71).

A partir do acima apresentado foi elaborado um fluxograma das formas de governo modernas para melhor aclarar as diferenças, proximidades e fatores determinantes das formas de governo modernas. Sendo esse fluxograma apresentado abaixo:

Figura 4 – Fluxograma das principais formas de governo modernas.



Fonte: Elaboração Própria (2023).

A partir do fluxograma, pode-se compreender que as principais formas de governo modernas podem ser divididas em dois grupos, aqueles com legitimidade democrática, com democracia representativa, governo representativo liberal, governo cesarista, democracia jacobina, governo leninista, governo fascista e governo islâmico; e aqueles com legitimidade monárquica, sendo elas a monarquia absoluta e a monarquia limitada. Das formas que possuem legitimidade democrática, existem

três que compreendem o conceito de democracia de uma forma única, a forma de governo que parte da visão democrática marxista é o governo leninista, a forma que parte da visão democrática nacionalista é o governo fascista e aquela que parte da visão democrática islâmica é o governo islâmico.

Compreende-se, ainda, partindo do mesmo fluxograma, que cada forma de governo tem sua figura central que a define. Dessa forma, é a figura central da monarquia absoluta, o rei; da monarquia limitada, o rei e o parlamento; da democracia representativa, os partidos; do governo representativo liberal, o parlamento; do governo cesarista, o césar; da democracia jacobina, a convenção; do governo leninista, o partido comunista; do governo fascista, o líder e seu partido e do governo islâmico, os dirigentes religiosos. Importante salientar que das citadas no fluxograma, somente a Democracia representativa utiliza sufrágio universal e é pluralista no sentido pleno, somente o governo liberal tem sufrágio censitário e autonomia dos representantes, somente a monarquia limitada tem a existência de divisão dos poderes, mas prevalece o rei e somente o governo leninista tem poder uno, mas distribuído através de escalões e especializações.

Finalizando a análise do fluxograma, tem-se que são monistas a monarquia absoluta, o governo islâmico, o governo fascista, o governo leninista e a democracia jacobina e tem pluralismo reduzido o governo representativo liberal e a monarquia limitada, já o governo cesarista, por sua vez, às vezes é monista, outras tem pluralismo reduzido. Cumpre salientar sobre a divisão de poderes, que, no governo fascista e no governo islâmico, ela quase inexiste, na monarquia absoluta e na democracia jacobina não existe a divisão de poderes, a democracia representativa e o governo representativo liberal mantêm a divisão de poderes e no governo cesarista, por vezes inexiste a divisão de poderes, por outras quase não existe. Quanto à representação, observa-se que na democracia jacobina, no governo leninista, no governo fascista e na monarquia absoluta não existe representação, a monarquia limitada, o governo islâmico e o governo cesarista têm representação limitada, enquanto no governo representativo liberal e na democracia representativa existe plena representação.

Em que pese o descrito acima ser suficiente para aclarar o tema sem maiores divagações, tem-se que pela importância da matéria cabe ainda explorar as formas entendidas por Pinho (2010, p. 19) como formas de governo básicas, uma vez que por ser de conhecimento notório, a república concluirá os pensamentos aqui apresentados, cabe, também, tratar mais uma vez da monarquia para dessa vez

explorar a dicotomia monarquia versos república, sobre a qual tanto se versa quando tratado sobre o tema das formas de governo.

Tem-se, dessa forma, que Monarquia, segundo Pinho (2010, p. 19), é caracterizada por ter o poder exercido de forma vitalícia e hereditária pelo chefe de estado. A república se caracteriza por ter o poder Legislativo e Executivo com representantes eleitos para mandato temporário. Sobre o assunto é importante salientar o entendimento de Bobbio (2001, p. 106-110) de que embora a distinção entre monarquia e república tenha sido a que mais resistiu ao tempo, está cada vez mais se exaurindo, uma vez que a monarquia enquanto governo de um só vem sendo substituída por uma monarquia em que reside na assembleia o poder, ou seja, a monarquia vem se descaracterizando através do tempo e parecendo cada vez mais um governo de muitos, como é a república, sendo a monarquia no sentido inglês, segundo o autor, uma forma hibrida “metade monarquia e metade república”, se tornando difícil a distinção.

Dessa forma, não há que se falar apenas em governo de um só versus governo de muitos quando se trata da dicotomia monarquia versos república. Nesse sentido, Friede (2007, p. 78) que, assim como Pinho, entende que existem duas formas básicas de governo, ao menos na contemporaneidade, sendo elas a república e a monarquia, versa que houve modificação dos conceitos com intenção de obter um critério preciso quanto à concentração, permanência e alternância do poder.

Segundo Pinho (2010, p. 19-20), a monarquia se divide em absoluta e relativa, sendo que a absoluta concentra em um só indivíduo todo o poder sem qualquer limitação, já a relativa, que o autor também chama de limitada ou constitucional, impõe limitações ao poder do soberano que deve respeitar a constituição. Já quando trata da república, o autor não apresenta divisões.

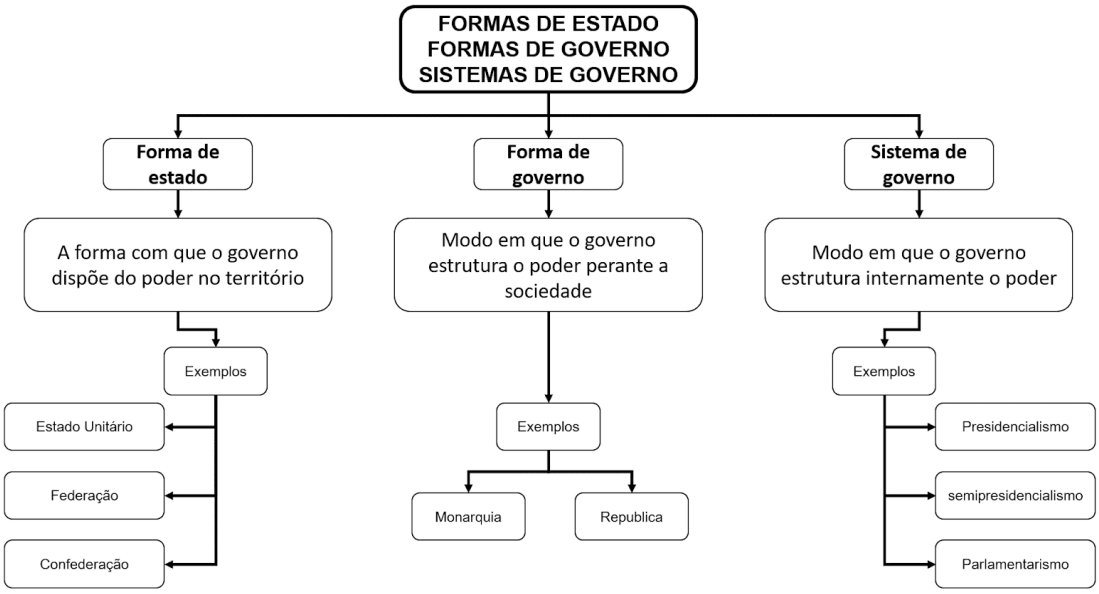
Em síntese, as formas de governo podem ser reunidas de várias maneiras, como por exemplo quanto à legitimidade, liberdade política, representação, divisão de poderes ou ao fator central. Porém, são elas as formas de governo básicas, apresentadas pela dicotomia monarquia versus república ou são elas as principais formas de governo modernas, assim reunidas por Miranda, a saber, a democracia representativa, o governo representativo liberal, a democracia jacobina, a monarquia absoluta, a monarquia limitada, o governo cesarista, o governo leninista, o governo islâmico e o governo fascista. O que define as mesmas como formas de governo é constituírem-se no modo como é estruturado o poder a fim de que sejam diferenciados

governantes e governados, e na forma com que se relacionam esses mesmos governantes com esses governados através dos princípios políticos ou constitucionais.

Sistema de governo por sua vez, segundo Miranda (2007, p. 4), é a forma de organização do próprio poder, ou seja, é a forma com que o poder organiza os governantes e os próprios órgãos que executam as funções desse poder. O autor apresenta também a diferenciação entre forma de governo e sistema de governo entendendo que se a forma de governo se relaciona ao poder frente à sociedade, no sistema de governo trata-se apenas do poder e de sua organização interna.

Para Cicco e Gonzaga (2009, p. 94), os sistemas de governo consubstanciam-se na forma de gestão do governo, tratando esses da forma com que se relacionam os poderes. Entre os sistemas de governo, segundo Miranda (2007, p. 74-77), estão os sistemas de governo parlamentarista, presidencialista e semipresidencialista, que mais adiante serão estudados a fundo. Por hora, tendo sido apresentado o conceito das matérias relacionadas ao presente subcapítulo, é suficiente o conteúdo aqui apresentado para estabelecer a distinção entre formas de Estado, formas de governo e sistemas de governo a qual este subcapítulo se propõe, o que se faz por meio do seguinte fluxograma:

Figura 5 – Fluxograma diferenciando forma de Estado, forma de governo e sistema de governo.



Fonte: Elaboração Própria (2023).

Com base no fluxograma, percebe-se que a distinção de forma de estado, forma de governo e sistema de governo reside em qual estrutura cada um rege. A forma de estado estrutura a disposição do poder no território, concentrando ou desconcentrando o poder. Já a forma de governo estrutura o poder perante a sociedade e, como já tratado, rege a relação governante governado. O sistema de governo, por sua vez, estrutura o poder internamente, é a forma com que a relação entre os poderes e a organização dos governantes nesses órgãos é feita. Facilitando ainda mais a distinção estão os exemplos, uma vez que são exemplos de forma de estado a confederação, a federação e o estado unitário, de forma de governo a monarquia e a república e de sistema de governo o presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo.

Dessa forma, evidentes os conceitos e distinções entre formas de estado, formas de governo e sistemas de governo, esses que serão mais bem explorados no próximo capítulo, cumpre efetuar a exposição das formas puras e práticas dos sistemas de governo.

3 OS SISTEMAS DE GOVERNO EM SUAS FORMAS PURAS E PRÁTICAS

No primeiro capítulo dessa monografia foram expostos importantes assuntos que servirão de base para o estudo aqui efetuado, sendo explanada a evolução doutrinária da separação de poderes, os freios e contrapesos que servem de guarida ao equilíbrio entre os poderes e, por fim, foram apresentados os conceitos e distinções entre forma de estado, forma de governo e sistema de governo. Transpassados esses assuntos tão importantes para compreensão da matéria, adentra-se mais especificamente o tema acerca dos sistemas de governo.

Nesse tocante, Lacerda (2016, p. 21;77) faz alusão a existência de tipos puros de sistemas de governo, enquanto Miranda (2007, p. 72) efetua uma distinção entre conceito jurídico de sistema de governo e visão política de sistema de governo. Na visão política, se explora as formas práticas, em outras palavras, o modo com que os sistemas de governo funcionam de fato em cada Estado, enquanto o conceito jurídico se fixa na análise das normas constitucionais reguladoras.

Sendo assim, explora-se neste capítulo, em primeiro lugar, os sistemas de governo em suas formas ditas puras. Após, passar-se-á a analisar de forma prática o sistema de governo aplicado na Inglaterra, Estados Unidos e França. Cumprindo focar o presente estudo nos sistemas de governo mais aplicados no mundo, quais sejam o parlamentarismo, o presidencialismo e o semipresidencialismo, entretanto sem abster-se de tratar de forma breve o assunto referente aos demais sistemas de governo em suas formas puras.

3.1 CONCEITOS E DISTINÇÕES DOS SISTEMAS DE GOVERNO EM SUAS FORMAS PURAS

Conforme evidencia Santos (1995, p. 252), quando se trata de sistema de governo existe notável confusão da doutrina quanto às terminologias, sendo muitas vezes confundido com outros institutos. Ademais, percebe-se no entendimento da mesma autora que essa confusão terminológica se assevera quando se trata especificamente de regime e sistema de governo. No mesmo sentido, Horta (2011, p. 1279) assevera que seja na terminologia brasileira, seja na estrangeira, existe imprecisão quando se trata sobre o tema, sendo usado por exemplo o termo regime

de governo para discorrer acerca de regime político, forma de estado e forma de governo.

Sobre o assunto, resta evidenciada por meio do capítulo anterior a diferença entre forma de estado, forma de governo e sistema de governo. Da mesma forma, evidencia-se que sistema de governo se caracteriza pela organização interna do poder, tratando mais especificamente da forma de organização dos poderes governamentais entre Executivo e Legislativo. Dessa forma, em que pese nomenclatura diversa adotada pela doutrina, serão analisados como sistemas de governo aqueles que se encaixem nessa descrição.

Cumpre salientar que para discorrer sobre o tema de forma ampla tratando de importantes autores é imprescindível versar sobre obras que tratam os sistemas de governo como regimes de governo e outras que o tratam como regime político. Entretanto, vigorará neste trabalho a ideia de sistema de governo, uma vez que é a adotada pela constituição brasileira (BRASIL, 1988). Ademais abster-se-á o presente de discorrer sobre partes da doutrina que não correspondam à noção de sistema de governo já afirmada neste trabalho no capítulo anterior, salvo aquelas que se entenderem necessárias à evolução da matéria.

Dito isso, discorre Horta (2011, p. 1279) que existem três sistemas de governo típicos, por ele tratados como regimes de governo, sendo esses o parlamentar, o presidencial e o diretorial. Esses são os sistemas que, para o autor, quando dotados de “pureza estrutural” são caracterizados como puros. Para Lacerda (2016, p. 19-22;45-56;77), que não discorre acerca do sistema diretorial, são puros os sistemas presidencialista e parlamentarista.

Para Miranda (2007, p. 75-76), que analisa não os sistemas puros e práticos, mas os sistemas sob perspectiva jurídica e política, são sistemas de governo do ponto de vista jurídico: a Monarquia limitada, o sistema representativo simples, com governo imediato pelo chefe de estado ou por meio do governo de chanceler, o sistema convencional, o sistema soviético, o sistema parlamentar, o sistema presidencial, que pode se dividir em perfeito ou imperfeito, o sistema diretorial e o sistema semiparlamentar, que para o autor se subdivide em orleanista e semipresidencial. Em que pese o autor não os tratar como puros propriamente ditos, os coloca em posição menos prática em relação aos sistemas de governo quando observados do prisma político.

Tal visão fica nítida quando o autor caracteriza como conceito que parte da visão política o modo prático com que os órgãos se relacionam entre si desenvolvendo as atividades a eles inerentes. No mesmo sentido, observa-se que o autor - ao delimitar que são sistemas de governo na visão política a monarquia limitada, com governo pelo rei, a monarquia cesarista, a república simplesmente representativa imediata, o governo de chanceler, o governo jacobino, o governo soviético, o governo parlamentar de gabinete, o governo parlamentar de assembleia, o governo presidencial, o governo diretorial, o governo orleanista e o governo semipresidencial, asseverando possível inclusão do parlamentarismo racionalizado nessa lista - explica que a tipologia desses e suas diferenças valorizam caráteres externos aos constitucionais, priorizando fatores relacionados à prática das instituições, bem como outros relacionados à formação e ao desenvolvimento. (MIRANDA, 2007, p. 71-72;76-77).

O grande estudioso do sistema semipresidencialista Duverger (1966, p.11) que, apesar de tratar o assunto relativo aos sistemas de governo em seus escritos quanto à perspectiva política, constrói uma base de análise teórica baseada nessa mesma perspectiva. Ao tratar do que chamou de “teoria geral dos regimes políticos” na obra “Os regimes políticos”[1], explica que estes se constituem em “um conjunto de respostas dadas a cada uma das questões formuladas pela existência e organização dos órgãos de governo”. Ao mesmo tempo, o estudioso ressalta que tratar sobre a teoria nesse caso não consiste em efetuar a análise da junção de um governo ideal a uma cidade utópica, mas sim analisar as soluções efetivas para as questões acerca dos governos. Tal conceito teórico de Duverger consiste justamente na cisão da teoria política[2] e da filosofia política[3].

Em outra de suas obras, Duverger (1993, p.14-15) quando aborda o sistema semipresidencialista, por ele tratado como regime, define que se constituem em arbitrárias as classificações, sendo justificadas através do uso e do agrupamento de governos que possuem a mesma experiência de constituição. Ainda versa sobre o

---

[1] A obra “Os regimes políticos” de Duverger, que viveu de 1917 a 2014, originalmente chamada de *Les régimes politiques*, segundo a editora Larousse ([20--?]), foi publicada em 1948, de modo que o contexto histórico nela tratado deriva daquela época “Maurice Duverger Juriste et politologue français (Angoulême 1917-Paris 2014). a dégagé une théorie nouvelle des cycles constitutionnels (les Régimes politiques, 1948)”.

[2] **Teoria política** consiste na compreensão e análise da realidade política (WEIL, 1990, p. 25).

[3] **Filosofia política** consiste em uma consideração da realidade política buscando modificações que a aproximem de um ideal filosófico. (WEIL, 1990, p. 10).

fato de que deixar de lado variáveis específicas de cada país poderia reduzir “a um esqueleto sem corpo” o sistema em estudo, mas que, através dessa consideração das questões não variáveis, pode-se traçar um perfil teórico e a partir dele sopesar o impacto das variáveis, possibilitando que se meça o desvio gerado por tais variáveis.

Tal compreensão é de suma importância para definir um ponto de partida para a análise dos sistemas teóricos, ou puros, em contraste com os sistemas práticos. Uma vez que entender os sistemas puros tão somente como presidencialista e parlamentarista, conforme Lacerda, ou como parlamentar, presidencial e diretorial, conforme Horta, não se faz um ponto factível de distinção entre a forma teórica e a forma prática de cada sistema de governo aqui estudado, apesar de trazer uma importante compreensão de que o sistema semipresidencialista seria um híbrido de outros sistemas de governo.

Da mesma forma, não condiz com a presente análise estudar tão somente contextos jurídicos, como por exemplo a monarquia limitada, o sistema parlamentarista, o presidencialista, o diretorial e o semiparlamentar, como fez Miranda, pois - apesar da grande importância de tal estudo para compreensão de que um mesmo país pode possuir em sua constituição um sistema de governo e de forma prática utilizá-lo como se outro fosse - torna a discussão centrada em pontos que fogem da análise teórica e prática de um mesmo sistema de governo para centrá-lo na forma constitucional e forma usual.

Dito isso, o que se pretende aqui tratar como forma pura, com inspiração em Duverger, é na realidade a forma teórica de cada sistema de governo. Porém, a forma teórica a ser estudada não se trata da teoria criada através de um universo fictício, mas aquela formada pela compreensão caracterizada pelo estudo do elemento comum no universo prático que se torna o elemento teórico caracterizador do sistema de governo em questão. Desse modo, torna-se possível o estudo da forma teórica em contraste com a prática de todos os sistemas de governo em estudo, e também se faz adequado tendo em vista que as doutrinas relativas aos sistemas de governo partem do contexto prático.

Nesse sentido, entende Dallari (2011, p. 229;237) que o parlamentarismo não partiu da construção teórica, mas sim de uma evolução que se deu ao longo dos séculos e da história até ser batizado pela doutrina com o nome supracitado. Para o mesmo autor, o presidencialismo, apesar de ser de fato uma criação americana, decorreu de características práticas do ideal democrático americano, não sendo um

produto de criação teórica doutrinária. Da mesma forma, analisando o grande sistematizador do semipresidencialismo, Duverger (1993, p.14), observa-se que encontrou também um sistema prático implementado e somente a partir de tal ambiente prático traçou a teoria quanto ao sistema semipresidencialista através da análise dos pontos congruentes entre os diferentes países que adotavam o sistema mencionado.

Dito isso, tem-se que o sistema parlamentar, para Duverger (1993, p. 67;76) - que, como já discorrido no presente trabalho, utiliza-se da nomenclatura regime parlamentar e entende que compõe o regime político de tipo inglês - é determinado por ser a estrutura de relacionamento em que existe cooperação entre os poderes, instituindo uma espécie de separação flexível entre eles. Entretanto, geralmente, como na Inglaterra, existe uma divisão do parlamento em duas câmaras, de modo a evitar excessos parlamentares[4]. Complementando, Dallari (2011, p. 232-233) leciona que no sistema em questão a separação dos poderes não é preservada e que esse sistema se caracteriza pela distinção entre chefe de estado, sem participação nas decisões políticas, e chefe de governo, que exerce o poder Executivo. Outra característica central, segundo esse autor, é que a chefia de governo deve ser aprovada pelo parlamento, sendo que o primeiro-ministro não tem mandato determinado e sua permanência depende da manutenção do apoio da maioria parlamentar.

Definindo a mesma questão, Inácio e Batista (2018, p.116-117) entendem que o parlamentarismo é o resultado de uma fusão dos poderes[5], ficando o Executivo[6] e o Legislativo interdependentes tanto em relação ao funcionamento quanto nos processos relacionados à composição, entendem ainda que nesse sistema existe eleição direta apenas para o parlamento, sendo o primeiro-ministro e seu gabinete derivados da maioria parlamentar. Desse cenário surge a questão de o primeiro-

[4] Apesar de reconhecer o bicameralíssimo no regime de tipo inglês, Duverger (1993, p. 76) apresenta a crítica de que na Inglaterra o bicameralíssimo é uma espécie de fachada frente à fraqueza da Câmara dos Lordes, que é naquele sistema a câmara alta, frente à Câmara dos Comuns que é a câmara baixa.

[5] Paiva (1965 p. 112) entende ser o sistema parlamentar um sistema dotado de separação de poderes e, inclusive, estruturado sobre ela e marcado por “dualidade do poder executivo”, sendo a chefia de Estado encarregada da organização da continuidade estatal e a chefia de governo da administração do país e direção da política.

[6] Streck e Morais (2012, p.177) entendem que o sistema parlamentar “caracteriza-se genericamente por uma dualidade entre chefia de governo e chefia de Estado”. Ou seja, por uma dualidade de poder executivo, que não coaduna com uma fusão total dos poderes.

ministro normalmente ser oriundo do parlamento, como percebe-se a partir do Apêndice A.

Conforme Nóbrega (2018, p. 150), o parlamentarismo não consiste na simples existência de um parlamento, seja a forma de governo monárquica ou republicana, ressaltando que, no caso das monarquias, pode existir um parlamento assessorando o rei, o que não se consubstanciaria em um sistema de governo parlamentarista. Isso porque, no parlamentarismo, o foco das decisões políticas é o parlamento de modo que o Executivo e o Legislativo se confundam[7]. No mesmo sentido, Duverger (1966, p. 67-68) explica que um sistema, ou regime, parlamentar difere da ideia de um sistema com a pura e simples existência de um parlamento, exemplificando que nos Estados Unidos, suíça e na, agora antiga, União Soviética, tem-se a existência de parlamento, mas que não possuem, ou possuíam à época de tal análise, sistemas parlamentares.

Lacerda (2016, p. 20-21) apresenta mais profundamente os elementos que definem a existência ou não de um sistema parlamentarista. Nesse sentido, o autor leciona que para entender a lógica de tal sistema o foco deve estabelecer-se na confiança parlamentar. Para o autor, o governo no parlamentarismo depende da confiança da maioria parlamentar e não pode subsistir sem ela. O estudioso traz à tona a grande divergência entre o sistema parlamentar e o sistema semipresidencialista, ressaltando que essa reside na eleição popular do chefe de Estado. Para Lacerda, adotam o sistema parlamentar os países onde não existe eleição popular para definição do chefe de estado, que deve ser ou um monarca ou um presidente eleito indiretamente, e que apresentam governos atrelados à confiança da maioria parlamentar.

Ainda, Lacerda (2016, p 21) entende que a dualidade de Executivo não é uma característica que distingue o sistema parlamentarista. Isso porque há países que possuem uma única pessoa como chefe de estado e governo, mas que se enquadram na definição de países parlamentaristas, porque existe a responsabilização do

[7] Kelsen (2000, p. 429-430), que aborda o assunto de outro vértice, separando a monarquia constitucional da república com governo de gabinete, entende que os ministros de gabinete são os chefes da administração. Na monarquia constitucional, eles são nomeados pelo monarca, na república, com governo de gabinete, são eleitos pelo parlamento. Em ambos os casos, os ministros são responsabilizados frente ao parlamento tanto juridicamente quanto politicamente. Quanto aos poderes do chefe de Estado, na monarquia constitucional, com governo de gabinete, ele se mantém como comandante em chefe das forças armadas e representante da nação perante outros Estados, já na república, com governo de gabinete, o chefe de Estado efetua a direção do conselho executivo apesar de não ser o chefe de governo ou chefe do executivo.

governante em questão perante o parlamento que é escolhido indiretamente. Ou seja, o governo está atrelado à maioria parlamentar e não existe eleição direta para o chefe de Estado.

Nesse sistema de governo, a confiança parlamentar se estende a todos os membros do governo, ainda que formalmente vinculem somente ao primeiro-ministro. De modo que a queda do governo implica a queda do primeiro-ministro, do mesmo modo que a queda do primeiro-ministro implica na queda do governo. Outra característica do governo é que a relação hierárquica entre o primeiro-ministro e os demais ministros no parlamentarismo é bem menor do que a relação hierárquica entre o presidente e seus ministros no presidencialismo. (LACERDA, 2016, p. 21-22).

Finalizando o estudo da análise que Lacerda (2016, p. 22) faz dos elementos definidores do sistema parlamentarista, tem-se que o autor entende esse sistema como uma forma de cadeia de delegação, em que o povo elege o parlamento que, por sua vez, escolhe o gabinete. Ou seja, o povo delega o poder de governar através do instituto do mandato ao parlamento e o órgão em questão delega a função de governar ao gabinete, ficando esse último atrelado à confiança da maioria parlamentar e governando em seu nome.

Leciona Bonavides (1994, p. 323) que os princípios distintivos que fazem a essência do sistema parlamentar são a igualdade entre Legislativo e Executivo, com colaboração entre tais órgãos e, quando do seu funcionamento, a existência de meios recíprocos de ação entre ambos os poderes supramencionados. Entende o autor, no entanto, que essas características são observadas de maneira mais clara no parlamentarismo dualista também chamado de monárquico aristocrático, ou clássico. Sobre os tipos de parlamentarismo, Bonavides entende pela existência de duas formas ditas históricas, sendo o parlamentarismo dualista e o parlamentarismo monista, considerando o autor que essa segunda se divide em duas, governo de gabinete e governo de assembleia.

Conforme o autor, o parlamentarismo dualista em questão é marcado pela existência de um chefe de Estado - que representa o país se fazendo parte ativa do governo, mas é irresponsável constitucionalmente - e um gabinete, que representa o governo atuando conjuntamente com o Legislativo. O parlamentarismo monista, por sua vez, consiste em um governo com preponderância do gabinete, nele a figura do chefe de Estado não tem qualquer participação efetiva na política de governo, sendo a autoridade política soberana entregue ao gabinete, o que culmina na tomada do

poder Executivo pelo Legislativo, esse último absorvendo o primeiro. O governo de assembleia, que se desdobra do parlamentarismo monista, trata-se de um governo parlamentar em que o gabinete deixa de preponderar e essa preponderância é assumida pela própria assembleia. O chefe de estado cumpre tão somente uma magistratura moral. Esse tipo de parlamentarismo monista tem notável confusão entre os poderes, sendo o poder Executivo tão somente um delegado do poder Legislativo e os poderes soberanos exercidos pela assembleia. (BONAVIDES, 1994, p. 323-333).

No mesmo sentido, Dallari (2011, p. 234) entende que existem diversos sistemas derivados, mantendo a fixação da política de Estado pelo parlamento, entendendo ser essa uma diretriz básica do parlamentarismo. Segundo o autor é possível em alguns desses sistemas o chefe de Estado exercer algumas funções políticas, classificando esse tipo como dualista. É classificado como monista o modelo em que o chefe de Estado não possui funções políticas. Entende o autor que existe um “regime de gabinete” quando o sistema é monista e o Executivo é o representante da maioria parlamentar e que existe um “regime de assembleia” quando o Executivo atua de comum acordo com o parlamento, consistindo em uma “espécie de delegado” da assembleia.

A fim de adotar um conceito teórico que sirva de base para entender em que consiste um sistema parlamentar, primeiramente é necessário entender quais dos critérios são irrelevantes. Dessa forma, tem-se inicialmente que a forma de governo dicotômica relacionada à monarquia ou república pouco importa para a definição, afinal existem sistemas parlamentaristas tanto em repúblicas quanto em monarquias. Outrossim, observando a doutrina de Lacerda, tem-se que também não importa para essa construção se o estado possui um magistrado com função de chefe de Estado e governo ou se a chefia de Estado e a chefia de governo são atribuídas a pessoas distintas. Afasta-se também da análise presente, pois irrelevante para a compreensão, a ideia de parlamentarismo dualista e monista, bem como a de governo de gabinete e governo de assembleia, pois ambos os conceitos vão importar mais na análise prática do que na teórica.

Em segundo lugar, cumpre arguir sobre um critério de extrema relevância para a existência de qualquer sistema de governo, mas que se faz irrelevante à análise em questão por não possibilitar a partir dele distinguir entre os diferentes sistemas de governo. Esse critério é a existência de divisão dos poderes, sem ela inexiste sistema de governo porque, como o cerne da questão relativa aos sistemas de governo reside

na relação entre os poderes, mais especificamente entre o Legislativo e o Executivo, sem a existência da divisão, não existem relações e, por conseguinte, inexiste sistema de governo.

Descartados os critérios irrelevantes, é necessário definir os critérios definidores do sistema parlamentarista, em outras palavras os critérios capazes de descaracterizar ou caracterizar um sistema de governo como parlamentarista. Nesse viés, o primeiro critério é a responsabilização política do magistrado Executivo, o segundo trata-se do modo de escolha do chefe de governo e do chefe de Estado, o terceiro da inexistência de termo fixo para o mandato do chefe de governo, e o quarto é a confiança parlamentar.

Desse modo, consiste em um Estado com sistema de governo parlamentarista aquele que possui divisão dos poderes, onde o modo de escolha do chefe de Estado não é popular, o chefe de governo é escolhido pelo parlamento, sendo aquele responsabilizado perante a esse, dependendo o chefe de governo da confiança parlamentar e não possuindo mandato com termos fixos.

Sobre o sistema presidencialista, entende Maiolino (2018, p. 46-48) que é estruturado através de uma separação rígida[8] dos poderes e, por esse motivo, é o sistema que mais se aproxima da separação dos poderes clássica. Para o autor, existe no presidencialismo, além do poder Judiciário, dois poderes, Poder Executivo e Poder Legislativo, independentes um do outro quanto à formação e manutenção, e cuja formação se dá através do voto popular. Na visão de Maiolino, além da separação dos poderes, o sistema se caracteriza por ser unipessoal, tendo o presidente como chefe tanto de governo quanto de Estado, estabelecendo a política de seu governo de acordo com critérios próprios[9]. Ainda entende o autor que em países que possuem o multipartidarismo esse é um sistema mais adequado.

Para Inácio e Batista (2018, p.117-118), além de ser um sistema que por meio de suas estruturas acaba por potencializar a separação dos poderes, o presidencialismo tem seu processo de governo dividido entre dois órgãos independentes, o Executivo e o Legislativo. Esses dois órgãos possuem a escolha de

[8] Paiva (1965 p. 120-121) esclarece que o sistema presidencialista tem suas bases na separação e independência dos três poderes. No mesmo sentido, Streck e Morais (2012, p.177-178) entendem que no presidencialismo o sistema de freios e contrapesos vigora, gerando equilíbrio entre os poderes da república.

[9] No sistema presidencialista, o presidente enquanto chefe de Estado e governo, tem a escolha ou demissão do ministério a seu critério. (PAIVA, 1965 p. 120-121).

seus representantes de forma que independem um do outro para tal fim, sendo que a eleição popular, direta ou indireta, para chefe de estado e governo é uma característica distintiva de tal sistema.

Lecionam os autores que nesse sistema o mandato tanto presidencial quanto Legislativo é por tempo determinado previamente, não sendo o presidente politicamente responsabilizado[10] perante o congresso, nem dependendo aquele da confiança ou da maioria parlamentar. Ainda compreendem Inácio e Batista (2018, p.117-118) que no presidencialismo a única forma de o parlamento remover o presidente é através do *impeachment,* que tem por base responsabilização jurídica por crimes de responsabilidade e não a confiança parlamentar[11]. Outra característica desse sistema, para os autores, é forma de composição do governo, sendo os ministros e auxiliares do chefe do Executivo nomeados e destituídos pelo presidente, tratando-se de uma das prerrogativas presidenciais. Por fim, entendem que outro critério primordial é a concentração das funções de chefia de governo e de Estado pelo presidente.

No entendimento de Bonavides (1994, p. 323), os princípios básicos do presidencialismo são a separação de poderes, marcante nesse sistema, a concentração dos poderes executivos na pessoa do presidente, que não responde politicamente perante o parlamento, e a derivação dos poderes presidenciais da nação. Admite, no entanto, o autor, que o poder pode decorrer do congresso, como via de eleição indireta, apesar de raramente ocorrer.

Dallari (2011, p. 239-241) define as características básicas desse sistema como sendo a acumulação da chefia de Estado e governo pelo presidente, com escolha de seus auxiliares diretos. O presidente da República deve ser escolhido pelo

---

[10] Guimarães (2022, p. 39-49) explica que a responsabilidade política se traduz naquela em que o representante tem de agir de acordo com o desejo do representado, podendo ser difusa, governante face ao povo, ou institucional, governo face ao parlamento. Já a responsabilidade jurídica deriva do dever de o agente cumprir a lei, desdobrando-se em civil, penal e administrativa. Segundo o autor, alguns doutrinadores subdividem em outros subtipos, entre eles a político-administrativa, responsabilidade de governantes por atos jurídicos administrativos, consistindo, apesar do nome, em uma modalidade jurídica de responsabilidade.

[11] Paiva (1965, p. 120-121) entende que a característica primária do presidencialismo é a ausência de "responsabilidade política do presidente" face ao parlamento, pois não necessita da confiança do parlamento para sua manutenção no cargo. Esclarece, nesse sentido, que o presidente apesar de ter o condão de convocar o congresso, não possui o de dissolver esse mesmo órgão, bem como, o parlamento não tem poder para destituir politicamente o presidente, mas tão somente em casos excepcionais pode pedir seu *impeachment*.

povo de forma direta ou indireta, para mandato de prazo determinado, possuindo ainda o poder de veto[12].

Por fim, sobre o sistema presidencialista versa Lacerda (2016, p. 50-51) que, em seu entendimento, o primeiro critério para definir o presidencialismo é a eleição popular do presidente. O autor centra como a principal diferença entre o parlamentarismo e o presidencialismo o fato de no segundo o chefe de governo e seu gabinete serem blindados da desconfiança parlamentar, não podendo ser removidos pelo parlamento com a utilização de tal instituto. Ainda sobre o assunto, o estudioso leciona que o presidente só pode ser retirado do cargo antes do término de seu mandato através do instituto do *impeachment* que, segundo o autor, não se trata de simples votação ordinária como o é nos casos dos votos de desconfiança. Nesse sentido, complementa que em países parlamentaristas não é usada moção de censura que exija maioria qualificada dos votos, enquanto no *impeachment* a prática de tal exigência é comum.

Entende ainda que, no sistema presidencialista, o chefe do Executivo exerce controle sobre seus ministérios e que a principal diferença entre o presidencialismo e o semipresidencialismo reside na possibilidade de demissão dos ministérios através do voto de desconfiança no segundo. Como no caso do parlamentarismo o autor também estabelece uma cadeia de delegação para o sistema presidencialista, nesse o poder da assembleia e do presidente derivam do povo em votações que independem umas das outras, e os ministérios derivam do presidente. (LACERDA, 2016, p. 52-54).

Assim como fez-se no sistema parlamentarista, é importante para adoção do conceito teórico entender quais são os critérios irrelevantes e quais são de grande relevância para compreender se um sistema é presidencialista ou não. Entretanto, os

[12] Paiva (1965, p. 120-121) entende que no presidencialismo, a figura presidencial tem participação no processo legislativo através do veto presidencial, cabendo reexame do parlamento que pode, caso possua aprovação de maioria qualificada, derrubar tal veto. Ainda compreender que possui participação legislativa e competência exclusiva quanto à iniciativa legislativa das leis organizacionais de cargos públicos e daquelas que tratem sobre despesas. Kelsen (2000, p. 429-430) entende que a república presidencialista, apesar de ter o presidente escolhido em eleição popular, possui o modelo de uma monarquia constitucional, em que o poder do chefe do executivo é, se não maior, ao menos igual ao do monarca naquele instituto. O doutrinador leciona que o poder do presidente somente é menor que o do monarca constitucional quanto às funções legislativas, pois enquanto a aprovação desse se faz necessária à validade das leis, a daquele fica restrita a função do veto, ou seja, enquanto o presidente tem que ativamente vetar para evitar que um projeto vire lei, a falta de manifestação do monarca, ou seja, a passividade dele tem o mesmo resultado.

critérios tanto irrelevantes como relevantes não se tratam dos mesmos, sendo que alguns critérios antes irrelevantes passam a ter grande relevância para a definição.

Primeiramente, passa-se a análise dos critérios que são irrelevantes para definição desse sistema entre aqueles acima apresentados. Esses, reduzem-se a um único critério a eleição direta para presidente, visto que a eleição pode ser tanto direta como indireta, conforme defendido por Dallari, Inácio e Batista, e inclusive pode ser feita pelo congresso como via de eleição indireta, em casos excepcionais, conforme entendimento de Bonavides, todos consignados acima no presente subcapítulo.

Descartado tal critério, passa-se a arguir sobre os critérios definidores do sistema presidencialista. Primeiramente, versa-se sobre um critério, um tanto quanto essencial, o da forma de governo, uma vez que diferentemente do parlamentarismo, no sistema presidencialista, é uma característica primordial que a forma de governo tenha legitimidade democrática. Outro critério sem importância no parlamentarismo, mas que no presidencialismo se faz necessário é a existência de um magistrado com função de chefe de Estado e governo, pois apesar de a existência de um único magistrado com função executiva não determinar que um sistema é presidencialista, a falta dele com certeza descaracteriza o presidencialismo. Outra existência, sem a qual não é possível classificar um sistema como presidencialista, é a da separação dos poderes, que ganha destaque nesse sistema.

Apesar da necessidade de cumprir com os demais, os dois critérios mais importantes para a definição do sistema presidencialista são a desresponsabilização política do magistrado executivo e de seus ministros, esses escolhidos e destituídos por aquele, bem como a existência de mandato fixo do presidente e do parlamento, não dependendo o presidente de manter a confiança da maioria parlamentar para continuidade de seu governo. Ainda é necessário que a participação legislativa do presidente seja bem delimitada, geralmente, através do instituto do veto, podendo contemplar outros instrumentos facultativos, variando de Estado para Estado como é feita essa delimitação, estando em vigor, no modelo presidencialista, o sistema de freios e contrapesos. Por fim, cumpre salientar que para caracterização do sistema presidencialista, a única forma de remoção, por meio do parlamento, dos membros do Executivo possível é o *impeachment,* que só pode ser usado em caso de crime de responsabilidade, não se tratando de votação ordinária.

Desse modo, consiste em um Estado com sistema de governo presidencialista aquele que o chefe do Executivo é único, sendo eleito direta ou

indiretamente, com mandato fixo e desresponsabilizado politicamente perante o parlamento. Nesse estado, o presidente deve ser o único a nomear e destituir seus ministros não sendo os mesmos, nem o presidente, subordinados à confiança parlamentar. A participação legislativa do presidente deve ser bem definida, ficando restrito aos instrumentos previstos em lei. No Estado em questão, a única forma de destituição do presidente deve ser o *impeachment*, acionado somente em caso de crime de responsabilidade, que não pode corresponder à votação ordinária. Por fim, esse Estado deve ter uma forma de governo com legitimidade democrática e além da divisão dos poderes, deve se ater a separação deles.

Sobre o semipresidencialismo, tem-se, primeiramente, que Miranda (2007, p. 75) o classifica como uma das espécies de semiparlamentarismo. Definindo o sistema em questão, Lacerda (2016, p. 86-87;89) o tem como o sistema em que o presidente da república é eleito em votação popular, mas os gabinetes ministeriais para se manterem dependem da confiança parlamentar. Entende o autor que nesse sistema existe uma grande variância de poder da figura presidencial, o que, inclusive, gera diferentes tipos de semipresidencialismo. Tipos esses nomeados pelo autor de “semipresidencialismo de responsabilidade exclusiva”, que designa o sistema em que o governo pode ser destituído somente pelo parlamento, e de “semipresidencialismo de dupla responsabilidade”, que designa o sistema em que o governo pode ser destituído tanto pelo parlamento quanto pelo presidente.

Somente com esses dois entendimentos já seria possível traçar o perfil do semipresidencialismo. Entretanto, para um melhor entendimento desse sistema, é necessário retornar às raízes doutrinárias, sendo explorados os conhecimentos expostos por Duverger (1993, p. 18-19). Para ele, as falhas do sistema parlamentarista quanto à falta de uma liderança política forte deram origem ao semipresidencialismo, com a ascensão pelo voto popular do presidente, que se fez no novo sistema irremovível e uma figura um tanto quanto poderosa. No entendimento do estudioso, o sistema semipresidencialista dá ao presidente funções de chefia do Executivo como um todo, entretanto, o mesmo sistema concede a chefia de governo ao primeiro-ministro. Desse modo, Duverger compara a águia heráldica de duas cabeças à chefia de governo do sistema semipresidencialista que adota características diárquicas, possuindo como chefe de governo tanto o presidente quanto o primeiro-ministro.

Compreende o autor que, em um primeiro vislumbre de suas estruturas, o semipresidencialismo tem aparência de um modelo que adota para si lógicas

contrapostas, extraindo-as do parlamentarismo e do presidencialismo e fundindo-as em si, porém essa contraposição reside apensas na aparência. Para Duverger (1993, p. 22-23), se fossem fundidos de fato, presidencialismo americano e o parlamentarismo britânico, existiria um sistema contraditório e sem possibilidade de subsistência, porém, conforme anteriormente consignado, entende que tal estrutura de fusão é apenas a aparência, uma mera caricatura do semipresidencialismo. Conforme entendimento do doutrinador, o sistema é dotado de princípios que permitem a repartição de poderes entre o primeiro-ministro, responsável politicamente perante o congresso, e o presidente, eleito por meio do sufrágio universal.

No sistema semipresidencialista, o presidente possui apenas os poderes concedidos e delimitados expressamente pela constituição, enquanto o primeiro-ministro tem de fato os poderes de definir e chefiar a política da nação, salvo quando a constituição entender o contrário. Em outras palavras, o presidente apenas tem as competências a ele atribuídas, enquanto o governo tem as demais competências baseadas no direito comum. (DUVERGER, 1993, p. 23).

Da mesma forma, em tal sistema, os poderes presidenciais consistem em poderes reais, pois tendo a mesma legitimidade que o parlamento, uma vez que eleito do mesmo modo, dispõe o presidente de prerrogativas constitucionais. Diferentemente do parlamentarismo, no semipresidencialismo o chefe de estado pode exercer suas funções sem a necessidade de o ministério referendar seus atos. Da mesma forma, quando a assinatura do presidente é necessária para a validade de um ato, ele não é obrigado a dar tal validade, salvo quando a constituição expressamente definir a obrigatoriedade. (DUVERGER, 1993, p. 24).

O presidente, enquanto primeiro magistrado, nesse sistema, exerce conforme sua vontade pessoal as prerrogativas a ele concedidas, sendo suas decisões autônomas, salvo quando necessária uma segunda assinatura ao lado da presidencial. Ainda, o presidente tem o condão de não dar validade às decisões ministeriais, pois os atos de governo só têm validade após assinatura do chefe de Estado. (DUVERGER, 1993, p. 24).

Entretanto, conforme entendimento de Duverger (1993, p. 25), no semipresidencialismo, a figura presidencial não tem todas as prerrogativas existentes no presidencialismo. Uma vez que no sistema semipresidencialista o poder Executivo não fica, em sua totalidade, sob o poder do presidente, pelo contrário, o primeiro-ministro, conjuntamente com o gabinete, exerce a parte essencial de tal poder,

efetuando política da nação. Um critério basilar é a destituição do governo que pode ser efetuada pelo parlamento. Nesse sentido, o presidente pode pressionar ou até substituir o ministério, mas não tem o condão de manter o governo ministerial daqueles que estejam executando sua política em contrariedade com a vontade do parlamento. Nesse sentido, embora o presidente tenha poderes de regulamentação e alguns meios de pressão contra o ministério, bem como o de efetuar a destituição em casos excepcionais, como já consignado, não tem o poder de obrigar o ministério ao cumprimento de suas políticas, ou mesmo de efetuar em seu lugar tal cumprimento de forma não excepcional.

Sobre a soberania, Duverger (1993, p. 55) entende que no semipresidencialismo existe uma espécie de duplo exercício, pois tendo sido o presidente como o parlamento eleitos por meio de sufrágio universal, o exercício da soberania é efetuado por ambos. Sobre o poder conferido ao presidente por conta desse duplo exercício de soberania que gera uma legitimidade bastante ambígua, é importante reproduzir o trecho abaixo:

> A eleição popular confere ao presidente uma legitimidade ambígua, pois corresponde a representações coletivas complexas, onde se misturam diversas imagens do chefe de Estado: ele é, ao mesmo tempo, personagem simbólica e chefe político; árbitro nacional e líder de maioria; substituto do monarca e chefe democrático; um igual ao parlamento e menos representativo do que este. Tudo isso não enfraquece sua posição. Situado na encruzilhada de vários sistemas de valor que acumula sobre sua pessoa apesar das contradições, o presidente investido pelo povo beneficia-se de todos, pois encarna de forma incontestável o principal dentre eles. (DUVERGER, 1993, p. 61).

Observa-se nessa passagem toda a ambiguidade que o autor atribui ao presidente no sistema semipresidencialista, colocando-o em posições quase contraditórias em face da própria legitimidade. Entretanto, considera que tais contradições não excluem qualquer dos meios de legitimidades que possui o presidente enquanto chefe de Estado eleito democraticamente em um sistema em que divide o governo com o parlamento.

Duverger (1993, p. 101;206) apresenta os fundamentos em que a mecânica do sistema semipresidencialista é baseada, reduzindo esses a dois, sendo a persistência da maioria parlamentar e a circunstância em que se encontra o presidente perante essa maioria. Entretanto, reconhece que decorrente de variados e múltiplos

fatores, esses fundamentos podem ser limitados, afastados e até mesmo invertidos. Por fim, o renomado estudioso deixa para reflexão a questão de que mesmo as árvores que possuem uma mesma espécie não são iguais, e até mesmo quando for considerada a mesma árvore em relação a ela própria no passado, a semelhança não a fará idêntica diante das novas cores e da renovação das folhas. Diante de tal reflexão, fica claro que nenhum sistema se mantém imutável e nem mesmo é igual em diferentes situações.

Para traçar o perfil do semipresidencialismo é preciso retirar toda a roupagem de critérios não essenciais que podem estar presentes em alguns e não em outros países que adotem o sistema. Dado o processo feito para traçar tal perfil nos demais sistemas, isso não consiste em grande novidade para quem lê o presente trabalho, entretanto a roupagem do sistema semipresidencial é bastante robusta, muitos sendo os critérios mutáveis e, portanto, irrelevantes.

Nesse viés, os critérios tidos como não essenciais para tal perfil são: os tipos de semipresidencialismo, pois trata-se de critério apto mais a compreensão da prática do que da teoria propriamente dita; a extensão dos poderes presidenciais e daqueles atribuídos ao primeiro ministro e ao gabinete; o exercício de atos da chefia de estado sem necessidade de referendo pelo governo; a necessidade da assinatura do presidente para validade dos atos de governo; e as decisões do presidente serem autônomas, pois a própria doutrina conceitua como critérios válidos, salvo quando contrariados pela constituição, e, portanto, se trata de válido em algumas constituições e inválido em outras de países que adotam de fato o semipresidencialismo. Além disso, a possibilidade de destituição do primeiro-ministro e do gabinete pelo presidente, pois critério excepcional que não se aplica na generalidade das constituições semipresidenciais e a mecânica do sistema semipresidencialista, uma vez que a doutrina entende que dado os múltiplos fatores envolvidos essa pode ser invertida, limitada ou suprimida.

Dito isso, os critérios essenciais são, primeiramente, a forma de governo, que deve ter obrigatoriamente legitimidade democrática. Em segundo lugar, a existência de duplicidade de poder Executivo. Em terceiro lugar, a eleição direta e popular do primeiro magistrado que deve ser irremovível e desresponsabilizado politicamente perante o parlamento. Em quarto lugar, um primeiro-ministro responsável politicamente perante o parlamento e dependente da confiança parlamentar. Por fim, o presidente não pode ter todas as prerrogativas do

presidencialismo e não pode ter o condão de manter, a contragosto do congresso, os ministros que lhe agrade.

Dessa forma, são semipresidencialistas os estados com o presidente que não possua todas as prerrogativas de chefia de Estado e governo, eleito democraticamente por sufrágio universal, sendo irremovível e desresponsabilizado perante o congresso e que possua ministros que dependem da confiança da maioria parlamentar, e, portanto, possam ser demitidos pelo parlamento.

Foi explanado acima sobre os três principais sistemas de governo existentes no mundo, considerando o número de Estados adeptos, cujos sistemas práticos adotados nos Estados Unidos da América, Inglaterra, e França serão estudados no decorrer do capítulo. Cabe expandir o presente estudo para abranger dois outros sistemas com repercussões para esse tema, o sistema diretorial e o sistema semiparlamentar orleanista. O segundo se faz, inclusive, essencial ao entendimento completo do terceiro capítulo. Essa tratativa será feita de forma breve, já que pelo amplo debate já realizado acima não será necessária grande tratativa sobre os demais, pois compartilham características com os outrora apresentados.

Entre tais sistemas é mister iniciar pelo sistema semiparlamentar orleanista, pois que a compreensão desse está fortemente amparada pelo semipresidencialismo acima consignado. Entretanto, para entender completamente tal sistema é necessário também entender um terceiro o sistema correspondente à monarquia limitada, a qual é facilmente resumida enquanto um sistema de governo que, segundo Miranda (2007, p. 73), consiste no sistema em que os poderes são concentrados no Chefe de Estado, cuja posse e manutenção resulta da legitimidade monárquica e cujos poderes apesar de concentrados são limitados constitucionalmente e através de um parlamento com poderes diminuídos.

Compreendida a monarquia limitada, o sistema parlamentar e o sistema semipresidencial, a completa compreensão do sistema semiparlamentar orleanista se faz bastante fácil e célere. Primeiramente, porque segundo Miranda (2007, p. 75) esse sistema reside a meio caminho entre o sistema parlamentarista e a monarquia limitada, uma vez que o chefe de Estado não é tão desprovido de poderes políticos quanto o é no sistema parlamentarista, mas não é tão provido deles como o é na monarquia limitada. Segundo, porque no sistema semiparlamentar orleanista o chefe de estado está em relativo equilíbrio com o parlamento como o é no sistema

semipresidencial. E, por fim, porque como o semipresidencialismo o autor também o classifica como uma espécie de semiparlamentarismo.

Nesse sentido, o sistema semiparlamentar orleanista pode ser entendido como o correspondente monárquico do semipresidencialismo, isso porque a definição é praticamente a mesma. A diferença está na forma de governo que no sistema semipresidencial é de legitimidade democrática e na semiparlamentar orleanista é de legitimidade monárquica, e na figura do chefe de estado que naquele é um presidente eleito por sufrágio universal e nesse é um monarca alçado ao cargo sem sufrágio ou decorrência dele.

Por fim, o sistema diretorial, segundo Miranda (2007 p. 74-75), respalda-se na mesma independência entre os poderes que o sistema presidencial, residindo a diferença na formação do poder Executivo. Enquanto no presidencialismo ele é formado por um único membro, no sistema diretorial é formado por um órgão colegiado. Maluf (2018, p. 210-211), no entanto, entende que o poder do Estado no sistema diretorial é concentrado no parlamento e que por delegação do parlamento a função executiva é exercida por um órgão colegiado consubstanciado em uma junta governativa, de modo que o exercício do poder Executivo é coletivo, sendo os membros da junta escolhidos pelo parlamento.

Para o autor, o mandato desse órgão colegiado é por tempo indeterminado, apesar de geralmente consistir no prazo de uma legislatura e não existir demissão da junta por falta de confiança parlamentar, mas na visão do doutrinador isso ocorre pela falta de autonomia do órgão de governo, que é subordinado diretamente ao parlamento. (MALUF, 2018, p. 211).

Já para Paiva (1965 p. 123), o sistema diretorial consiste em um sistema em que o poder Executivo da nação é exercido por um grupo, comissão, colégio, conselho ou diretoria, em outras palavras, é exercido por um órgão colegiado. Sendo esse órgão responsável pela administração pública e por dirigir a política, de modo que quem preside o órgão é tido como o presidente da nação. Por fim, entende o autor que esse órgão não depende da confiança parlamentar e não pode ser demitido pelo voto de desconfiança.

Como visto, o sistema diretorial gera certa discordância na doutrina, acredita-se que por ser um sistema que fora pouco aplicado. Miranda coloca-o como um sistema semelhante ao presidencial em que há mais de uma pessoa na chefia do Executivo. Maluf o descreve como um sistema semelhante ao parlamentar, em sua

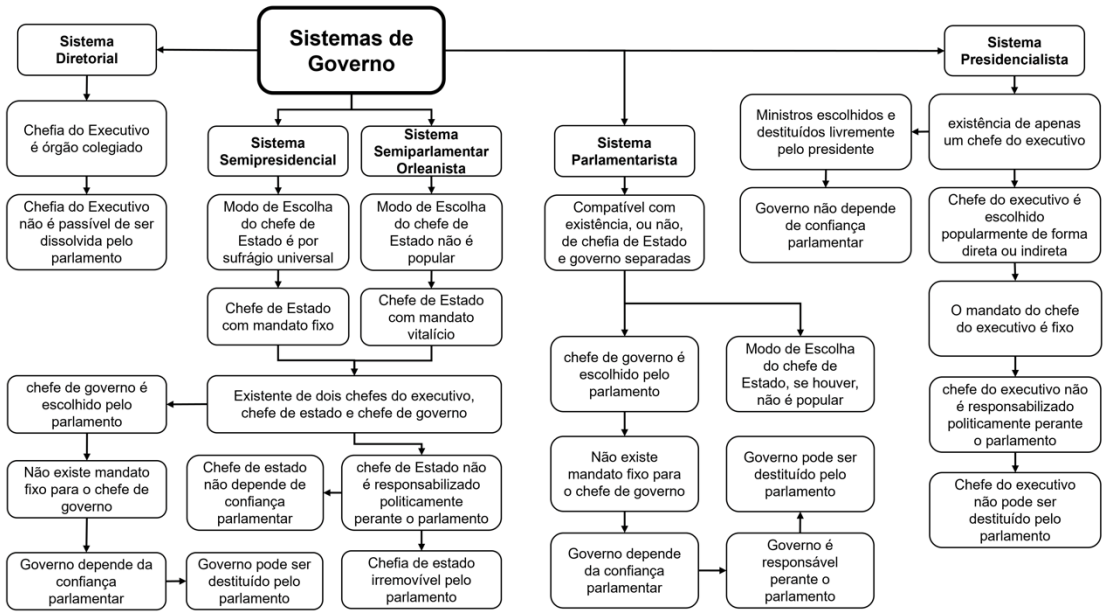
subdivisão de assembleia, mas inserindo a figura do órgão colegiado no lugar do gabinete. Paiva entende que o Executivo é exercido por um colegiado que gere em nome próprio à política. Ainda, Maluf coloca o mandato do colegiado como indeterminado, entendendo que só não existe dissolução pela assembleia por falta de necessidade, já que a política nacional é dirigida pelo parlamento. Enquanto Paiva descreve que ele não necessita da confiança parlamentar para governar, Miranda, por atribuir a mesma estrutura que o presidencialismo, atribui de forma implícita um mandato por tempo determinado.

Pois bem, dada a discordância acentuada, é necessário aclarar o tema considerando os pontos que não possuem discordância, ou basicamente um único ponto, pois se resume a isso. Nesse sentido, fica nítido na leitura que não existe discordância quanto a existir um órgão colegiado que exerce o poder Executivo, seja por delegação, conforme Maluf, seja por competência, conforme entendimento de Paiva e Miranda. Embora não haja concordância propriamente dita quanto ao tema, nenhum dos estudiosos foi totalmente contrário à ideia de inexistência de possibilidade de destituição do conselho por meio do voto de desconfiança.

Nesse viés, consiste em um Estado como sistema de governo diretorial aquele que tenha na chefia do Executivo um órgão colegiado que não seja passível de destituição pelo parlamento.

Apesar de o tema ter sido amplamente debatido acima. Para uma compreensão mais sistematizada acerca dos sistemas de governo, cumpre trazer o fluxograma, elaborado pelo redator do presente trabalho, contendo os sistemas de governo e suas características:

Figura 6 – Fluxograma dos sistemas de governo.



Fonte: Elaboração Própria (2023).

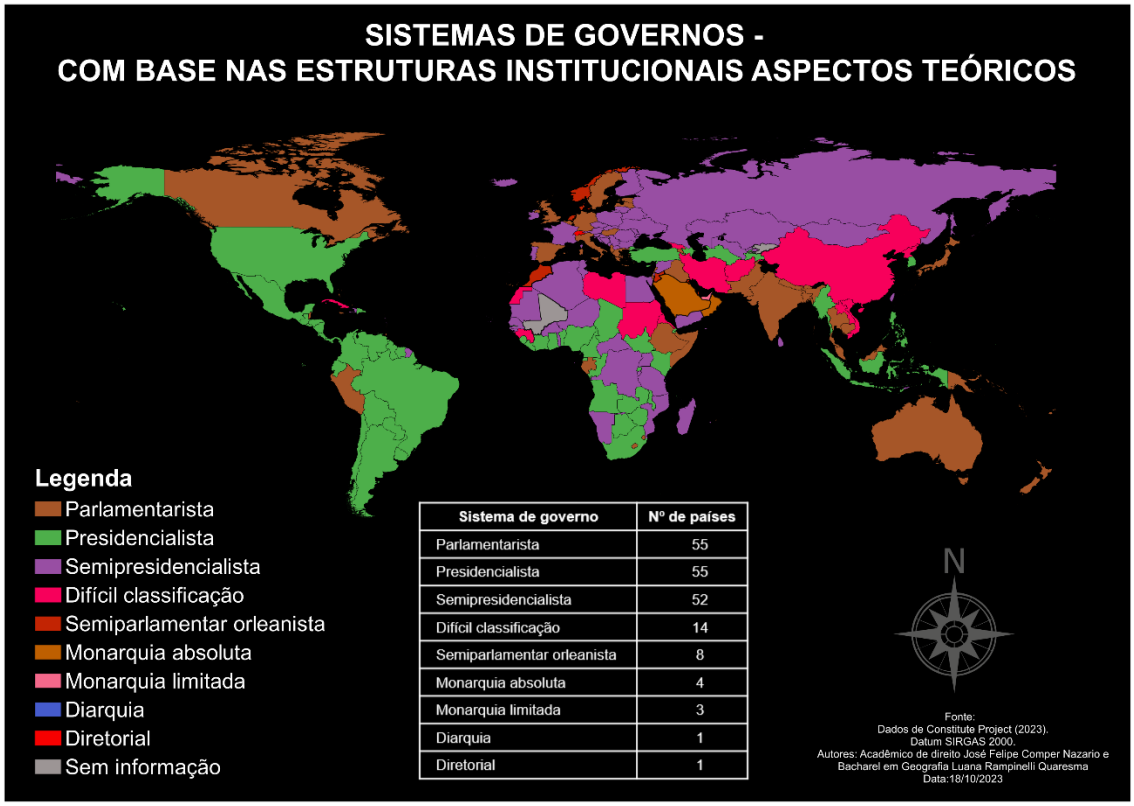
A partir de tal fluxograma é possível compreender de uma forma simplificada a essência de cada sistema de governo, bem como as semelhanças entre o sistema semipresidencial e o sistema semiparlamentar orleanista. Além de ser de mais fácil visualização a divergência de cada sistema, ficam nítidas as diferenças entre o sistema parlamentar, o presidencial, o semipresidencial e o diretorial, dos quais deixa-se de elaborar nova síntese, diante da extensiva exposição acima.

Cumprindo tão somente destacar os pontos mais relevantes, quanto a divergência dos sistemas, nesse sentido a grande divergência do presidencialismo para os demais sistemas é apresentar um Executivo unipessoal e que não depende da confiança parlamentar. O sistema parlamentar tem como sua grande divergência para os demais a confiança parlamentar e a escolha de todos os membros do Executivo pelo parlamento. O sistema presidencial e o semiparlamentar orleanista diferem-se pelo chefe de estado irremovível dividir o Executivo com um governo que depende da confiança parlamentar, e por fim, o diretorial difere-se dos demais por ser seu órgão Executivo um colegiado.

Outra importante questão que é melhor sistematiza e compreendida através de conteúdo visual é a da quantificação dos países que têm cada forma de governo através de uma classificação teórica. Para tal compreensão, cumpre trazer

um mapa dos sistemas de governo a partir dos aspectos teóricos, desenvolvido em conjunto com Luana Rampinelli Quaresma.

Figura 7 – Mapa dos Sistemas de Governo com base nas estruturas institucionais, aspectos teóricos.



Fonte: Elaboração Própria (2023).

A partir do mapa apresentado acima é possível notar a dimensão que cada sistema de governo tem no mundo com claro destaque para o parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo. O sistema parlamentarista e o presidencialista possuem presença em 55 países cada e o sistema semipresidencialista é presente em 52 países.

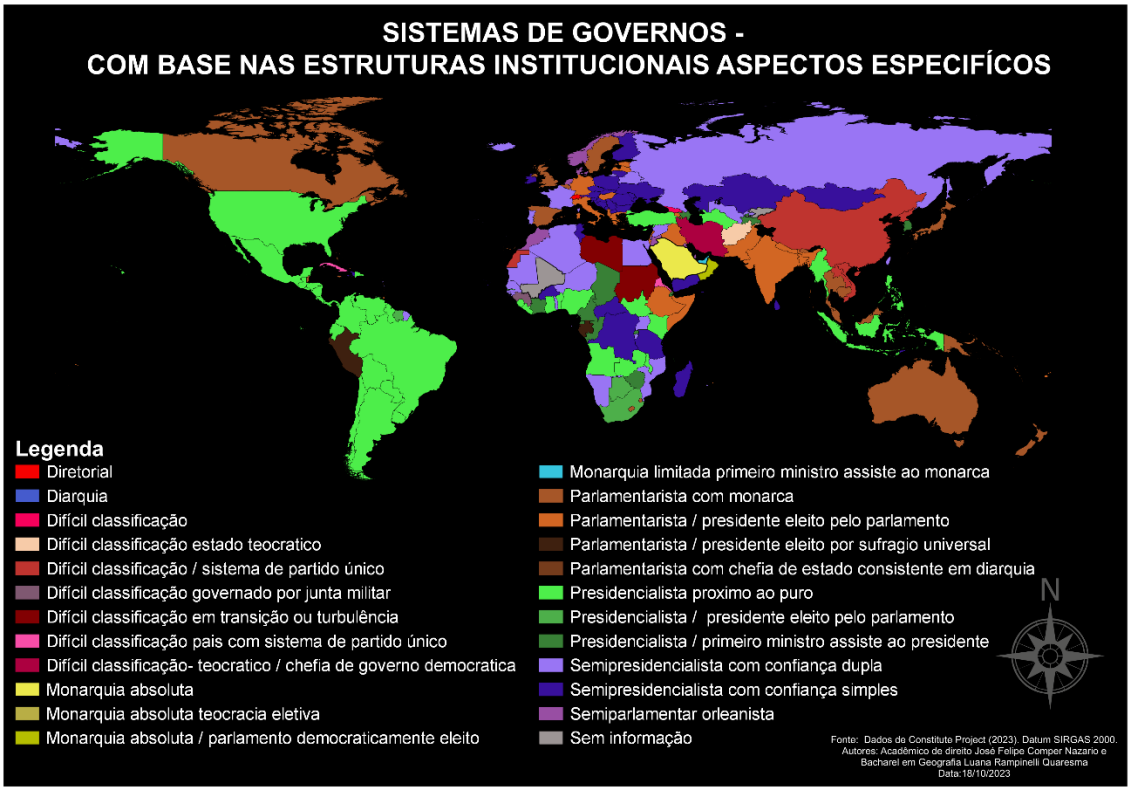
Outra grande noção que se extrai do mapa é a concentração por continente dos sistemas de governo. Ao mesmo tempo em que quase inexistente visualmente nas américas, o sistema parlamentarista apresenta-se em grande proporção na Europa e na Ásia, com incidência moderada na Oceania. O sistema presidencialista, por sua vez, tem grande concentração nas américas e é quase inexiste na Europa, tem incidência moderada na Oceania e pouca na Ásia. O sistema semipresidencialista tem sua grande concentração nos países da Ásia e da Europa, não tem incidência na

Oceania e somente existe visualmente nas américas, por conta da Guiana Francesa, que não é um país, mas sim território ultramarino da França, país europeu conforme Apêndice A.

De forma proposital, a África não fora mencionada até então, pois que tal continente é um caso aparte, com exceção do sistema diretorial e da diarquia, possui incidência de todos os sistemas de governo analisados no mapa em proporções moderadas ou altas, com destaque para o presidencialismo e semipresidencialismo. Por fim, tratando sobre o sistema diretorial, em suas feições teóricas, ele se enquadra tão somente em um país, a Suíça; a diarquia, por sua vez, se enquadra, também, somente em um país, San Marino, ambos são países europeus nos termos do Apêndice A.

Valendo-se mais uma vez da reflexão de Duverger de que as árvores não são iguais mesmo quando elas forem da mesma espécie e da conclusão de que o mesmo sistema de governo pode ter características diferentes na prática quando da inclusão em diferentes países, traz-se um segundo mapa - também desenvolvido em conjunto com Luana Rampinelli Quaresma - para contrastar com o primeiro, considerando aspectos específicos da inclusão dos sistemas de governo nos ordenamentos jurídicos dos países:

Figura 8 – Mapa dos sistemas de governo com base nas estruturas institucionais, aspectos específicos.



Fonte: Elaboração Própria (2023).

Antes de analisar outros parâmetros é necessária a análise da monarquia absolutista, que apesar de não ser um sistema de governo e nem conter um, inclusive, dada a inexistência de divisão dos poderes. Ela apresenta pontos importantes de contrastar com os sistemas de governo. Primeiramente, observa-se que, em algumas monarquias absolutistas, o rei convive com um parlamento, inclusive eleito democraticamente, entretanto, esse parlamento apenas assessora o monarca não tendo poderes reais, outro ponto a se destacar é que existe monarquia absolutista em que o monarca e, portanto, chefe de estado é eleito. Apesar dessas variações ocorrerem, inexiste alteração quanto sua classificação, mantendo-se como monarquia absolutista, motivo pelo qual o que define a monarquia absolutista enquanto forma de estado é a ausência de divisão dos poderes, centralizando-se eles no monarca.

Passando a próxima análise essencial à matéria tem-se que ao confrontar ambos os mapas se percebe que as formas puramente teóricas se desdobram em diferentes formas práticas, ou específicas. O parlamentarismo no mapa se subdivide em quatro, com monarca, com chefe de estado eleito indiretamente, com chefia de

estado consistente em diarquia e com presidente eleito por sufrágio universal. Nesse caso é um presidente responsável politicamente perante o parlamento e que necessita da confiança parlamentar para se manter no cargo, conforme Apêndice A. O semipresidencialismo se divide em dois, semipresidencialista com confiança dupla e semipresidencialista com confiança simples. Já o presidencialismo se subdivide em três, sendo um o mais próximo da pureza estrutural, o outro com a existência de primeiro-ministro, apesar de subordinado ao presidente e o terceiro com presidente eleito pelo parlamento, entretanto, irresponsável politicamente perante aquele, conforme Apêndice A.

As diferenças específicas apresentadas acima, apesar de já servirem para demonstrar que a prática soma à equação dos sistemas de governo outros critérios, considera apenas algumas características específicas, entretanto, para compreender mais efetivamente determinada forma prática é necessário estudar a fundo o sistema adotado em conjunto com o país adotante, uma vez que o presidencialismo americano é diferente de outros sistemas ditos próximos ao puro, considerando a máxima de Duverger, mesmo quando efetuada análise em uma mesma espécie de árvore se encontra divergência entre os espécimes.

Desse modo, se faz necessária a análise de algumas formas práticas dos sistemas de governo para maior compreensão da matéria, possibilitando assim uma comparação da forma prática dos sistemas brasileiros com a realidade de outras formas práticas dos sistemas de governo aplicados mundialmente. No presente estudo foram escolhidos para tal fim o parlamentarismo inglês, ou britânico, o presidencialismo americano e o semipresidencialismo francês, porquanto a doutrina dos três sistemas mais disseminados do mundo partiu da análise dos sistemas práticos adotados nesses países.

3.2 O PARLAMENTARISMO EM SEU MODELO PRÁTICO APLICADO NA INGLATERRA

O sistema parlamentarista em sua forma prática adotada na Inglaterra, que faz parte do sistema jurídico do Reino Unido, é um sistema derivado de uma evolução histórica secular. Segundo Duverger (1966, p. 68), tanto as instituições britânicas

quanto “o regime político da Inglaterra” não são compreensíveis sem o entendimento das origens históricas das quais são derivadas.

Nesse sentido, segundo Duverger (1966, p. 68), a formação do sistema inglês começa na idade média, quando a Inglaterra possuía como instituição uma monarquia feudal. Dallari (2011, p. 229) complementa lecionando que no século XIII o clero e os barões fizeram uma rebelião em face do rei, sendo que dessa rebelião formou-se o parlamento. Descreve que Simon de Montfort, nobre francês que tinha como avó uma inglesa e que possuía amizade com clérigos e barões ingleses, promoveu uma reunião, como parte de uma revolta que chefiava contra o rei Henrique III da Inglaterra, sendo tal reunião apontada como a criação do parlamento, uma vez que a reunião teve condão de uma assembleia política, ficando conhecida como Parlamento de Montfort. Ao longo dos anos, virou costume realizar essas reuniões entre cavaleiros, burgueses e cidadãos, até que o Rei Eduardo I, em 1295, deu caráter oficial às reuniões constituindo-se, então, a primeira peça do sistema inglês, o parlamento.

Entretanto, ainda segundo Dallari (2011, p. 229-230), o parlamento não resistiu às consequências do absolutismo, tendo sua autoridade minada e não conseguindo, nos primeiros séculos, impor decisões ao monarca. A partir de 1332, começa a surgir outro importante elemento do modelo prático inglês: o bicameralíssimo. Nessa época, os barões, pariatos[13], passaram a realizar suas reuniões sem a presença dos demais, no que passaria mais tarde a ser a Câmara dos Lordes, ao passo que os burgueses, cidadãos e cavaleiros, que eram nobres, mas não possuíam título de pariato, passaram a efetuar assembleias próprias no que posteriormente se tornaria a Câmara dos Comuns.

Outro grande instituto que define hoje não apenas a forma prática inglesa, mas todo o sistema parlamentarista, é a responsabilidade política do governo perante o parlamento. Suas raízes, entretanto, são mais antigas que o próprio sistema e partem não da responsabilidade política em si, mas de outro instituto que tinha como base a responsabilidade jurídica: o *impeachment*. Nesse sentido, narra Duverger (1966, p. 70) que nos anos que se seguiram a 1376, os Comuns, diante dos Lordes, podiam promover o processo de *impeachment* decorrente de crime de um ministro ou

[13] **Pariato**: dignidade de par ('vassalo'), Título e dignidade de um par. Feudo a que essa dignidade está ligada. Dignidade dos membros da Câmara Alta na Inglaterra (DICIONARIO.INFO, [20--?]).

oficial da coroa cometido no exercício da função. O processo de *impeachment* nessa época era penal, não apenas porque necessitava de um crime ou delito para se processar, mas também porque a sanção poderia ser muito além da destituição e consistir na prisão ou na morte.

Após os fatos narrados, decorreriam séculos para que essa responsabilidade jurídica passasse a ser política, como é característico do sistema parlamentar. Quanto à evolução que se seguiria, Duverger (1966, p.70) descreve que seria demasiadamente simples. Ocorre que com o passar do tempo os Comuns adquiriram costume de se utilizarem do instituto do *impeachment,* sem que houvesse crime de fato, acusando o ministro somente por desaprovarem seu governo. Entretanto, como o processo tinha natureza penal, acabou por aplicar a inocentes a pena capital a exemplo da decapitação do Conde de Strafford e do Arcebispo Land". Ao passo que isso se tornou comum, os ministros passaram a se demitir logo que surgia a ameaça de um pedido de *impeachment* para não correrem o risco de sofrerem a mesma pena que os que lhes precederam, pois tratava-se, nessa época, de uma responsabilidade individual, uma vez que inexistia a figura do gabinete como órgão coletivo.

A responsabilidade individual, em que por costume o ministro passou a demitir-se para evitar consequências jurídicas, passaria para um processo com responsabilidade coletiva no qual o gabinete como um todo depende da confiança parlamentar devendo demitir-se no caso de a perder, somente após o gabinete consolidar-se enquanto órgão coletivo. Porém, antes de tratar sobre o surgimento do gabinete e de sua consolidação enquanto órgão coletivo, é necessário tratar do período que se seguiu a partir do feudal e da conversão da monarquia feudal em monarquia limitada.

Nesse viés, descreve Duverger (1966, p. 68-69) que os "germes" da monarquia limitada, sistema em que o monarca tem os poderes limitados por uma assembleia, existiam desde a idade média, em que o monarca convocava vassalos para pedir conselhos e ajudas. Percebe-se tal momento histórico na narrativa de Dallari (2011, p. 229) que descreve a existência anterior ao Parlamento de Montfort de reuniões, nas quais João Sem Terra convocou de cada condado quatro cavaleiros para tratar de assuntos atinentes ao reino, a necessidade da convocação desses cavaleiros foi bastante contextual. No mesmo período, um grupo formado por membros da nobreza e do clero pressionaram João Sem Terra a assinar a Magna

Carta[14] de 1215. Continuando o raciocínio anterior, Duverger (1966, p. 69) explica que passado um momento inicial que somente se reuniam nobres e clérigos, houve ampliação de tal assembleia com a já narrada formação do parlamento britânico.

Para Duverger (1966, p. 69), o parlamento de forma rápida conquistou periodicidade, ganhando, na sequência, prerrogativas que se fizeram importantes. Entende o autor que o rumo que a história inglesa estava tomando durante a época da monarquia feudal mudou incrivelmente, chegando a um resultado paradoxal com o passado quando comparado a outros Estados, como o francês, em que a lógica fora inversa. Na Inglaterra, o monarca tinha inicialmente uma ampla autoridade sob os barões feudais. Para o autor, a força da autoridade monárquica inglesa seria a ruína dos poderes do próprio rei já que povo, barões e burguesia se uniram com o fito de diminuir as prerrogativas do monarca.

Parte da forma como decorreu a história tem como base a geografia inglesa, uma vez que por ser cercada de água não tinha grande necessidade de financiamento para os exércitos como era nos países europeus continentais. Por esse motivo, o monarca que tinha de solicitar ao parlamento o direito de levantar diretamente o imposto não possuía uma justificativa para o convencimento da assembleia, motivo pelo qual ficara financeiramente dependente do parlamento, tendo de convocá-lo cada vez que, pela falta de recursos, necessitava de dinheiro, o que causou a convocação contínua do parlamento, gerando uma grande periodicidade parlamentar. Percebendo a necessidade monárquica continua, o parlamento desenvolveu uma forma de pressionar o monarca a partir de seus conselhos, utilizando-se do poder de controlar o financiamento da coroa, virando um costume que se consubstanciava na apresentação ao monarca de *bills*, no português petições, o que faziam logo antes de votar a concessão de subsídios ao monarca, em um meio considerável e bastante eficaz de pressionar o rei. (DUVERGER, 1966, p. 69).

O período que se seguiria marcaria a transição final para a monarquia limitada inglesa, que resistiria até a transição para o parlamentarismo. Tal transição completa do Estado para a monarquia limitada, segundo Duverger (1966, p. 69), se deu ao fim da tentativa monárquica de reconstituir a plenitude de seus poderes no

[14] A "*Magna Charta Libertatum"*, também conhecida como Magna Carta de 1215, foi um documento outorgado por João Sem Terra, sob pressão de clérigos e nobres, que tinha objetivo de limitar os poderes do Rei para que não atentasse contra a liberdade ou contra os poderes dos nobres (CASTRO, 2010, p. 188).

século XVI. A falha monárquica em reconquistar tais poderes e consequente vitória dos que se opunham decorreu uma mudança dinástica que datou o estabelecimento das limitações do poder do rei. Para Bonavides (1994, p. 318-319), tal período se trata do desfecho da revolução gloriosa[15] de 1688 que marcou a consolidação da presença da coroa em conjunto com a hegemonia da representação política eletiva consubstanciada na Câmara dos Comuns. Dallari (2011, p. 230) se refere ao mesmo momento como revolução inglesa e explica que ela teve como desfecho a expulsão do católico Rei Jaime II e sua substituição pelos protestantes, Guilherme de Orange e Maria e com a imposição de mudança na linha de sucessão, sendo removidos os Stuarts, que eram um ramo católico da linhagem. Em 1689, segundo Castro (2010, p. 187-189), fora redigida a *Bill of Rights*, em português, Carta de Direitos, documento que concedia importantes prerrogativas ao parlamento, limitando fortemente o poder do Rei, impedindo que ele suspenda a lei ou se imponha sobre, bem como, dando ao parlamento o controle do exército.

Sobre tal período, Bonavides expõe:

> Atravessadas pois as revoluções do século XVII, que decapitaram um rei e baniram uma dinastia, a Inglaterra surge com o sistema representativo inabalavelmente consolidado, de trilha aberta já para a implantação do sistema parlamentar, segundo momento importantíssimo na vida das instituições políticas daquele país. (BONAVIDES, 1994, p. 320).

É perceptível o entendimento dos doutrinadores quanto a importância histórica do momento em que se efetuou a mudança dinástica e com Bonavides não é diferente. A partir de tal momento, o parlamento toma força e as mudanças institucionais que culminariam no sistema parlamentarista se intensificam, se as mudanças anteriores decorreram de séculos, desta vez, pouco mais de cem anos mudariam abruptamente as instituições inglesas.

Para Dallari (2011, p. 230), a partir de 1688, o parlamento inglês se impõe demonstrando maior poder político. Além desse fato, outro que teria importância e relevância para a instituição parlamentar que se seguiria: o surgimento do conselho de gabinete. Ocorre que por hábito, durante o reinado de Guilherme de Orange e do que lhe sucederia, da Rainha Ana, os monarcas passaram a convocar um conselho

[15] Entre as Guerras Civis e a Revolução Gloriosa houve um período em que a Inglaterra fora uma República, cujo governo era exercido por Oliver Cromwell. (CASTRO, 2010, p. 195-196).

privado denominado conselho de gabinete que aconselhava o monarca, segundo o autor, tal conselho era consultado de forma rotineira sobre relações exteriores.

Os próximos reinados por acidente criariam mais um dos importantes componentes do sistema parlamentar e que é o principal elemento governativo do sistema inglês: o gabinete de ministros, também conhecido como governo ou simplesmente como gabinete. Sobre o assunto, narra Dallari (2011, p. 230) que em agosto de 1714, com o falecimento da Rainha Ana, ascendeu ao trono o Rei Jorge I, então governante de Hanover, que foi considerado herdeiro legitimo do trono britânico. Explica o autor que, nem Jorge I, nem o sucessor Jorge II, possuíam conhecimento acerca da política inglesa ou de seus problemas, ademais sequer falavam inglês. Para Duverger (1966, p. 70), por conta desse desconhecimento, os dois primeiros Jorge acabam por promover importantes transformações não pela participação, mas pela ausência. Isso porque Jorge I dificilmente conseguia acompanhar as deliberações do conselho por não conhecer a língua e como se “o rei se entediasse nas reuniões”, deixou de participar. Dallari (2011, p. 230) complementa expondo que o gabinete continuou o processo de tomada de decisão sem o monarca.

Explica Duverger (1966, p. 70) que, com a ausência do rei nas reuniões do conselho, os ministros adquiriram o costume de “formar um corpo, responsável pela política geral da nação” e o rei, por sua vez, se acomodou em um “papel puramente decorativo e simbólico”. De forma natural, como o é nos lugares deixados vagos pela política, surgiu a figura de um chefe entre os membros do gabinete para presidir as sessões e ocupar o lugar de direção da política do conjunto de ministros, antes ocupado pelo monarca.

Segundo Dallari (2011, p. 230), Roberto Walpole, logo se destacou dos demais ministro, foi ele o pioneiro a liderar o gabinete e defender o governo perante o parlamento. Ironicamente chamado de primeiro-ministro, o desempenho de Roberto foi a causa inicial do surgimento de outro dos pontos primordiais do sistema prático inglês: a distinção da chefia de Estado, que se centrou no monarca, da chefia de governo, que passou a ser exercida pelo líder do conselho de ministros, que viria a se chamar definitivamente primeiro-ministro naquele ordenamento. Para Duverger (1966, p. 70), os monarcas que sucederam os dois primeiros Jorge tentaram impedir as transformações iniciadas durante esses dois reinados, porém sem sucesso.

Assim, estabeleceu-se o sistema parlamentar inglês, com um monarca enquanto chefe de estado, com um primeiro-ministro enquanto chefe de governo, com

a existência de um governo responsabilizado politicamente perante um parlamento com duas câmaras. Para Bonavides (1994, p. 320-321), esse sistema foi posto à prova em 1782, entretanto, se consagrou a partir do momento em que o primeiro-ministro Lord North, que possuía a confiança do Rei Jorge III, se demitiu da chefia de governo após receber moções de censura.

Da análise percebe-se que, ao menos no princípio, todo sistema inglês decorre dos costumes britânicos. Muito é explicado pelo *Common law*[16], a que o Estado em questão se atrela e decorrente disso se tem a naturalidade em que se forma o modelo prático inglês do parlamentarismo. Importante frisar que, não fosse a Inglaterra, talvez o parlamentarismo sequer existisse, uma vez que decorreu da prática da história inglesa.

Sobre a forma prática do sistema inglês contemporâneo ao reinado de Jorge VI, Duverger (1966, p. 71), que escreveu o original da obra "Os regimes políticos" em tal época, descreve ser um sistema calçado em três "categorias de órgãos que formam as molas essenciais do sistema". Descrevendo-as como sendo o parlamento, o gabinete e a coroa, ressaltando também a independência do Poder Judiciário.

Para o autor, a Coroa da Inglaterra de Jorge VI conserva prerrogativas de grande monta, exemplificando que o monarca nomeia clérigos, militares e funcionários civis e concede, entre outras honrarias, o pariato, dando direito a quem o recebe de participar da Câmara Alta do parlamento. Ressalta, no entanto, que na prática os poderes do rei são bastante limitados, uma vez que os exerce limitando-se a homologar a política de Estado do Gabinete de ministros, para o qual embora tenha o direito oficial de designar os membros, na prática não o faz. Ao invés disso, o monarca nomeia o líder da maioria para ser o primeiro-ministro e os demais ministros nomeia conforme a escolha do chefe de governo. (DUVERGER, 1966, p. 71).

Em continuidade da narrativa, descreve que decorrente do princípio de o rei não poder causar o mal, o monarca não é responsabilizado, mas o gabinete e seus ministros são responsáveis perante o parlamento. Entende o autor que, de forma

---

[16] "Expressão que se refere à família jurídica originada na Inglaterra e que, pelo processo de colonização, espalhou-se pelos países de língua inglesa, como os Estados Unidos. Originariamente, significa "Direito Comum", isto é, o direito costumeiro reconhecido pelos juízes. Contrapõe-se ao *Civil Law*, o direito de raízes romântico-germânicas, caracterizado pela predominância do direito positivo" (BRASIL, 2015). O Direito Inglês é formado, além da *Common law* pela *Statute law*, que é o direito com base no estatuto e na norma legal, e pela *Equiry*, normas de jurisdição especial criadas para atenuar a aplicação da *Common law* e do *Statute law.* (CASTRO, 2010, p. 184-201).

natural, em um sistema cujo cerne reside na crença da soberania democrática popular o fato da existência dessa responsabilidade do gabinete, move para os ministros toda a “substância do poder”. Compreende ainda que, com base nas mesmas razões, o monarca não exerce as prerrogativas que possibilitariam dominar o parlamento, quais sejam o direito de exonerar os ministros que possuem confiança parlamentar e a recusa da sanção de uma lei. Finalizando a tratativa sobre a Coroa, o célebre estudioso versa que, apesar da não utilização das prerrogativas monárquicas, a coroa mantém um “grande prestígio moral junto à nação”, representando a tradição e a união entre as várias partes do império britânico. Ainda, o monarca se põe como um regulador do sistema e como “árbitro superior” a quem em caso de fatos imprevistos e extraordinários seria possível recorrer. (DUVERGER, 1966, p. 71-72).

O Gabinete para Duverger (1966, p. 72) é “o organismo fundamental do sistema inglês”, o qual não pode ser confundido com o ministério. Nesse viés, entende que o gabinete não se trata da totalidade dos ministros reunidos, mas sim compreende os membros das partes de maior importância, entre eles o Lorde Presidente do Conselho, o Lorde Chanceler e o Lorde do Sêlo Privado, bem como outros escolhidos pelo primeiro-ministro. Segundo o autor, nessa época, o gabinete tem em média vinte membros, enquanto o ministério possui média de sessenta, sendo o gabinete geralmente formado pelos membros de um único partido, versa que a contraposição a essa generalidade está ligada a momentos em que a Inglaterra passou por circunstâncias muito graves.

O gabinete é marcado por uma forte autoridade do primeiro-ministro, por sua vez o gabinete possui autoridade sobre o parlamento. Essa segunda condição é marcada pela maioria geralmente confortável gerada pela existência de apenas dois partidos, bem como pelo direito dado ao gabinete de dissolver a câmara baixa do parlamento, fato que faz com que exista um contraponto à tentativa de derrubada do ministério pelo parlamento, ficando esse menos impaciente na tentativa de efetuar tal ação. Entende o autor que, entre parlamento e gabinete, o segundo leva vantagem. Nas palavras do autor, “o Gabinete dirige, o parlamento controla”, de modo que o Gabinete de ministros conserve maior poder. (DUVERGER, 1966, p. 72-73).

Na Inglaterra de Jorge VI, o Parlamento, na teoria, possuía poder muito maior que o de um simples controlador, tendo poder de, pela livre iniciativa de seus membros, criar a lei. Entretanto, na prática, deixara, na maioria das vezes, de utilizar de tal prerrogativa, ao contrário, a pedido do primeiro-ministro, e pela guerra antes

disso, passaram a destinar a maior parte do tempo disponível ao exercício de questões governamentais e à votação dos projetos derivados da iniciativa do gabinete ministerial. (DUVERGER, 1966, p. 73).

Apesar das considerações acima, o célebre estudioso apresenta a crítica de que o Parlamento Britânico não deve ser considerado tão somente como órgão de registro. Ao invés disso, entende Duverger (1966, p. 73-74) que o parlamento exerce, por meio de seus membros, uma grande fiscalização dos trabalhos ministeriais, que lhes formula várias perguntas no início das sessões, conservando o poder de votar emendas aos projetos governamentais, créditos orçamentários e à própria moção de censura. Em analogia ao sistema de freios e contrapesos, o autor entende o governo na figura do gabinete como um motor, enquanto entende o parlamento na figura de suas câmaras como os freios.

Duverger (1966, p. 74) descreve o bicameralíssimo inglês como uma "fachada" para o autor a Câmara dos Comuns, eletiva, que exerce os poderes descritos acima, enquanto a Câmara dos Lordes, nomeada pelo monarca de forma vitalícia ou hereditária, em sua concepção, é como a figura da coroa, um adereço para o sistema, tendo tão somente papel simbólico[17]. Segundo o estudioso, o único poder da Câmara Alta do parlamento, a partir de 1911, passou a ser a rejeição de projetos que não tenham cunho financeiro e que já tenham sido aprovados pela Câmara baixa, descrevendo-as como leis de menor importância. Essa rejeição, no entanto, não se faz definitiva, uma vez que a Câmara baixa pode propor o mesmo projeto por sessões consecutivas, motivo pelo qual entende que se trata tão somente de um poder de veto suspensivo aos projetos de lei de pouca importância.

Entretanto, como tudo no sistema inglês converge em um grande sistema que se encaixa, mesmo como um aparato que na visão do autor é decorativo, a Câmara dos Lordes possui muito prestígio, derivada da inteligência de seus membros e das críticas que efetuam com maestria, de modo que o parecer dos Lordes na Inglaterra de Jorge VI do Reino Unido tinha um peso de grandes proporções. (DUVERGER, 1966, p. 74).

[17] Apesar do entendimento de Duverger de que a Câmara dos Lordes tem papel tão somente de adereço, tal câmara conserva prerrogativas. Segundo Becho (2017, p. 512), a Câmara alta do parlamento inglês, através do "Comitê de Apelação da Câmara dos Lordes", teve atuação como última instância de apelação até 2005, quando fora efetuada uma reforma que substituiu o Comitê de Apelação, pela "*Supreme Court*" (Suprema Corte).

Finalizando a análise do sistema inglês contemporâneo a seu escrito, Duverger (1966, p. 74-75) versa que para completa descrição das instituições de tal Estado é necessário que se trate da independência do Poder Judiciário. Conforme o doutrinador em questão, os juízes assumem um lugar de “respeito unânime”, o corpo Judiciário tem posição honrosa, com consciência de sua autonomia, não precisam de preocupações acerca da dependência hierárquica de qualquer outro órgão. Se faz, desse modo, o garantidor do cumprimento legal e das liberdades do povo britânico impedindo que autoridades públicas cometam usurpações. Longe das pressões Estatais e dando pouca importância às paixões populares, o Judiciário inglês se arma do *habeas corpus* para impedir detenções e prisões arbitrárias, bem como não existe amarras na utilização das prerrogativas a ele conferidas, se tornando um estável e honroso garantidor do cumprimento da lei.

De tal época, decorreram quase um século e duas sucessões monárquicas: de Jorge VI para Elizabeth II e de Elizabeth II para Charles III, mas as instituições britânicas pouco modificaram. Alguns acontecimentos históricos merecem certa atenção, mas de fato não modificaram o funcionamento do sistema prático inglês.

Um fato que poderia importar para o estudo seria a ascensão da monarca britânica Elizabeth II, a chefia de governo em 2012, durante uma sessão do conselho de ministros e que fora assessorada pelo primeiro-ministro sentado à sua direita e pelo ministro das relações exteriores à sua esquerda. Durante a ocasião, a monarca participou por trinta minutos da reunião do gabinete na cadeira de chefe de governo, remontando ao tempo da monarquia limitada, o que não ocorria há mais de um século. Entretanto, o fato fora mais histórico e simbólico do que político, na prática a monarca se limitou a ser homenageada pelos seus 60 anos de reinado e, após seus simbólicos 30 minutos de governo, voltou a ser apenas a chefe de Estado[18].

Outro fato que chama atenção é a dupla mudança de tendência do sistema de partidos do Reino Unido, na época narrada por Duverger em “Os regimes políticos” (1966), era tido como sendo bi partidarista. Não obstante, dizer que o sistema político era bi partidarista não significa que existiam apenas dois partidos, mas sim que salvo os dois partidos predominantes os demais não possuíam força para formar coalizões

[18] Análise feita a partir de notícia publicada no portal de notícias G1. (G1, 2012).

governistas ou influenciar o governo, em outras palavras, os partidos pequenos eram irrelevantes para o sistema[19].

Ocorre que essa realidade se modificou em 2010 quando nenhum partido obteve maioria absoluta dos votos e fora necessária a formação de uma coalizão governista na intenção de atingir a maioria necessária à estabilidade do governo. Assim, David Cameron, líder conservador, assumiu o primado do ministério britânico, nomeando como vice o primeiro-ministro Nick Clegg, dos liberais democratas. Tal necessidade, de formar uma coalizão pela ausência de maioria absoluta, não ocorria desde os anos setenta. Em contrapartida, o gabinete não sofreu uma grave diminuição em seu poder, manteve a maioria, e a dupla continuou no cargo até nova eleição em 2015, quando o partido do primeiro-ministro conseguiu a maioria absoluta dos votos, o que provocou a queda do vice primeiro-ministro Nick Clegg e o fim do governo de coalizão com a manutenção do chefe de governo e de sua base[20].

Apesar desses desvios narrados acima, o sistema de governo da Inglaterra contemporânea a Elizabeth II, e nesse momento a Charles III, ao menos em princípio, quanto as instituições e a prática do sistema de governo britânico, permanece da seguinte forma: existe um monarca, enquanto chefe de Estado, que tem tarefas formais e cerimoniais; um primeiro ministro, enquanto chefe de governo e, portanto, do gabinete; um gabinete, que é politicamente responsável perante o parlamento e, por fim, um parlamento bicameralista, em que a câmara dos Comuns, salvo nos poucos momentos em que assumiu governo de coalizão como em 2010, manteve em sua essência uma maioria confortável para governança do primeiro ministro garantida pela maioria absoluta do partido desse.

---

[19] “Todo el mundo afirma que Gran Bretaña tenía un sistema bipartidista en esa década, y que lo había tenido desde principios o mediados de los años treinta. Sin embargo, los partidos Laborista y Conservador no eran los únicos partidos que presentaban candidatos o ganaban escaños en la Cámara de los Comunes. En concreto durante los años cincuenta, el Partido Liberal disputó al menos cien escaños parlamentários” (...) “También se presentaban candidatos del Partido Comunista y otros partidos. ¿Por que no contamos a estos partidos al describir el sistema de partidos británico? La respuesta más concisa es que eran algo completamente marginal en la política británica de los cincuenta.” (WARE, 2004, p. 237).

[20] Análise feita a partir de notícias publicadas nos portais de notícia G1 (PUCHOL, 2010) e EL PAÍS (GUIMÓN, 2015).

3.3 O PRESIDENCIALISMO EM SEU MODELO PRÁTICO APLICADO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Tendo finalizado a análise do modelo prático inglês, passa-se a análise do sistema presidencialista em seu modelo prático aplicado nos Estados Unidos da América, doravante denominado Estados Unidos. Importante salientar que a ordem de tal tratativa se faz proposital uma vez que para compreender o sistema aplicado nos Estados Unidos, primeiramente se faz necessário entender sua derivação do sistema outrora aplicado na Inglaterra.

Dito isso, primeiramente se faz necessário desmistificar o sistema de governo aplicado nos Estados Unidos, entendendo que o presidencialismo não foi uma completa criação americana, sem derivações de outros sistemas, não se trata de um sistema derivado do ideal democrático do mundo livre, nem mesmo é, em si só, o grande garantidor da soberania popular. Do mesmo modo, a forma representativa[21] de governo, a qual está atrelado, não se trata de um modo de aplicar a democracia das antigas repúblicas a um país de proporções continentais. Tais alegações não passam de retórica e de misticismo popular.

O alegado acima, no entanto, não tem o ideal de negar o sistema presidencialista enquanto peça do sistema democrático de direito, mas sim permitir uma análise teórica e neutra, que parta da real história do sistema e de sua aplicabilidade prática, despindo esse das criações do imaginário de nacionais que convivem com o presidencialismo em seus países, ou seja, das paixões populares, e daquelas que partam da boa capacidade de oratória dos líderes políticos que as difundiram. O interlocutor não deve, aliás, se apegar a esses pontos, primeiro porque com o transcorrer do atual subcapítulo cada um deles restará claro e segundo porque o fato de não ter sido gerado em tais circunstâncias, não o impede de a elas ser aplicado.

Dito isso, parte-se para a análise de tal modelo prático, entendendo que é necessário iniciá-la pela premissa fundamental do entendimento de qualquer caráter

[21] Para Manin (1995, p. 5-9), o governo representativo não é uma forma indireta de soberania popular, não é uma forma em que o povo se autogoverna, nem mesmo em que os governantes se veem obrigados a realizar a vontade do povo, tampouco se trata de uma forma democrática como o era nas antigas cidades-estado, para o autor os próprios personagens históricos que tiveram caráter decisivo na criação do governo representativo efetuavam uma distinção entre representação popular e democracia.

prático político: a historicidade. Nesse viés, para entender o sistema norte americano é necessário remontar a história do estabelecimento do sistema, bem como aquela anterior ao estabelecimento definitivo do parlamentarismo na Inglaterra.

Sobre isso, entende Duverger (1966, p. 87-88) que os constituintes da Filadelfia, membros da convenção que estabeleceu a constituição dos Estados Unidos em 1787, ao invés de criarem um sistema, queriam instaurar um com o qual possuíam afeto e que havia perseverado sob várias provas. O sistema em questão era o da Inglaterra, da qual tinham se tornado independentes. Entretanto, esse sistema não se tratava do parlamentarismo, mas sim de um com separação dos poderes em sua integralidade, aquele que nas palavras do autor “se assemelhava a uma simples monarquia limitada”.

A princípio, tal fato parece estranho, não apenas porque os dois Estados tomaram rumos completamente diferentes em seus sistemas de governo ao longo do tempo, mas também pelo fato de os constituintes se pautarem no discurso do mundo livre e da legitimidade democrática para estabelecer o novo sistema. E, no entanto, inspiraram-se no de uma monarquia cuja forma de governo possui legitimidade monárquica e em que o sistema de governo se pauta na supremacia do monarca, com simples limitações de seu poder por um parlamento, em tese, fraco.

Sua explicação, no entanto, é bastante simples, explica-se pelo fato de que Hamilton, Madson e Jay, ao escreverem “O federalista” (1984), uma série de artigos que fizeram parte de um debate público promovido em jornais, nos anos de 1787 a 1788, e que em muito inspiraram os constituintes de sua época, viam no trabalho de Montesquieu em “O espírito das leis”, o grande alicerce para o sistema a ser aplicado no novo mundo. Pautaram-se os primeiros no pensamento do segundo sobre a necessidade de separação integral dos poderes para que o Estado não fosse passível da existência de um governo despótico. Montesquieu tinha em sua obra a necessidade de separação dos três poderes e analisou para tanto o sistema inglês aplicado em sua época, explicando que suas instituições partiam de um Executivo, exercido pela coroa, um Legislativo, exercido pelo parlamento e um poder Judiciário independente, todos exercendo seus poderes sem interferência dos demais. É certo que naquela época o sistema inglês, que passou por uma longa evolução histórica, já estava migrando para o parlamentarismo, mas ainda não tinha se estabelecido como tal, sendo, em grande parte, uma monarquia limitada.

Dessa forma, os americanos transpuseram o sistema da monarquia limitada, cuja forma de governo se pauta na legitimidade monarca, para um cuja forma de governo se pauta na legitimidade democrática. Criaram, assim, o sistema de governo presidencialista, substituindo o monarca limitado por um presidente eleito. (DUVERGER, 1966, p. 88).

É mister salientar que, apesar do descrito acima, Bonavides (1994, p. 295-296) entende que o sistema americano deriva de uma base constitucional britânica que já se assentara sobre o parlamentarismo e que sobre ela foram efetuadas modificações. Entretanto, admite que os poderes presidenciais e a própria figura do presidente remontam, de uma forma republicana, às prerrogativas monárquicas e ao rei da Inglaterra. E, de outro vértice, Dallari (2011, p. 237-238) o descreve como uma criação norte americana que teria se pautando em ideais democráticos de liberdade e igualdade e no pragmatismo daqueles que o criaram. Entretanto, mais tarde em sua obra, o autor admite que a constituição americana, se comparada com o livro XI, capítulo VI, de “O espírito das Leis” de Montesquieu, que tratava justamente da constituição da Inglaterra, tem como única divergência fundamental a ausência de um monarca na constituinte americana e de ascender em seu lugar a figura de um presidente como chefe de um Executivo unipessoal.

Nota-se uma verdadeira vontade de negar as raízes da monarquia limitada no sistema presidencialista e, por conseguinte, no sistema americano, com o ideal de contrapor a forma republicana aos ideais monárquicos e, por conseguinte, contrapô-la à manutenção do poder Executivo nas mãos de um monarca. Entretanto, a célebre obra de Montesquieu, da qual os federalistas tiraram sua inspiração, é datada de 1748, tendo narrado as estruturas do sistema inglês de sua época. E, portanto, como vimos no subcapítulo imediatamente anterior, do sistema equivalente à monarquia limitada, pois de fato o parlamentarismo se consagraria em sua totalidade somente em meados dos anos 1780.

Tendo compreendido as raízes do sistema americano, pode-se passar à descrição de sua composição. Não será necessária a mesma transcrição histórica que se fez no subcapítulo anterior, porquanto a constituição dos Estados Unidos da América de 1787 pouco se alterou[22] quanto ao sistema de governo desde sua

[22] Houve, no entanto, alterações como aquela realizada pela vigésima segunda emenda, que proibi a eleição de uma mesma pessoa para Presidente por mais de duas vezes. Outra que vale o destaque é

implantação, bem como, os institutos e o sistema nela contidos não se derivaram tanto dos costumes, apesar do *Common law* a que o país está atrelado, mas dos princípios constitucionais.

Segundo Duverger (1966, p. 88), nos Estados Unidos o Executivo, que tem seus poderes concentrados na figura presidencial, possui prerrogativas consideráveis. O presidente é eleito pelo povo por "sufrágio em dois graus". Entretanto, o autor entende que os delegados que representam o segundo grau de tal sufrágio possuem mandato imperativo, ou seja, de forma prática não possuem poder de mudar a decisão do eleitor primário, entendendo o autor que o duplo grau de sufrágio tem o mesmo resultado que teria se fosse constituído de um único nível.

Constitucionalmente, esse processo, previsto no artigo II, sessão I, itens 1, 2 e 3, constitui-se da seguinte forma: cada estado designa o mesmo número de eleitores que tem de senadores e representantes, o processo de designação é definido pela assembleia de cada estado. Por sufrágio secreto, os eleitores reunidos votam em duas pessoas, é elaborada uma relação das pessoas votadas e encaminhada ao presidente do senado. A eleição do presidente é para mandato fixo de quatro anos e ao mesmo compete o Poder Executivo. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Sobre tal disposição constitucional, Dallari (2011, p. 240) entende que, apesar de por tal letra da lei a eleição do presidente caber ao colégio eleitoral, com o aumento da importância do primeiro magistrado, ao longo dos anos, a eleição do Executivo ganhou um caráter prático em que o povo tem um papel de importância nessa definição, pois ao elegerem o delegado, de igual modo escolhem o candidato de seu partido e todos os votos de um estado são convertidos ao candidato que houver obtido maioria do sufrágio popular da unidade federativa.

Quanto às funções presidenciais, Duverger (1966, p. 88-89) explica que o presidente é tanto Chefe de Estado quanto presidente do conselho de ministros, entretanto não precisa se preocupar com a maioria parlamentar, pois não depende dela, nem mesmo precisa ceder à opinião dos ministros dos quais é chefe. O congresso apenas pode depor o presidente por responsabilidade jurídica via *impeachment*, não tem o poder de demitir o presidente por responsabilidade política e embora tenha tentado contra o presidente Johnson, falhou miseravelmente: o

---

a efetuada pela decima sétima emenda, que define que os senadores serão dois por estado, eleitos para mandatos de seis anos pelo povo de seus estados. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

processo de *impeachment* contra ele não logrou êxito e o presidente foi absolvido. Os ministros constituem-se em meros auxiliares do primeiro magistrado. O autor afirma que se conta que o presidente Lincoln consultou seus ministros sobre uma questão e vendo a discordância deles com sua posição, concluiu com um sorriso que apenas um voto contra os outros sete constituía maioria, tomando a decisão conforme a própria vontade.

Bonavides (1994, p. 298-300) vai além e encarna na figura do presidente uma imagem de um ser que possui uma soma de poderes maior que os de um monarca absoluto, descrevendo, inclusive, que Luís XIV facilmente trocaria o manto real de sua época pela facha presidencial americana de hoje em dia. Versa sobre o poder por vezes absolutista do presidente em tempos de guerra que não se confundira com uma autocracia, somente por conta de seu fator que o legitima. Para o autor, o presidente dos Estados Unidos tem muito mais força do que o próprio rei que a constituição tentou imitar, inclusive uma parte de seu escrito faz imperiosa sua integral reprodução, a qual apresenta-se abaixo.

> Hoje, um Presidente dos Estados Unidos teria inveja daqueles seus antecessores ilustres, quando, sem mais alternativa, se vê responsável pela nomeação direta de milhões de funcionários e pela execução de despesas orçamentarias que se aproximam de meio trilhão de dólares, concentrando simultaneamente em suas mãos a impressionante soma de poderes de um rei de Inglaterra, um primeiro-ministro da Itália e um secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética. (BONAVIDES, 1994, p. 299).

Observa-se a grande soma de poderes que na visão de Bonavides é concentrada no presidente americano, uma vez que o autor compara seus poderes a soma do poder de três poderosíssimas figuras de sua época. De fato, o presidente americano possui a concentração das funções de chefe de Estado e governo, porém é necessário ater-se não a essa única faceta do modelo prático dos Estados Unidos, mas, também, entender as funções desempenhadas pelos demais Poderes do Estado e do sistema de freios e contrapesos fortemente utilizados pelo presidencialismo norte americano.

Nesse sentido, Duverger (1966, p. 89-90) entende que o congresso, formado por duas câmaras em que a câmara alta se constitui do senado e a câmara baixa da câmara dos representantes, ergue-se em face dos poderes presidenciais. Na compreensão do autor, a câmara alta no modelo prático americano possui tanto mais prestígio quanto mais poderes que a câmara baixa. O senado representa os estados

da federação enquanto unidades federativas, sendo composto por dois senadores por estado, independendo tal número da população contida em cada unidade da federação. Para o estudioso, tal composição é uma importante forma de assegurar a proteção dos estados menores.

Em contraste, apresenta-se a câmara dos representantes, a qual é formada por um número proporcional à população de deputados, representando a unidade da federação. Tais câmaras, senado e câmara dos representantes, devem a existência a um acordo entre federalistas e antifederalistas, uma vez que existia a pressão de um lado por uma representação proporcional e do outro por uma igualdade de representação de cada unidade federativa, que antes da federação norte-americana constituíam-se em Estados Confederados. Foi estabelecido que tanto a câmara alta quanto a baixa teriam papel igual quanto aos poderes orçamentários e legislativos, preponderando, no entanto, a câmara quanto as funções administrativas e diplomáticas. (DUVERGER, 1966, p. 90).

Some-se a tais composições e poderes referidos no parágrafo anterior, inclusive, o fato de ser o vice-presidente dos Estados Unidos o presidente do senado e, apenas, em sua ausência, existir um presidente *pro tempore*. Isso está disposto constitucionalmente no artigo I, sessões I a X e seus respectivos itens, salvo os poderes administrativos e diplomáticos do senado, os quais estão previstos no artigo II, sessão II. Tais poderes relacionados à administração e diplomacia consistem no parecer quanto a nomeação de embaixadores, cônsules, representantes diplomáticos, magistrados do Supremo Tribunal e outros funcionários de alto escalão. Além disso, há o parecer quanto a tratados internacionais, sendo o presidente limitado por tal parecer em todos os casos, tanto que, quanto aos tratados internacionais, o parecer deve ser dado por 2/3 da sessão do senado em que forem postos em votação. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

A separação de poderes entre presidente e congresso, segundo Duverger (1966, p. 90-91), é bastante rígida, em teoria. Além do congresso e presidente não poderem derrubar um ao outro por motivos políticos, outra questão é fundamental para considerar-se tal separação: os ministros e o presidente não são escolhidos entre os membros do Legislativo e o ingresso deles no congresso é efetuado somente de forma excepcional. Entretanto, o presidente pode incitar o Poder Legislativo a examinar determinada matéria por meio de mensagens que pode dirigir ao congresso. Existindo também em favor do presidente a prerrogativa do veto, entende o autor que o chefe

do Executivo possui mais prerrogativas constitucionais contra o congresso do que esse segundo tem contra o presidente.

O veto, no entanto, quando oposto pelo presidente pode ser derrubado pelo congresso em nova apreciação, de modo que poderá o Poder Legislativo aprovar por dois terços dos membros de cada casa, em votação separada, a derrubada das objeções presidenciais. Tal instituto está previsto no artigo I, sessão VII, item 2 da constituição do país e caracteriza-se por ser um veto que não é absoluto já que pode ser derrubado pela câmara em nova apreciação. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

O artigo III, sessões I a III da constituição do país, é o principal a tratar sobre o Poder Judiciário, estabelecendo que esse compete ao Supremo Tribunal e a tribunais inferiores, o tornando um órgão de Estado independente. Mas é o artigo VI, item 2, que confere aos juízes a principal prerrogativa: a de considerar a constituição ou a lei de maior hierarquia em face das de menor hierarquia, encarnando o Poder Judiciário, pela prerrogativa entregue a ele em tal artigo, no papel de defensor da constituição. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Para Duverger (1966, p. 91), a corte “não passa de um tribunal”, mas se colocou em espaço de prestígio, de modo que em tempos passados, com o estímulo de seu presidente, juiz Marshall, assumiu o papel político de controlar a constitucionalidade. Tal papel de controlador da constitucionalidade se apoiou no dispositivo constitucional acima descrito, de modo que, com base em sua interpretação, o Supremo Tribunal se entendeu no direito de verificar a conformidade das leis com a constituição do país, recusando a aplicação daquelas contrárias ao texto constitucional, se tornando o Poder Judiciário, na opinião de Duverger, o “árbitro supremo do Estado”. Observa perspicazmente que aqueles que definem o sistema como governo dos juízes exageram, pois o Poder Judiciário não tem o condão de governar, mas tão somente de controlar. Cumpre salientar que o marco historicamente conhecido como inaugural da revisão judicial é o emblemático Marbury versus Madison[23], decidido em 1803.

[23] O caso Marbury versus Madison julgado pela suprema corte em 1803 é costumeiramente apresentado pela doutrina como marco inicial do controle de constitucionalidade jurisdicional. Entretanto, a constituição americana trouxe em seu texto original, mais precisamente no artigo 6º, o que se afirma ser “a base teórica do *judicial review*”, nomeada de “*supreme clause”*. Houve, também, casos anteriores em que a Corte foi instada a efetuar verificação acerca da “conformidade de leis”, em 1796, no caso “*Ware vs. Hylton”,* questionava a validade de lei da Virginia frente ao tratado internacional. Também em 1796, no caso “*Hylton vs. United States*”, a Corte considerou válida a lei

Para o autor, outras três questões são essenciais no modelo prático americano, o respeito do povo americano pela constituição, uma vez que insurgiriam contra eventuais tentativas de insurreição contra ela; o temperamento democrático do povo, por defenderem tal democracia a todo custo; e a estrutura dos partidos políticos. Este último merece um pouco mais de atenção, para Duverger (1966, p. 92-94), o dualismo de partidos existente nos Estados Unidos em primeira vista parece suprimir a separação de poderes existente, já que o partido majoritário no Congresso teria na figura presidencial seu chefe.

Entretanto, tal imagem não constituiu um real vislumbre do modelo americano. Isso porque os partidos americanos não possuem uma unicidade entre seus membros, de modo que o presidente americano não possui sequer em seu partido o apoio que se esperaria, o que se difere do caso do primeiro-ministro inglês em face do partido que é membro. Outro motivo de tal vislumbre não possibilitar uma ideia real do sistema é porque existe diferença de prazo de mandato, o presidente tem um mandato de quatro anos, o congresso é eleito de dois em dois anos, e o senado possui mandato de seis anos e é eleito em um terço a cada dois anos, de modo que, por vezes, o presidente e o congresso são de vertentes diferentes e por outras possuem a mesma vertente. (DUVERGER, 1966, p. 93-94).

Desse vértice, o sistema presidencialista, em seu modelo prático americano, constitui-se da seguinte forma: um presidente dotado de consideráveis poderes que chefia o Poder Executivo; um Congresso composto de duas casas que têm a competência Legislativa, bem como, em sua câmara alta, senado, a competência de limitar administrativamente e diplomaticamente o presidente; um vice-presidente que preside o senado e, em sua ausência, um presidente *pro tempore*; e um Poder Judiciário independente que tem como atribuição definir as leis válidas com base na constituição e nas leis de maior hierarquia e determinar sua aplicação. Conjuntamente a isso, possui uma separação rígida dos poderes e a aplicação do sistema de freios e contrapesos.

---

federal que se encontrava em confronto com a Constituição Federal. Em 1798, no caso "*Hollingsworth vs. Virginia",* a Suprema Corte "proclamou a invalidade de uma lei federal, por contrariar a Constituição". A diferença entre esses casos e o emblemático "*Marbury vs. Madson*" é que, em detrimento daqueles, esse "lançou bases conceituais que permitiram o futuro desenvolvimento de uma teoria do *judicial review*" utilizando os princípios da supremacia constitucional e da limitação dos poderes, bem como a "*supreme clause*", afirmou ser "prerrogativa dos juízes" interpretar as leis quando em conformidade e rever quando contrárias à ordem constitucional. (SANTIAGO, 2015, p. 278; 286;288;289).

3.4 O SEMIPRESIDENCIALISMO EM SEU MODELO PRÁTICO ADOTADO NA FRANÇA

O sistema semipresidencialista em seu modelo prático adotado na França guarda tanto semelhanças com o sistema parlamentarista britânico, quanto com o sistema presidencialista americano. Entretanto, enquanto o primeiro se faz a grande inspiração, o segundo guarda semelhanças quase que por acidente. O sistema francês tem três principais inspirações: o já citado modelo parlamentarista britânico, a coroa francesa e as repúblicas francesas, não necessariamente nessa ordem, mas principalmente decorre da historicidade.

Entender o modelo prático francês sem possuir conhecimento da história da França é quase tão difícil quanto entender o sistema britânico sem a compreensão da história da Inglaterra. A história da instituição de ambos os Estados pode ser mais bem compreendida, partindo-se da idade média e da monarquia feudal, como de fato fora estudada a Inglaterra no subcapítulo correspondente na presente monografia.

Sobre o assunto, entende Duverger (1966, p. 68), que na idade média, tanto a Inglaterra quanto a França eram monarquias feudais, mas que tiveram evoluções diferentes nos séculos que se seguiram. Enquanto a Inglaterra assumiu uma monarquia limitada, que evoluiu aos poucos para uma monarquia com sistema parlamentar de governo, a monarquia francesa evoluiu da monarquia feudal para a monarquia absoluta.

Na idade média, ambos os países seguiram caminhos parecidos quanto à criação de uma assembleia, de modo que eram feitas reuniões entre os vassalos dos monarcas. Nessas reuniões, além dos aconselhamentos solicitados pelo rei, era de igual forma solicitado o direito de cobrar o imposto. Com a evolução de tais assembleias, que inicialmente possuíam apenas nobres vassalos, passou-se a incluir a burguesia, surgindo na Inglaterra o parlamento e na França os Estados Gerais. Embora o parlamento britânico tenha ganhado periodicidade e prerrogativas, os Estados Gerais franceses não durariam muito e no início do século XVII já teriam desaparecido, pois a coroa deixara de convocá-lo. (DUVERGER, 1966, p. 69).

Tal desfecho se faz, inclusive, paradoxal durante os Estados Gerais Franceses. Na visão do autor, o rei era dominado pelos vassalos, no entanto, o povo francês ajudara o monarca a superar a tutela feudal. Uma das condições que

contribuiu para a ascensão do poder absoluto da coroa francesa fora a situação geográfica do território do país, situado em meio ao continente precisava de um exército forte permanentemente, sendo necessário o recolhimento de imposto pelo monarca para efetuar a manutenção do exército, restando os Estados Gerais extremamente fracos por não poder controlar o financiamento da coroa e essa extremamente forte por não precisar recorrer aquele. (DUVERGER, 1966, p. 69).

Os monarcas governaram a França sem os Estados Gerais de 1614 a 1788, quando o Rei Luís XVI, pressionado por fatores tanto políticos como econômicos, efetuou a convocação de tal assembleia. Tais Estados Gerais eram formados pelo clero consubstanciado no primeiro Estado, nobreza no segundo Estado e Burguesia, os *comuns*, consubstanciados no terceiro Estado. Em 25 de setembro de 1788, o parlamento de Paris, órgão formado por magistrados, prolatou acórdão determinando que o funcionamento dos Estados Gerais seria igual ao de 1614. Os intelectuais do Terceiro Estado, no entanto, denunciando o caráter hereditários dos cargos judiciais, efetuavam alegações abertamente de que o povo se faria obedecer e não seguiria as decisões judiciais após a assembleia dos Estados Gerais. Após o narrado, o Parlamento de Paris emitiu novo acórdão em 05 de dezembro de 1788, anulando o anterior e dobrando o número de representantes do Terceiro Estado, entretanto foi silente quanto ao voto *per capita*[24]*.* (GARCIA, 2010, p. 329-331).

Os dias que se seguiriam marcariam a decadência do parlamento de Paris, que caiu em desprestígio por ser visto como defensor dos nobres, com as decisões acerca dos Estados Gerais passando a ser tomadas pelo primeiro-ministro Jacques Necker. A tensão entre os nobres e o Terceiro Estado se acirravam, os notáveis, um grupo de nobres formado por cinco príncipes de sangue, lutava para que as regras dos Estados Gerais continuassem as mesmas de antes, denunciando ao rei em 12 de dezembro que uma revolução seria inevitável se as regras mudassem. O Terceiro Estado, por sua vez, declarava apoio ao rei e lutava pela modificação das regras. O primeiro-ministro, na intenção de fazer o rei forte contra aqueles nobres, concedeu ao Terceiro Estado o mesmo número de membros que os do primeiro e segundo Estado reunidos, consubstanciados na quantia de 578 membros, além disso permitiu ao baixo clero que participasse das assembleias eleitorais do Primeiro Estado, entretanto o

[24] *Per capita*: Expressão que significa de forma literal: por cabeça, a expressão voto *per capta* significa que cada pessoa possui um voto em determinada votação.

primeiro-ministro, que agia em nome do rei, não instituiu o voto *per capita*. O voto por ordens minava o poder do Terceiro Estado e mantinha concentrado no primeiro e segundo Estado que votavam juntos a favor de seus privilégios. (GARCIA, 2010, p. 331-332).

O ano que se seguiria, 1789, ano da assembleia dos Estados Gerais, traria inúmeros acontecimentos que influenciariam o curso da história, um deles seria a publicação dos panfletos pré-revolucionários durante a eleição dos três Estados. O padre da periferia de Paris Emmanuel Joseph Sieyès, o mais longevo dos revolucionários franceses, o único que sobreviveu aos momentos sombrios da revolução, teve um dos mais reconhecidos desses panfletos, que explicava em que se constituía o Terceiro Estado. Após, Sieyès seria eleito deputado pelo Terceiro Estado e, em junho daquele ano, seria figura decisiva na transformação daqueles Estados Gerais em Assembleia Nacional, tendo papel de igual força na resistência contra o absolutismo. (GARCIA, 2010, p. 332-333).

A diferença de tratamento da corte em relação aos membros do Terceiro Estado quando comparados aos membros dos outros dois fora fundamental para a revolução. Os momentos que precederam a reunião de 05 de maio de 1789 em Versalhes demonstraram tal diferença de tratamento de forma marcante, nobres e clero recebidos com toda pompa pelo rei, membros do Terceiro Estado recebidos em grupos apenas para reuniões privadas em seus aposentos. Os uniformes dos deputados também demonstravam essa diferença: os dois primeiros estados usavam roupas paramentadas, com tecido de lã dourada e rendas, já os do terceiro estado eram completamente pretos. Enquanto os deputados do clero e da nobreza, após as celebrações e desfile de abertura dos Estados Gerais, em 4 de maio, foram recebidos pelas portas principais, os deputados do Terceiro Estado foram recebidos pelas portas laterais com ausência de pompas. (GARCIA, 2010, p. 340).

Na sessão de abertura, no dia 5 de maio, o rei Luís XVI apresentou queixas às tendências inovadoras e solicitou aos deputados que, ao invés de focarem em tais tendências, que se preocupassem em encher os cofres. Já o primeiro-ministro, Jacques Necker, se limitou a fazer discurso pomposo sem se manifestar acerca do voto *per capta*, ou seja, convalidou as normas de votação de 1614, e, portanto, a votação seria feita por ordem, fato que tornava o Terceiro Estado fraco diante dos dois Estados privilegiados, formado pelos nobres e pela nobreza eclesiástica que sempre se aliavam. O Terceiro Estado se irritava cada vez mais com a falta de trato e sua

ausência de poder nesses que foram os meses que precederiam o início da revolução. (GARCIA, 2010, p. 340-341).

Os momentos que se seguiriam marcariam a campanha pelo voto *per capita*, diálogos e discussões que levariam a burguesia a conseguir apoio do baixo clero e da nobreza liberal, partes consideráveis da totalidade do clero e da nobreza. Possuindo tal apoio, declararam ser representantes de 98% dos cidadãos franceses e, em 17 de junho, proclamaram a assembleia nacional. Luís XVI tentaria impedir o movimento e dissolver tal assembleia impedindo que se reunissem na sala destinada a suas reuniões no Palacio de Versalhes. Entretanto, a assembleia a contragosto do rei se reuniu em outra sala, a do jogo da péla, juraram então se reunirem em qualquer que fosse o lugar que as circunstâncias lhes permitirem e manterem-se unidos para estabelecer uma constituição. O juramento em 23 de junho de 1789 na sala do jogo da péla colocara o primeiro prego no caixão da França absolutista monárquica de Luís XVI, proclamando a assembleia nacional constituinte. (GARCIA, 2010, p. 341).

Os fatos que ocorreram antes do estabelecimento de tal assembleia e os que se seguiriam determinariam em muito a aversão pela chefia de estado e o modelo de forma de governo que a França adotaria durante a primeira república. Sobre o assunto, narra Garcia (2010, p. 341-342) que o monarca, no mesmo dia da proclamação da assembleia, discursaria no sentido de que o rei era o único representante do povo francês e que os projetos rebeldes aprovados pela dita assembleia por ausência de aprovação monárquica não ganhariam força legal. Luís XVI concentra então as tropas reais em Paris e Versalhes. Buscando demonstrar força, demite seu primeiro-ministro e ensaia uma tentativa de dissolução da assembleia. Entretanto, o anúncio do conde de Mirabeau já lhe avisava não se tratar de uma revolta, mas sim de uma revolução.

Os parisienses, então, saíram às ruas. A rebelião popular fugiria de qualquer controle levando à queda da Bastilha em 14 de julho. A tomada da prisão política do monarca absoluto Luís XVI demonstrou a força da revolução. Os camponeses também se revoltaram, queimaram castelos e se insurgiram contra seus exploradores seculares que tiveram de fugir para não morrer. No dia 4 de agosto, a assembleia nacional constituinte decreta o fim dos direitos feudais o fim dos privilégios e a igualdade entre os cidadãos franceses. Em 26 de agosto do mesmo 1789, aprova a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão firmando compromisso de antes

mesmo de concluir a constituição focar nos direitos básicos dos cidadãos. (GARCIA, 2010, p. 342-343).

Após tais acontecimentos, uma guerra começa a ser organizada por monarquias vizinhas em conjunto com nobres exilados. A família real é levada a força ao Palácio de Tuderias pelo povo e, em julho do ano de 1790, tanto o rei como a rainha tentam realizar uma fuga do território francês. Em 1791, a assembleia nacional constituinte conclui seus trabalhos e convoca eleições para assembleia legislativa, entretanto a constituição aprovada não chega a entrar em vigor. Uma revolução dentro da própria revolução é realizada com a guerra contrarrevolucionaria. Com as jornadas de 10 de agosto, que prenderam o rei e a família real, e a Proclamação da República, em 22 de setembro, uma convenção nacional é convocada para elaborar uma nova constituição. (GARCIA, 2010, p. 343).

Segundo Miranda (2007, p. 65-66;70), a constituição francesa de 1793, que seguiria a esse movimento, constituía a forma de governo de uma democracia jacobina, era uma constituição totalmente avessa ao poder do monarca, tanto que sequer instituiria um chefe de estado. Por essa aversão ao poder monárquico, institui uma democracia radical. Nessa democracia jacobina, inexiste divisão de poderes, tratava-se de uma monocracia, pouco consistente, que centrava todos os poderes na convenção, adota comissários ao invés de representantes, motivo pelo qual inexistia representação política, avesso ao princípio monárquico tentava levar às últimas implicações os princípios democráticos.

A compreensão da base acima descrita é importante para entender o estabelecimento do sistema francês adotado na monarquia de julho, uma vez que tendo experimentado ambos os extremos: a monarquia absolutista e a democracia jacobina, a França tenta fugir da concentração de poderes em um único individuo ou um único órgão. O estabelecimento da monarquia de julho, no entanto, não se daria prontamente. Entre o governo jacobino e a monarquia de julho decorreria um importante momento da história francesa, a era napoleônica, seguida do reinado de Luís XVIII e Carlos X.

A convenção sobrevive por período efêmero e, em 1794, passa a perder seu poder com a queda de Robespierre. A alta burguesia passa a recuperar o poder e tentar consolidá-lo formando o diretório. Nesse período, as medidas de caráter radical foram reprimidas ao mesmo tempo que tentavam os membros da alta burguesia impedir uma contrarrevolução, motivo pelo qual apelaram ao exército do

qual ganhou destaque o General Napoleão Bonaparte, que buscava atender aos objetivos da burguesia. O Diretório instalado em 1795 manteve o poder até 1799, mas não conseguiu atender os objetivos necessários para manutenção da sociedade pós revolucionária, em 1799 é efetuado o golpe do 18 Brumário, ascende ao poder o consulado, formado por três cônsules, sendo eles Napoleão, Sieyès e Ducos. (SANTOS, 2015, p. 86-88).

Um mês após, uma nova constituição tornava-se vigente, tornando Napoleão o primeiro cônsul e atribuindo-lhe poderes ditatoriais. Com o objetivo de consolidar o regime, os burgueses cedem sua liberdade em troca de consolidar avanços revolucionários. Bonaparte efetua incursões para eliminar perigos externos em batalhas contra Grã-Bretanha, Áustria e Rússia, que formavam a segunda coligação. A Rússia, no entanto, sai da coligação, a Áustria é derrotada em 1800 e os britânicos assinam um tratado de paz em 1802 consubstanciado em uma trégua. Com a eliminação da ameaça externa, Bonaparte ganha força entre os franceses e uma nova constituição é aprovada em plebiscito no ano de 1804, o que transforma o consulado de Bonaparte em um império. Em dezembro do mesmo ano, Bonaparte é coroado na catedral de Notre-Dame “sob o título de Napoleão I, imperador dos franceses”, entretanto tal acontecimento não alterou a base política da forma de governo. (SANTOS, 2015, p. 87;89).

O Império de Napoleão I fora marcado por guerras das quais fora muitas vezes vitorioso, entretanto as derrotas de 1813 eram um prenúncio da derrubada do império em 1814, quando Paris fora tomada por exércitos inimigos e, acompanhado de uma milha de soldados, Napoleão I fora desterrado, se retirando para a Ilha de Elba. A contrarrevolução colocava novamente os Bourbon no poder com auxílio dos exércitos inimigos do império. Ascende, então, ao trono, o Rei Luís XVIII e, com isso, retornaram nobres e clero da pré-revolução, exigindo de novo seus privilégios e as terras que lhes foram confiscadas. A violência e arbitrariedade reinaram na França, levando a revolta dos camponeses. (SANTOS, 2015, p. 93).

Em 1815, Napoleão I e seus mil soldados marcharam de volta ao continente, Luís XVIII enviou um batalhão na intenção de deter seu avanço e aprisioná-lo, entretanto, ao encontro de tais tropas, os soldados do Rei Luís XVIII reconheceram Napoleão I como seu líder, entendendo ser ele o soberano, marcando a retomada do controle do exército por esse. Com o apoio das tropas, Napoleão I

marchou para Paris e Luís XVIII fugiu para a Bélgica, momento em que a casa dos Bonaparte reconquistava o poder. (SANTOS, 2015, p. 93-94).

O império de Napoleão I, no entanto, não demoraria muito mais para cair, perduraria por mais cem dia apenas, quando o imperador invadiu a Bélgica a frente de seu exército buscando antecipar a defesa da França contra incursão da sétima coligação, porém teria seu exército aniquilado, sendo Napoleão I exilado e forçado a abdicar. (SANTOS, 2015, p. 94). A abdicação de Napoleão I levaria ao trono seu filho Napoleão II[25], cujo reinado não duraria muito.

Com a queda do império da casa dos Bonaparte, a restauração dos Bourbon ao trono é novamente realizada, Luís XVIII retorna ao poder e, temendo uma nova revolução, outorga uma constituição que aparentemente dá poderes aos burgueses que podem participar da câmara dos deputados. Entretanto, conserva o poder de ignorá-los e retirar tal poder sempre que for conveniente ao monarca. O reinado de Luís XVIII vai até sua morte em 16 de setembro de 1824, quando é sucedido por Carlos X, que teve um reinado controverso e pouco popular. Em 1825, determina que a profanação religiosa seria punida com a morte, os Ultras, partido monarquista radical, com o apoio do rei, buscam a retomada do controle da sociedade civil. Após esses dois acontecimentos, panfletos denunciando os abusos de Carlos X se propagam, o governo tenta calar a mídia, dissolver a câmara e modificar a lei eleitoral. Uma petição nacional anuncia a insurreição do povo quando alega que a violação legal pelo governante dispensa da obrigação o povo, jornalistas e estudantes, que se erguem contra o governo de Carlos X, saem as ruas gritando palavras de ordem e erguendo barricadas. (BOXUS, 2010, p. 51-52).

As revoltas acima narradas ocorreram nos dias 26, 27 e 28 de julho de 1830 e ficaram conhecidas como “os três dias gloriosos”. Diante da revolta popular, Carlos X abdica, dando início aos acontecimentos do período intitulado monarquia de julho. Em 7 de agosto de 1830, a Assembleia Nacional Francesa proclama como rei da França Luís Filipe I. (BOXUS, 2010, p. 52).

Em que pese ter mantido a monarquia proclamando como rei da França Luís Filipe I, da casa de Orleans, a Assembleia Nacional Francesa anteriormente a isso efetuou uma revisão constitucional. Com a intenção clara de deixar para traz os

[25] Segundo Martinez (2010), Napoleão abdica em favor de seu filho, mas a saída fracassa. Napoleão morreu na ilha de Santa Elena em 1821, sendo que seu corpo apenas retornou a França em 1840, sendo acompanhado seu novo sepultamento por um número superior a um milhão de pessoas.

tempos de ausência de divisão de poderes, a monarquia de julho adota um sistema que em muito inspira o atual sistema francês, o sistema semiparlamentar orleanista.

Nesse sentido, Duverger (1966, p. 83) explica que na Monarquia de Julho vigorou um sistema cujo gabinete era responsável tanto perante a câmara quanto perante o chefe de Estado, já que esse segundo teria direito de destituir os ministros sem que o parlamento emitisse voto de desconfiança. Possuindo o direito de dissolução, o Chefe de Estado poderia forçar o respeito as prerrogativas a ele conferidas pela sua posição naquele sistema.

Naquele período, o rei enfrenta uma oposição republicana e insurreições da classe operária, o que lhe faz utilizar das prerrogativas para endurecer o regime ao longo do tempo de forma progressiva. De sua ascensão em 1830 ao seu total declínio em 1848, o reinado de Luís Filipe I enfrentou inúmeras rebeliões e, próximo de seu declínio, protestos que ganhavam força inclusive pela participação de escritores e artistas. Em 1848, Luís Filipe I se refugia na Inglaterra e é proclamada a segunda república francesa. (BOXUS, 2010, p. 52).

Com a Proclamação da República, Carlos Luís Napoleão Bonaparte é eleito presidente, inaugurando a segunda república francesa, sua eleição foi marcada por uma campanha milionária, por manobras políticas e apoio de parentes. Com a ausência de uma figura política forte na França, Carlos Luís se aproveita de um plebiscito favorável e realiza um golpe que transforma a então segunda república no segundo império tornando-se imperador com o título de Napoleão III. (BOXUS, 2010, p. 53).

O novo imperador é influenciado pelas ideias de seu falecido tio, Napoleão I, tendo o objetivo de recuperar a hegemonia francesa na política e cultura europeia, busca a expansão e intervenção nas colônias ultramarinas. O reinado de Napoleão III persiste por vinte longos anos, caindo somente em 1870, como consequência da guerra entre a França e a Prússia. A queda de Napoleão III leva a um governo provisório que finalizaria com a ascensão de Adolphe Thiers, designado como chefe do Poder Executivo em 17 de fevereiro de 1871, marcando o início da terceira república francesa. (BOXUS, 2010, p. 53-54).

Importante destacar que a assembleia nacional, eleita em fevereiro de 1871, que designa Adolphe Thiers como chefe do Poder Executivo, é formada em sua maioria por monarquistas e vê Thiers como um governante provisório. Logo é realizado um acordo com a Prússia selando a paz, ao custo de ceder Alsácia-Lorena

e pagar uma indenização suntuosa, fato que feriu o patriotismo de muitos integrantes do povo francês, desencadeando movimentos populares, entre eles a Comuna de Paris, movimento que toma a cidade de Paris e os palácios públicos, enquanto os membros da assembleia e o Chefe do Executivo se refugiam na cidade de Versalhes. O movimento não duraria, seria derrubado pelas tropas alemãs, cedidas por Bismarck, de quem Thiers buscou apoio, desencadeando os acontecimentos da semana sangrenta[26], que culmina na repressão bem-sucedida da Comuna. (BOXUS, 2010, p. 54).

Com o fim dos conflitos, uma instauração da monarquia era iminente, dada a maioria monarquista na assembleia, entretanto essa maioria é dividida entre a facção dos Bourbon, que defende um monarca mais forte, como o era no antigo regime, com a ascensão ao trono do conde de Chambord, e a facção dos Orléans, que defendem a ascensão do conde de Paris e uma monarquia com um parlamento ativo e com poderes. A divisão dessas facções favorece a manutenção da república com a permanência inicial de Thiers no poder. Em setembro de 1873, a dívida do acordo de paz é quitada e as tropas da Prússia deixam Paris. Thiers se retira do poder e Mac-Mahon, da facção monarquista dos Bourbon, ascende à presidência após vitória nas eleições. Mais uma vez parecia iminente o retorno da monarquia dado esse fato e dada uma fusão das facções monarquistas. Entretanto, tal fusão se mostrou fraca e pelas divergências entre os membros enfraqueceu o movimento, o que contribuiria, posteriormente, para a instauração de forma definitiva da terceira república, os acontecimentos que se seguiram à ascensão de Mac-Mahon, culminariam numa nova constituição, em 1875. (BOXUS, 2010, p. 54-55).

Sobre as origens do poder presidencial em contraste com o do parlamento sobre o mesmo ministério, cumpre destacar a seguinte passagem de Maurice Duverger:

> No mais das vezes, pensam em reforçar os poderes do Chefe de Estado. O meio mais eficaz para tanto seria dar-lhe o direito de destituir os ministros, mesmo sem um voto de desconfiança do Parlamento. O Gabinete seria, assim, responsável ao mesmo tempo ante as Câmaras e ante o Chefe de Estado, que então exerceria pessoalmente o direito de dissolução a fim de garantir o respeito a suas prerrogativas. Êsse sistema funcionou pràticamente

[26] Semana Sangrenta: consiste no massacre dos integrantes da Comuna de Paris por Thiers e pelos soldados alemães. Em uma única semana foram assassinadas aproximadamente vinte mil pessoas, sendo de forma posterior exiladas mais setenta mil. (BOXUS, 2010, p. 54).

> na Monarquia de Julho, na França, e no século XVIII na Inglaterra, quando ainda não se consumara o obscurecimento do monarca; corresponde a certa fase do desenvolvimento do sistema parlamentar. Mais tarde foi ressuscitado pela Constituição alemã elaborada em Weimar em 1919: no conjunto, os resultados não foram encorajadores, e as intervenções do Presidente do Reich só fizeram enfraquecer um pouco mais o Gabinete ao invés de fortificá-lo. Nada mais fácil de compreender: sòmente quem desconhece completamente a natureza profunda do regime parlamentar pode pensar em renová-lo com o aumento das prerrogativas do Chefe de Estado. Pois êsse último não passa de uma sobrevivência, que deve sua existência na Inglaterra ao fato de ter o sistema sido elaborado no quadro de uma monarquia preexistente e serem os britânicos essencialmente tradicionalistas; na França, deve-se ao fato de ter a Constituição de 1875 sido votada por monarquistas que viam no Presidente da República um regente provisório encarregado de conservar o lugar do rei e terem os constituintes de 1946 restabelecido a instituição sem compreendê-la. Se se deseja realmente reforçar o Executivo aumentando o papel de Chefe de Estado, então é preciso fazer dêsse o verdadeiro chefe do govêrno, o dirigente efetivo da política do país; cai-se, nesse caso, no sistema americano, totalmente diverso. Entretanto, a Constituição Francesa de 1958 tentou ressuscitar o parlamentarismo orleanista ou weimariano; no momento, o sistema não é mais aplicado, pois o prestígio do General de Gaulle dá-lhe no Estado imenso poder, que ultrapassa amplamente os textos constitucionais. (DUVERGER, 1966, p. 83-84).

Observa-se que existe na França a coexistência do presidente com o primeiro-ministro em suas constituições republicanas a partir da terceira república. Em análise do texto acima é possível notar que Duverger posiciona-se no sentido de que a sobrevivência do instituto do Chefe de Estado na França em 1875, na terceira república, se dá pelo fato de ter sido a constituinte votada por adeptos do monarquismo. De igual modo, posiciona-se no sentido de que a constituição seguinte, de 1946 que vigorou na quarta república, manteve o instituto, apesar de não o compreender. Explica o autor no trecho acima transcrito que tentou se instaurar na constituição de 1958, da quinta república, o sistema por ele chamado de parlamentar orleanista, que na modernidade é classificado por Jorge Miranda, em sua modalidade monárquica, como semiparlamentar orleanista, e possui classificação posterior do próprio Duverger de sua vertente republicana como semipresidencialismo.

Observa-se, também através do trecho acima consignado, que Duverger entende que durante o advento do General de Gaulle, o sistema não é aplicado. Explicando que os poderes práticos do General transpassam aqueles transcritos na constituição, esse mesmo entendimento será mantido na sua obra “O regime semipresidencialista” que apresenta um estudo mais aprofundado do sistema francês aplicado à quinta república. Esse livro, segundo Duverger (1993, p. I), é publicado

originalmente na França, no ano de 1978, às vésperas de uma eleição parlamentar que poderia fazer coexistir um presidente de direita, cujo mandato findaria somente em 1981, com uma maioria parlamentar de esquerda, que por consequência poderia resultar na coabitação de um presidente e um primeiro-ministro de vertentes opostas. Por conta do ano em que fora escrito, o livro tem como objeto de estudo o período de 1958 a 1978, período no qual a França possuiu três presidentes, descontando eventuais mandatos interinos, sendo tais presidentes o general Charles de Gaulle, Georges Pompidou e Giscard d'Estaing. (DUVERGER, 1993, p. 117-120).

A primeira parte desse livro fora explorada no subcapítulo da presente monografia que trata sobre as formas teóricas dos sistemas de governo. A segunda parte intitulada "Metamorfoses de um Poder" fala especificamente da quinta república francesa, o conteúdo de suas páginas é essencial para a compreensão de como se desenvolve o sistema francês, porém é denso, apresentar-se-á, dessa forma, uma análise bem reduzida, recomendando-se a leitura completa da obra para uma maior compreensão.

Para Duverger (1993, p. 117-128), já existia na quinta república da França, em 1978, dois períodos: o primeiro dos presidentes Gaulle e Pompidou, em que "o presidente foi quase onipotente"; o segundo trata-se do período contemporâneo à escrita da obra, em que o presidente foi Giscard d'Estaing, eleito em 1974, ano que o autor considera ser o "divisor de águas da Quinta República". O período em que os "pais fundadores", como Duverger os descreve, presidentes Gaulle e Pompidou, estiveram à frente do Executivo da França, fora marcado por um período em que as prerrogativas do presidente transpassavam aquelas previstas constitucionalmente, não porque infringia a constituição, mas porque o parlamento assim lhe permitia. O presidente atuava através de suas prerrogativas, das do governo e do parlamento, que convalidavam seus atos de forma tácita ou expressa.

Ocorre que a situação em que se encontrava a maioria do parlamento e o governo permitiam que o presidente ampliasse as prerrogativas utilizadas na prática, sem violar a constituição. Ora essa situação era gerada pelo prestígio e glória do presidente em exercício que lhe concedia o respeito e a obediência da maioria, ora era produzida pelo controle presidencial sob a maioria parlamentar por questões partidárias. (DUVERGER, 1993, p.122;131-132).

O advento do "filho pródigo", assim chamado por Duverger (1993, p. 147-), mudaria essas relações profundamente. Giscard d'Estaing ascende à presidência em

uma eleição complexa que rachou a maioria. Giscard d'Estaing era o candidato dos republicanos independentes e dos centristas, não tendo o apoio da UDR, maior partido da maioria formada por UDR, republicanos independentes e centristas. Ao assumir a presidência, o filho pródigo contava com apenas um terço da maioria, mas dispunha da função, o que lhe concedia algum prestígio. Durante os primeiros dois anos de mandato, d'Estaing tenta não apenas governar como seus antecessores, mas tenta ampliar ainda mais suas prerrogativas, buscando um verdadeiro presidencialismo.

O respeito da UDR pela figura presidencial permite nesses primeiros anos que o presidente atue de tal forma, porque apesar de não o apoiar, respeita a figura presidencial por ser amparada pelo gaullismo. O Chefe de Estado escolhe como primeiro-ministro Jacques Chirac, que trouxera votos da UDR e que foram fundamentais a eleição de Giscard d'Estaing. Apesar de Chirac ser considerado um traidor pela UDR, ele ainda pertence aos quadros do partido, o que paralisa qualquer tentativa de descontinuação das políticas do presidente já que realizadas pelo gabinete, do qual era chefe um integrante do partido. Uma tentativa de emissão de um voto de desconfiança partindo da UDR demonstraria a fraqueza da base do próprio partido, além de arriscar causar uma dissolução do parlamento. Chirac por sua vez estava à mercê do Chefe de Estado, por trair a UDR durante as eleições, perder o apoio de d'Estaing naquele momento poderia causar o fim de sua carreira política. (DUVERGER, 1993, p.158-160).

Apesar das contradições, a conjuntura se mostrou favorável ao presidente no início de seu mandato. Giscard d'Estaing controlava diretamente um terço da maioria. Quanto a parte de tal maioria que não controlava, paralisara o maior partido escolhendo um primeiro-ministro de suas fileiras, evitando um voto de desconfiança. Por sua vez, o primeiro-ministro encontrava-se paralisado quanto às investidas do presidente em tomar seu poder, uma vez que Chirac dependia politicamente de d'Estaing naquele momento. A conjuntura impunha um freio a todos os que tinham forças para evitar o ganho de poder do presidente, que poderia, então, agir livremente.

Dessa forma, entende Duverger (1993, p. 148-158) que d'Estaing agiu como um "superpresidente" e escolheu cada membro do gabinete diretamente, o que era atribuição do primeiro-ministro e divulgou abertamente na mídia informando os motivos de os ter escolhido. Gaulle e Pompidou apesar de terem interferido na escolha de alguns ministros nunca o fizeram de forma divulgada, nem mesmo designaram a totalidade de qualquer gabinete. Giscard d'Estaing dita ao gabinete, tanto ao primeiro-

ministro, como diretamente a ministros independentes, qual política devem realizar, qual a agenda adotar, quando aparecer na mídia e até mesmo quantas reuniões devem realizar para tratar cada assunto e o número dessas reuniões. Gaulle e Pompidou nunca foram tão intrusivos no gabinete, ditavam algumas políticas gerais, mas não interferiam no dia a dia do gabinete. De fato, d'Estaing reduzira o primeiro-ministro Chirac a um papel de um simples assessor do presidente ou "dublê de porta-voz junto ao parlamento".

A conjuntura, no entanto, não duraria para sempre, Chirac acaba por se tornar secretário geral da UDR por meio de um golpe, se apresenta como grande salvador das cadeiras parlamentares do partido e ganha muito mais poder. Giscard d'Estaing ignorou as organizações políticas enquanto Chirac se apossava delas. A nova conjuntura que se formava obrigava o presidente a trabalhar em conjunto com o primeiro-ministro, agora líder do maior partido da maioria, e que logo reivindicaria com sucesso o posto de líder da própria maioria parlamentar. O presidente perdera, então, seu poder de "superpresidente", nem mesmo o presidencialismo gaulista seria possível na nova conjuntura. (DUVERGER, 1993, 160-164).

Os acontecimentos decorrentes da conjuntura estabelecida a partir da ascensão de Chirac a liderança da UDR e da maioria parlamentar, evoluem com a forte oposição do referido partido a questões que o presidente entendia fundamentais e desencadeia o acontecimento que geraria uma terceira conjuntura, em 25 de agosto de 1976, quando Jacques Chirac anuncia sua "demissão do cargo" de primeiro-ministro. Com a saída de Chirac, o presidente designa como primeiro-ministro Raymond Barre, entretanto lhe foi confiada tão somente a pasta da economia, ou seja, Barre teria autonomia somente quando se tratava de um único setor e não sob todo o governo. Na prática, d'Estaing tentara continuar a trajetória em busca de exercer os poderes de um presidente do sistema presidencialista. (DUVERGER, 1993, p. 165-166).

Mas Barre não se submeteria, a conjuntura de 1976 se impunha contra o presidente e, ao mesmo tempo, contra o líder da maioria, isso porque uma mudança no governo nos dezoito meses posteriores a sua nomeação restara "impossível", uma vez que sua aceitação popular e a proximidade das eleições paralisara um eventual voto de desconfiança, pois poderia fazer a maioria parlamentar perder apoio logo antes das eleições. Por outro lado, o presidente não consegue manter amarras sobre

o primeiro-ministro, que com a derrota nas eleições municipais tem de se dobrar a vontade do ministério Barre. (DUVERGER, 1993, p. 166-169).

Se dá, então, o que Duverger chama de “definição da triarquia original” em que o poder, inicialmente dual, é dividido entre maioria parlamentar e Chefe de Estado. De modo que o primeiro-ministro precisa seguir uma linha tênue entre agradar a maioria parlamentar e agradar o presidente. Entretanto, uma terceira figura emerge poderosa formando a “triarquia”, o primeiro-ministro, que por ocasião da conjuntura favorável consegue impor o ritmo de seu governo. (DUVERGER, p. 166-169).

Observa-se da análise da obra “O regime semipresidencialista” de Duverger, em síntese, que três macro conjunturas podem se formar no sistema semipresidencialista francês: a primeira a caracterizada pelo forte poder presidencial, possibilitada pelo controle do presidente sobre a maioria por ocasião das micro conjunturas; a segunda apresenta uma face de “diarquia”, caracterizada pelo controle do primeiro-ministro sob a maioria parlamentar, o que eleva os poderes de seu ministério, de modo que o presidente ou trabalha em conjunto com o primeiro-ministro ou se isola com prerrogativas diminuídas; a terceira se apresenta com uma face de “triarquia” em que nem o presidente nem o primeiro-ministro possuem controle sobre a maioria parlamentar. Esta última, na conjuntura apresentada pela obra, apresenta-se em um momento em que o primeiro-ministro se vê livre de amarras, pois vê o presidente e maioria parlamentar paralisados pela conjuntura.

Em análise, observa-se que micro conjunturas diferentes poderiam coexistir, a segunda e a terceira macro conjunturas poderiam desdobrar-se em diferentes caminhos. Chirac renunciou ao ministério, mas existia a possibilidade de se opor ao presidente e manter-se como uma espécie de super primeiro-ministro, com o controle da maioria. Barre continha a conjuntura eleitoral a seu favor, o que lhe deixava livre de amarras, mas na ocasião de não a ter, poderia atuar com o apoio da maioria. Apesar de não a controlar, ficaria restrito a executar uma política que a agradasse, mas não paralisado em suas funções. Poderia também atuar em uma linha tênue, com o apoio tanto do presidente como da maioria, o que lhe deixaria ainda mais livre para realizar sua política, desde que não desagradasse nem um nem outro, sempre tomando um vital cuidado para não perder o apoio da maioria que lhe sustenta o cargo.

Como visto, o sistema francês pode assumir algumas diferentes facetas motivo pelo qual parte da doutrina o define como um pêndulo, que hora tende para o presidente, ora tende para o parlamento. Somado a isso, existe a terceira

possibilidade, que é a do meio termo em que a maioria não é controlada nem pelo ministério, nem pelo presidente, porém, nesse caso, o primeiro-ministro depende mais do parlamento que pode censurá-lo do que do presidente em si, assumindo mesmo nessa situação uma das pontas desse pêndulo, apesar de não tão agudo quanto nos casos em que a própria maioria por meio de seu líder controla o ministério.

Sobre o assunto, ao tratar do “pêndulo francês”, Lacerda (2016, p. 83) entende que as instituições francesas assumem uma forma em que um governo responsável politicamente perante o parlamento convive com um presidente forte. Entende que uma sequência de presidentes, que, por contar com o apoio da maioria, possuíam prerrogativas que transpassavam os termos da constituição deram uma aparência ao sistema de um presidencialismo. Entretanto, o sistema não se consubstancia nele quando analisado o quadro geral, o presidente uma vez que perde o controle da maioria parlamentar, fica restrito às prerrogativas constitucionais uma vez que é “fútil” nomear um primeiro-ministro que não possua o apoio e a confiança da maioria parlamentar, somente para vê-lo derrubado pelo parlamento.

Entende o autor que a “prerrogativa da dissolução parlamentar”, apesar de sua importância, é limitada, possui utilização possibilitada apenas por uma vez a cada ano e não possui efeito prático se o eleitorado da conjuntura apresentada não der a vitória aos aliados do presidente na eleição parlamentar. Sendo razoável que o presidente a use somente nos casos em que possui apoio popular, mais precisamente logo após sua ascensão, quando o eleitorado lhe tem apreço. (LACERDA, 2016, p. 84).

Narra Lacerda que, em 1986, se materializa a situação de um presidente de uma determinada vertente coabitar com um parlamento de vertente oposta. O fato se deu durante o mandato do presidente socialista François Miterrand, que se obrigou a nomear o gaullista Jaques Chirac como primeiro-ministro, momento que segundo ele é caracterizado como o marco inicial do que fora denominado como coabitação pelos franceses. (LACERDA, 2016, p. 84).

Em sua obra, Lacerda desconsidera questões relativas ao quadro partidário da França e se atem a momentos em que a vertente partidária é oposta. Por esse motivo, não considera o gabinete de Raymond Barre como um período de coabitação, nem mesmo o final do primeiro gabinete de Jacques Chirac. Por isso, considera que o primeiro momento de coabitação se dá em 1986, com o advento do segundo gabinete de Jacques Chirac, durante o mandato de François Miterrand.

Continuando a narrativa, Lacerda (2016, p. 84-86) esclarece que em 1988 François Miterrand é reeleito e considerando a conjuntura eleitoral favorável dissolve o parlamento e obtém a maioria parlamentar com as eleições legislativas. Com isso, nomeia Michel Rocard, da mesma vertente política, mais especificamente do próprio partido. Em 1995, Jacques Chirac ascende à presidência nomeando Alain Juppé de sua vertente, dois anos depois perde a maioria parlamentar e se vê obrigado a nomear um primeiro-ministro de vertente oposta em um novo período de coabitação. O autor define três períodos como coabitação desde a eleição popular do primeiro presidente eleito até 2014. Durante os mandatos de François Miterrand, ocorrera de 1986 a 1988, com o primeiro-ministro Jacques Chirac, e de 1993-1995, com o primeiro-ministro Édouard Balladur. E, durante a presidência de Jacques Chirac, ocorrera de 1997 a 2002, com o primeiro-ministro Lionel Jospin.

Por fim, Lacerda (2016, p. 86) entende que os períodos de governo unificado, em que o presidente é da mesma vertente da maioria e não é obrigado a coabitar, possuindo poderes que transpassam a letra constitucional ocorreram por mais vezes que os períodos de coabitação. Esses ocorreram, segundo o autor, por três vezes em períodos separados, nas fases de coabitação os presidentes se ativeram às prerrogativas constitucionais concentrando-se na defesa nacional e na política externa.

Apesar de a narrativa de Lacerda e de seu quadro de situação na presidência frente ao parlamento finalizar em 2014 e não se estender à década atual, se faz suficiente para a compreensão do caráter cíclico e pendular do sistema francês. Tendo observado o caráter político do sistema semipresidencialista francês, resta analisar as prerrogativas presidenciais em face do governo contidas na constituição francesa, bem como as do governo em face da política e do parlamento quanto à responsabilidade política do governo.

Nesse sentido, o artigo 8º da constituição francesa atribui ao presidente a nomeação do “Primeiro-Ministro” e o termo das funções desse, porém condiciona o termo das funções do “Primeiro-Ministro” à apresentação de demissão do governo. Atribui também a nomeação e o termo das funções dos membros do governo, porém a condiciona à proposta do primeiro-ministro. O artigo 12º possibilita ao presidente a dissolução da “Assembleia Nacional”, devendo convocar novas eleições a ocorrerem entre “vinte e quarenta dias depois da dissolução”. (FRANÇA, 1958).

O governo por sua vez, de acordo com o artigo 20º da constituição, tem a prerrogativa de determinar e conduzir a política da França. Já o parlamento, possui a prerrogativa de censurar o governo, o que gera sua demissão de acordo com o artigo 50º da constituição. Cumpre salientar que o governo durante toda a sua existência fica responsável politicamente perante o parlamento, de acordo com o artigo 20º do texto constitucional. (FRANÇA, 1958).

Como visto, o sistema semipresidencialista francês constitucionalmente apresenta prerrogativas presidenciais limitadas quanto ao governo. Apresenta também um governo que dita a política nacional e que é responsável perante o parlamento. Na prática diária do sistema, no entanto, apresenta períodos pendulares, em que ou poder do presidente transpassa os previstos constitucionalmente por esse possuir controle sobre a maioria parlamentar ou o parlamento assume seu papel constitucional por ter uma maioria sem controle presidencial. No segundo, o governo desempenha as suas prerrogativas constitucionais, no primeiro são usurpadas pelo presidente, que conta com a maioria parlamentar e deixa paralisado o primeiro-ministro, que age de acordo com a vontade do presidente para possibilitar a longevidade de seu gabinete.

Por fim, resta salientar que o sistema francês não surge simplesmente de uma junção do sistema parlamentarista e presidencialista. Pelo contrário, surge da história da França e da tentativa de distanciamento dos franceses de modelos em que existe concentração total de poder, tendo experimentado ambos os extremos, o absolutismo monárquico e a democracia jacobina. A França tenta, na quinta república, estabelecer um sistema em que o Chefe de Estado não concentre em si muitos poderes constitucionais, mas que o parlamento também não o faça.

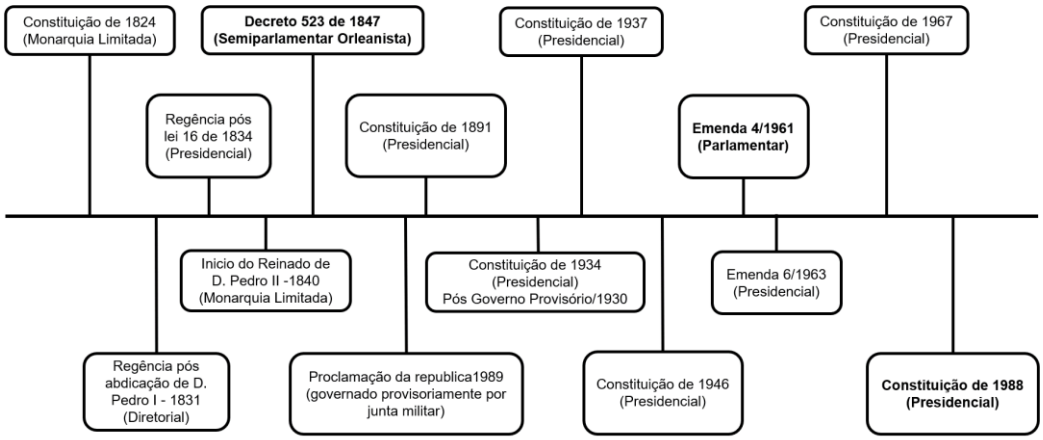
Por conta disso, a constituição de 1958 tenta equilibrar constitucionalmente o poder do presidente com o do parlamento para que ambos se freiem em suas ações. Claro que essa historicidade e tentativa de equilíbrio não se derivam pura e simplesmente no sistema prático francês. Na prática, o sistema assume o movimento pendular já destacado anteriormente, entretanto mesmo nos momentos de domínio presidencial, o parlamento e o ministério possuem prerrogativas para limitar suas ações, bastando a vontade de o fazer para ver um presidente forçado a se ater as prerrogativas constitucionais, muito embora o efeito prático dependerá resumidamente se a boa vontade da maioria está voltada ao presidente ou ao primeiro ministro, ou ainda em uma terceira hipótese se não assiste a nem um dos dois.

4 O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES EM TRÊS MOMENTOS NOS DUZENTOS ANOS DE INDEPENDÊNCIA DO BRASIL

Tendo compreendido a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos a luz da ciência política e do direito constitucional, bem como tendo identificado os sistemas de governo em suas formas puras e teóricas, assim como as formas práticas adotadas na Inglaterra, Estados Unidos da América e França, cumpre analisar as constituições de 1824, o decreto 523/1847, a Emenda Constitucional 4/1961 e a Constituição de 1988 e os modelos adotados no Brasil em 1847, 1961 e 1988, o que se fez por meio de tais documentos.

A análise acima mencionada continuará através da ciência política e do direito constitucional, portanto será necessária, além da análise do texto legal, aquela relacionada às circunstâncias que a geraram e sua aplicação, motivo pelo qual será efetuada em conjunto com a exposição da historicidade. Nesse sentido, primeiramente cumpre situar os fatos na linha do tempo para facilitar a compreensão.

Figura 9 – Linha do tempo dos sistemas de governo aplicados no Brasil.



Fonte: Elaboração Própria (2023).

A partir da linha do tempo apresentada acima é possível obter a compreensão dos diferentes sistemas de governo adotados no Brasil ao longo do tempo, entre eles o presidencialismo adotado pela constituição de 1988, pós regime militar; o parlamentarismo, adotado através da Emenda Constitucional 4/1961, pós renúncia de Jânio Quadros; e o semiparlamentarismo orleanista adotado através do

decreto 523 de 1847, durante o reinado de D. Pedro II, que ocorreu após um período de regência marcado por período com sistema diretorial e período com sistema presidencial.

4.1 O PARLAMENTARISMO ÀS AVESSAS E O PODER DE MODERAR DO IMPERADOR A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1824 E DO DECRETO 523/1847

Ao tratar do contexto histórico aplicado ao estudo e relacionado a constituição de 1824 e ao decreto 523/1847 é necessário, primeiramente, desmistificar algumas cenas do imaginário popular encrustadas por uma vertente histórica que sacrifica detalhes para gerar uma imagem bela de um país pacífico, forte e totalmente independente desde o grito do Ipiranga. Entre esses detalhes, existem omissões relacionadas desde as guerras da independência até a existência não de dois, mas três Imperadores. Tais fatos que foram omitidos podem ser comprovados por meio de documentos oficiais da época.

Primeiramente, acerca da independência e de suas guerras, cumpre salientar que a ata da vereação extraordinária de 10 de outubro de 1822 da Cidade e Corte de São Sebastião do Rio de Janeiro, que viria a se chamar Rio de Janeiro, já anunciava que as notícias que vinham de Portugal denunciavam a preparação de expedições com a finalidade de “castigar os rebeldes” que buscavam a independência do Brasil. Ainda denuncia que mesmo antes da independência Portugal queria por meio das armas obrigar o Brasil a consentir com um pacto social lesivo ao povo brasileiro. A mesma ata declarava que, ainda em 7 de setembro, fora enviada carta a todos os Senados das Câmaras do Brasil, informando que diante de inimigos internos e externos que faziam contra o País a guerra, existia a necessidade de investir o príncipe regente nas atribuições que competiam ao poder Executivo para que empregasse os meios relacionados à defesa. Por fim, a ata descreve os momentos que se seguiram com a aclamação de Dom Pedro I como imperador constitucional do Brasil. (BRASIL, 1822).

Segundo Bueno (2022, p. 1-2), apesar de nas aulas de história a independência do Brasil ser narrada como um grito de um príncipe as margens do Ipiranga no dia 7 de setembro, a consolidação da independência não se dá nessa data, nem mesmo fora um processo pacífico e definitivo. Narra que, mesmo antes da

data, existia uma grande tensão política que perdurava desde 1821, com ocorrências ainda em 1820, e que as guerras da independência perduraram até “meados de 1825”. As guerras da independência consistiram em batalhas contra tropas portuguesas, revoltas, motins, intimidação militar e lutas pelos poderes locais.

Ainda em 1822, Salvador é tomada pelo exército português e os soldados brasileiros deixam a cidade conjuntamente com parte do povo local rumo ao recôncavo baiano. Do lado brasileiro, tropas de voluntários se organizam, formam uma armada e organizam a resistência contra a tomada portuguesa do território. Várias batalhas são travadas até junho de 1823, quando as tropas brasileiras cercam Salvador. No dia 2 de julho, as mesmas tropas expulsavam da região os portugueses. (BUENO, 2022, p. 2).

No Piauí, em 13 de março de 1823, às margens do Rio Jenipapo, uma coluna formada por piauienses, cearenses e maranhenses cercam os soldados do governador da província e major português João José da Cunha Fidié, enquanto ele tenta reprimir o movimento rebelde favorável a causa da independência. Apesar de cercar as tropas leais a Portugal, os rebeldes brasileiros estavam armados com facões, paus, pedras, foices e machados, alguns portavam espingardas. Os soldados do major português, por outro lado, encontravam-se bem armados e, em poucas horas de batalha, são mortos cerca de 200 a 400 brasileiros. Entendendo a situação, os rebeldes debandam e aceitam perder a batalha, mas não a guerra. Enquanto debandam, levam consigo os suprimentos das tropas do major. Que se veem obrigadas a recuar para o Maranhão, enquanto os rebeldes dominam a província, o major português seria preso e, após, deportado. (BUENO, 2022, p. 2-3).

A província do Maranhão possuía uma elite com vantagens geradas por Portugal, as vantagens incluíam relações políticas, a continuidade da escravidão e a exportação. Por conta de tais vantagens, resistiu a aderir a independência. Nos meses iniciais de 1823 eram organizadas tropas no Piauí e Ceará que invadiram o Maranhão e cercaram sua capital. Em 28 de julho, o Maranhão se rendia ao Brasil. (BUENO, 2022, p. 3).

A província do Grão-Pará era outra que possuía fortes ligações com Portugal. Com a resistência da província, Dom Pedro enviou o capitão inglês John Grenfell com o objetivo de intimidar as autoridades a aderirem a independência, naquele que seria um dos maiores blefes da história brasileira. Grenfell, que contava tão somente com uma esquadra sob seu comando, se valendo do desconhecimento

dessa informação, oficia a cidade de que suas tropas a sitiaram e a invadiriam em caso de não se submeterem ao movimento de independência. O blefe funciona e, em 15 de agosto de 1823, o Grão-Pará aceita os termos e adere à independência. No entanto, três meses após inicia-se uma revolta, que é reprimida e termina com a morte de 256 paraenses, fuzilados, asfixiados e sufocados. (BUENO, 2022, p. 3).

Outras batalhas ocorreram, mas essas acima citadas tiveram vital importância para a independência do Brasil e para o território do País. Pimenta (2022, p. 6-7), ao comentar o livro “Independência e morte: política e guerra na emancipação do Brasil” de “Hélio Franchini Netto”, apresenta a ideia de que “independência e morte” se figura como um título adequado diante de centrar-se em um processo de independência em que houve, sim morte, uma vez que o Brasil surge como Estado e nação através da guerra, bem como por outros fatores. Para Pimenta, a guerra foi “peça-chave” para a unidade territorial do Império e para a consolidação do poder do imperador, conjuntamente com os fatores políticos relacionados à cooptação e negociação. Por fim, o autor entende que a retirada das tropas portuguesas de Montevideu na província da Cisplatina se deu somente em 1824, demonstrando que as tensões entre Brasil e Portugal se mantinham no ano da constituinte.

É nesse contexto que a constituição política do Império do Brasil, ou simplesmente constituição de 1824, é outorgada por meio da carta lei de 25 de março de 1824. (BRASIL, 1824). É, então, estabelecido o sistema de governo correspondente à monarquia limitada. Nesse sistema de governo, existe divisão de poderes, mas os poderes do monarca predominam. É um sistema em que os poderes predominantes do monarca são limitados diante de uma constituição e um parlamento como visto no segundo capítulo dessa monografia.

No caso da constituição imperial brasileira, o monarca apresenta grandes poderes consistentes na chefia do poder Executivo e na investidura do poder moderador, apesar de ser limitado em quase todos, de alguma forma, a maior limitação é em termos legislativos. A constituição de 1824, em seu artigo 13, apresenta uma assembleia, bicameral, na qual é delegado pelo povo o poder de legislar, ficando o monarca limitado a sancionar os projetos que forem aprovados. (BRASIL 1824).

Compete a Assembleia Geral, segundo o artigo 15 da constituição de 1824 e seus incisos, desde atos relacionados ao simbolismo, manutenção do trono e decisões relativas à coroa, como: tomar o juramento do imperador e do príncipe imperial, reconhecer o sucessor do trono, eleger a regência no caso de

impossibilidade do imperador, resolver dúvidas quanto à sucessão do trono e escolher nova dinastia; até questões de caráter político administrativo, como: fixar as despesas públicas e dividir a contribuição, fixar as forças armadas de mar e de terra, autorizar o governo a contrair empréstimos, estabelecer os meios para o pagamento da dívida pública, regular a administração e alienação de bens nacionais, criar ou suprimir os empregos públicos e estabelecer seus ordenados, e até mesmo decretar o valor da moeda. (BRASIL, 1824).

Além das acima citadas, a Assembleia Ordinária possuía, é claro, segundo o artigo 15 da constituição imperial, a atribuição de fazer leis, as interpretar, suspender ou revogar e de guardar a constituição. (BRASIL 1824). Desse modo, observa-se que seja em matéria legislativa, seja em matéria de administração, o monarca possuía limitações que partiam do Poder Legislativo.

O poder da Assembleia Geral e de suas câmaras derivavam-se da própria nação, motivo pelo qual suas decisões eram entendidas como a vontade delegada do próprio povo e dos súditos imperiais. Isso se dava porque diferentemente do parlamento inglês, em que apenas a casa baixa é eletiva e a casa alta é nomeada pelo monarca, no Brasil ambas as câmaras eram eletivas. É certo que o monarca possuía por meio do Poder Moderador a competência para nomear os senadores a que lhe concedia o art. 101, inc. I, da Constituição imperial, mas deveria fazê-lo por meio de uma lista tríplice escolhida a partir do mesmo modo de eleição dos deputados conforme disposição do próprio art. 101, inc. I, cumulado com o art. 43 do mesmo diploma legal. (BRASIL, 1824).

Dizer que ambas as câmaras eram eletivas, no entanto, não é o mesmo que dizer que ambas as câmaras existiam em igualdade de condições. Os senadores, apesar de chegarem a seus postos por eleição de lista tríplice, possuíam mandato vitalício, nos termos do art. 40 da Constituição Imperial, e tinham como atribuições exclusivas, nos termos do art. 47 da Constituição Imperial e incisos, as de conhecer os delitos cometidos pelos membros da família imperial, ministros e conselheiros de Estado, bem como dos senadores e deputados, além de conhecer a responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado e convocar a Assembleia, tanto nos casos em que é necessária a eleição da regência por vacância, quando a regência provisória não convocar, quanto nos casos em que a constituição determina que o Imperador não convoque. A Câmara dos Deputados, por outro lado, é tanto eletiva como temporária, tendo competência privativa, nos termos do art. 36, e incisos, da

Constituição Imperial, sobre as iniciativas que tratam sobre impostos, recrutamento e escolha da nova dinastia, bem como o exame de abusos cometidos na administração cessante nos termos do art. 37 da Constituição Imperial. (BRASIL, 1824).

Existem ainda outras duas atribuições privativas da Câmara de Deputados, as quais por possuírem implicação sobre o tema merecem destaque. A primeira delas, a contida no art. 38 da Constituição Imperial, que determina ser o cabimento da acusação dos Ministros de Estado e dos Conselheiros de Estado de competência privativa de tal câmara; a segunda encontra-se no art. 37 do mesmo diploma legal, que determina que iniciarão na câmara as discussões de propostas do Poder Executivo. (BRASIL, 1824).

Quanto a primeira, do art. 38, caberá uma explicação mais à frente no presente subcapítulo desta monografia, mas fica desde já clara a sua importância sobre o tema, uma vez que terá implicação direta no sistema adotado em 1847 e, que, conforme se verá não desqualificará o sistema adotado durante o primeiro império e a primeira metade do segundo como monarquia limitada, diante da responsabilidade da qual se refere. A segunda, do art. 37, tem implicação sobre a questão legislativa e será explicado nesse momento, uma vez que incide diretamente na limitação legislativa do Poder Executivo e do Imperador.

Como descrito em um primeiro momento, o monarca é limitado quanto a questão legislativa por meio da Assembleia Geral e de suas câmaras que exercem o Poder Legislativo, cabendo ao Chefe do Executivo tão somente a sanção. Como visto acima, existe, entretanto, a possibilidade de o Poder Executivo efetuar propostas, o que não deve ser entendido como derrubada da limitação, pelo contrário, as propostas do Poder Executivo possuem um rito próprio de tramitação contido na Constituição de 1824. (BRASIL, 1824).

Primeiramente, o monarca não pode propor diretamente os projetos de lei, uma vez que as propostas, nos termos do art. 53 da Constituição Imperial, quando forem do Poder Executivo podem ser efetuadas somente pelos ministros ou através deles. Essas propostas, inclusive, nem mesmo são projetos de lei, estes propostos somente pelas câmaras da Assembleia ou por conversão de proposta em projeto concedida pela Câmara dos Deputados. Dessa forma, para que sejam consideradas projetos de lei, as propostas do Poder Executivo devem passar pelo crivo de uma comissão da Câmara dos Deputados, de acordo com o mesmo artigo constitucional. (BRASIL, 1824).

Além de limitar o monarca, as Câmaras da Assembleia Geral previstas na Constituição de 1824 limitam-se umas às outras. De acordo com os artigos 52,55,59 e 60 da referida constituição, os projetos de lei, e as emendas, de ambas as câmaras devem passar por reexame da câmara adjacente que pode negar seu consentimento; e as propostas do Poder Executivo devem passar pela aprovação da Câmara dos Deputados e reexame do Senado. Em qualquer caso, a aprovação de emendas em uma das Câmaras e rejeição da Câmara adjacente dá o direito a que rejeitou, nos termos do art. 61 da Constituição Imperial, a suscitar o projeto à Assembleia Geral, se o julgar vantajoso, para que as questões sejam decididas por ambas as Câmaras reunidas. (BRASIL, 1824).

Um último ponto se figura importante quanto à aprovação das leis, se refere esse a sanção do monarca. De acordo com os artigos 64, 66 e 67 da Constituição de 1824, o Imperador pode negar, de modo expresso ou tácito, sua sanção a um projeto de lei. À primeira vista, essa negativa de sanção dá ao monarca o poder de controlar pessoalmente quais projetos serão ou não aprovados; afinal, negando sanção, o projeto não ganha força de lei. Entretanto, a primeira impressão está equivocada, a negativa de sanção do Imperador está longe de ser um veto absoluto. (BRASIL, 1824).

No modelo de negativa de sanção da Constituição de 1824, essa poderia considerar-se tão somente como suspensiva de acordo com os artigos 65 e 67, do diploma legal em questão. Sendo o projeto proposto em seus exatos termos e aprovado pelas duas legislaturas seguintes se faria lei, considerando a sanção do monarca como dada automaticamente. (BRASIL,1824).

O máximo que o monarca poderia fazer diante de um projeto que não queria aprovação é no ato de negar a sanção torcer para que as Câmaras perdessem o interesse no projeto ou esquecessem de o reapresentar em uma das duas próximas legislaturas; ou, ainda, que a mudança no quadro de deputados mudasse o resultado da votação.

Entendendo a questão relativa ao Poder Legislativo e a limitação que ele impõe ao monarca, cumpre tratar sobre os poderes de Chefia de Estado e Governo que o Imperador concentra, enquanto chefe do Poder Executivo e de suas limitações. O art. 102 da Constituição Imperial dispõe que o monarca é o chefe do Poder Executivo e que exercita tal poder através dos Ministros de Estado. (BRASIL, 1824).

As atribuições diretas conferidas ao monarca pelo artigo 102 da Constituição Imperial, em seus incisos, quanto a Chefia do Estado, são tanto

cerimoniais como efetivas, das quais destacam-se as de nomear magistrados, agentes diplomáticos e comandantes das forças armadas, efetuar negociações com nações estrangeiras e tratados, resguardando a ratificação da Assembleia quando exigida, prover a segurança interna e externa, declarar a guerra e fazer a paz. O mesmo artigo confere poderes relacionados a atos eclesiásticos como nomear bispos e conceder ou negar beneplácito às constituições eclesiásticas que não contrariarem a constituição da nação. Ainda concede poderes relativos ao governo, como prover empregos civis e políticos e decretar a aplicação dos rendimentos destinados aos ramos da administração pública. (BRASIL, 1824).

Entendendo que, embora tenha atribuições aplicadas pessoalmente ao monarca, ele exerce a chefia executiva por meio de seus ministros nos termos do art. 101 do diploma legal em estudo. Cumpre entender quais os artigos constitucionais que incidem nessa questão, mesmo porque a segunda grande limitação dos poderes do monarca na constituição de 1824 vem justamente dos ministérios. (BRASIL, 1824).

O artigo 132 da constituição Imperial estabelece a maior limitação ao monarca em termos executivos, nele é estabelecido que para um ato do Poder Executivo ter validade deve ser referendado pelos Ministros de Estado. Sem tal referendo, os atos não entram em execução. Entretanto, uma arma muito mais forte é colocada pela mesma constituição nas mãos do monarca, o art. 135 dessa estabelece que os ministros não estão a salvo da responsabilidade perante o Imperador, observa-se que tal responsabilidade é política, conforme redação do art. 101, inc. VI, da Constituição de 1824, que concede ao imperador o poder de nomear e demitir livremente seus ministros. (BRASIL, 1824).

O fator da demissão imediata em caso de não cumprimento das ordens Imperiais era um fator importante, fazia com que os ministros pensassem antes de paralisarem o Executivo, seja por vontade pessoal, seja por sugestão da câmara. É certo que os mesmos ministros também eram responsáveis perante a câmara dos deputados, mas essa responsabilidade era somente jurídica. Os ministros poderiam nos termos do art. 133, e incisos, cumulado com o 38 da constituição de 1824, serem responsabilizados pela câmara por traição, “peita”, suborno, concussão, abuso de poder, por agirem contra a propriedade privada, segurança ou liberdade, por desviarem bens públicos ou por contrariarem a lei. Mas ao mesmo tempo eram responsáveis perante o monarca pela simples vontade política do Imperador. (BRASIL, 1824).

Analisadas as bases do Poder Executivo nos termos da constituição de 1824, cumpre analisar mais profundamente as atribuições investidas pessoalmente no monarca através do Poder Moderador e as limitações a ela impostas. Primeiramente, sobre o assunto é necessário observar a definição relativa ao poder em questão dada pela Constituição Imperial no artigo 98, que assim prevê:

> Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organisação Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos. (BRASIL, 1824).

Observa-se que o princípio do Poder Moderador é agir para equilibrar o sistema, zelando pela harmonia e independência dos Poderes Políticos do Estado. Desse modo, por meio das prerrogativas contidas na constituição Imperial, o Poder Moderador deveria agir nos momentos de instabilidade política, para salvar e estabilizar o Estado, bem como para moderar os excessos.

As prerrogativas do Poder Moderador na Constituição Imperial tinham previsão nos nove incisos do artigo 101. Sendo elas nomear os Senadores, se limitando a forma contida no Art. 43, convocar a Assembleia Geral extraordinariamente pelo bem do império, sancionar os decretos e as resoluções da Assembleia para dar-lhes força de lei, aprovar ou suspender de forma interina as resoluções dos Conselhos Provinciais, adiar ou prorrogar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados, devendo, nesse caso, convocar outra para a substituir, nomear e demitir os Ministros de Estado, suspender magistrados, moderar penas impostas por sentença aos réus e conceder anistia. (BRASIL, 1824).

Em uma análise pontual sem considerar os fatores limitadores, as prerrogativas concentradas no monarca por meio do Poder Moderador, somadas às da Chefia do Executivo, dão poderes quase absolutos para o Imperador. Tal quadro, no entanto, quando considerados os fatores limitadores não condizem com a realidade, já se observou acima nesse subcapítulo que existe limitação do imperador tanto em caráter legislativo, por meio da Assembleia e de suas câmaras, quanto em caráter executivo, por meio da necessidade de referendo dos ministros. No Poder Moderador não é diferente, existem tanto limitações advindas do próprio texto legal, quanto limitação advindas de fatores institucionais.

As limitações advindas da lei são claras e delimitadas, primeiramente o Poder Moderador somente pode ser exercido por meio das prerrogativas contidas nos nove incisos do art. 101 da Constituição Imperial. Uma segunda questão são as limitações legais de cada prerrogativa, veja-se a prerrogativa de nomear os senadores, que se restringe pela lista tríplice eletiva determinada no art. 43, a sanção dos decretos e resoluções da Assembleia se trata mais de uma obrigação do que de um direito, a prerrogativa verdadeira nesse caso é a de negar sanção, a qual é devidamente limitada por ser automaticamente ignorada em caso de o projeto ser aprovado nas duas próximas legislaturas, conforme art. 64 e seguintes. (BRASIL, 1824).

A prerrogativa de aprovar ou suspender interinamente as resoluções dos conselhos provinciais somente podem ser utilizadas nos casos em que a Assembleia não esteja reunida nos termos dos art.s 86 e 87 da Constituição Imperial, a de suspensão dos magistrados só pode ser utilizada em caso de queixas contra eles apresentadas, e se trata tão somente de uma suspenção e não de exoneração, a exoneração só pode ser oposta por sentença nos termos dos artigos 154 e 155 da Constituição Imperial. (BRASIL, 1824).

Algumas dessas prerrogativas são limitadas pela própria redação: a de convocação da Assembleia Geral permite sua execução somente em casos de assim pedir o bem do Império. A de perdoar e moderar penas impostas aos réus tem limitação de apenas poder modificar as sentenças para o bem do réu e nunca de impor a ele pena mais severa, a de concessão de anistia somente se dispõe ao uso nos casos em que aconselhar a humanidade ou o bem do Estado. Além disso, mesmo com poucas limitações, essas três prerrogativas, na forma que se dispuseram, dificilmente tenderiam gravemente a balança para o lado do poder monárquico. (BRASIL, 1824).

Das nove prerrogativas, sobraram apenas duas, as quais merecem atenção. A primeira delas é a de prorrogar ou adiar a Assembleia Geral e de dissolver a câmara. Esta possui limitação na própria redação de lhe permitir o uso somente quando exigir a salvação do Estado, o que se figura como vago e poderia se restringir muito ou ampliar muito o conceito de salvação do Estado, dependendo de quem a analisa. Em qualquer caso, utilizando essa prerrogativa o monarca é obrigado a convocar outra que a substitua. A segunda é a de nomear e demitir os Ministros de

Estado, esta é a que menos tem limitações, é utilizada livremente, pois é derivada da responsabilidade política dos ministros perante o monarca. (BRASIL, 1824).

Chega-se, assim, a um último elemento essencial da constituição de 1824, trata-se ele do fator institucional de limitação ao Poder Moderador consistente em um órgão. Esse órgão é o Conselho de Estado, composto de membros vitalícios nomeados pelo Imperador nos termos do art. 137 da Constituição Imperial. Esse órgão deveria ser ouvido sempre que o monarca fosse utilizar as prerrogativas do Poder Moderador, ressalvada a de nomear e demitir os Ministros de Estado. Além de ser ouvido nos casos de utilização do Poder Moderador, deveria de igual forma ser ouvido antes de o Imperador utilizar algumas das atribuições de Chefe do Executivo, como declaração de guerra e ajustes de paz, negociação com Estados estrangeiros e medidas de administração pública. (BRASIL, 1824).

De fato, o Conselho de Estado se afigura como um órgão fraco, não tem o poder vinculante de limitação dos poderes do monarca que tem a Assembleia em matéria legislativa e os Ministros em matéria executiva. O conselho deve ser ouvido, mas tão somente dá pareceres que não vinculam o Chefe dos Poderes Moderador e Executivo. Entretanto, está longe de ser inútil tal oitiva, o Conselho oferece resistência e tensão política contra as propostas do Imperador que acharem equivocadas fazendo que ele repense a utilização de tais prerrogativas, se trata de um parecer que não obriga ao cumprimento, mas que aconselha veementemente exercendo uma força política limitadora.

Com os poderes apresentados acima e suas limitações, a Constituição de 1824 está a meio caminho para o sistema adotado em 1847, com exceção de uma alteração que fortalece os poderes políticos dos ministros e do Conselho de Estado através da lei 234 de 23 de novembro de 1841 e da constituição do Chefe de Governo pelo decreto 523 de 20 de julho de 1847, dos quais se falará mais à frente.

Apesar de apresentar os princípios estruturais que permitiriam a instalação do sistema de governo aplicado em 1847, seria equivocado dizer que a constituição de 1824 tem um sistema de governo parlamentar ou semiparlamentar. Apesar de apresentar fortes limitações ao Imperador, que não é corriqueiro no caso das monarquias limitadas, que geralmente o limitam o monarca apenas em matéria legislativa e judiciaria, no sistema inaugurado no Brasil pela Constituição Imperial, não existe um Chefe de Governo separado do Chefe Executivo, motivo pelo qual a Chefia do Executivo transcrita na constituição engloba tacitamente essa função, pois possui

todas as atribuições concernentes a chefia executiva, isso conjuntamente ao fato de que os ministros são responsáveis politicamente perante o Imperador, enquanto que perante a câmara somente respondem por infrações jurídicas, cria um ambiente que diante das limitações impostas ao monarca, principalmente em matéria legislativa, somente poderia condizer com a Monarquia Limitada, que é o equivalente monárquico e hereditário do sistema presidencialista, conforme pode-se compreender por meio do segundo capítulo dessa monografia.

Lacerda (2016, p. 96-97) corrobora com esse entendimento quando denota que o primeiro reinado, iniciado em 1822 e cessado em 1831, não teve características parlamentares formais ou informais. Para o autor, a "operação parlamentarista" começa em 1847. Apesar de esse nome não ser preciso ao descrever o sistema de governo implementado de forma totalmente delineada naquele ano, o que será observado mais à frente no presente subcapítulo, o autor entende de forma correta que durante o primeiro reinado ele não existiu.

Tendo analisado a Constituição Imperial é necessário, antes de analisar o decreto 523 de 1847, compreender o contexto que levou aos acontecimentos que o fizeram ser decretado. O primeiro dos acontecimentos relevantes a esse contexto se dá no ano que se seguira a promulgação da constituição, sendo tal acontecimento a realização do Tratado do Rio de Janeiro de 29 de agosto de 1825. Por meio dele, Brasil e Portugal realizam o tratado em que Portugal reconhece a independência do Brasil, que por sua vez realiza algumas concessões. Entre as concessões, na parte dois do referido tratado, em seu artigo II, é concedido a D. João VI, então Rei de Portugal, o título de Imperador do Brasil. No mesmo documento, D. João VI, no artigo I, reconhece a independência do Brasil o reconhecendo como Império, reconhece também D. Pedro I como Imperador e transfere a soberania a esse e a seus sucessores, entretanto resguarda para si o mesmo título de Imperador. (TRATADO DO RIO DE JANEIRO, 1825).

Ambos os atos são simbólicos, entretanto têm implicações na forma de Estado adotada a época, bem como estabelecem condições de governo delegado ou de regência. O tratado torna o Imperador D. João VI[27] uma espécie de monarca

[27] Se as vertentes da história do Brasil reconhecessem D. João VI como Imperador do Brasil, provavelmente no país ele seria tido como D. João I, ou seria utilizada a junção sendo reconhecido como D. João VI e I, como é efetuado com D. Pedro I fora do Brasil, onde é reconhecido como D. Pedro I e IV, uma vez que foi o quarto Rei de Portugal e o primeiro Imperador do Brasil a utilizar o nome Pedro

emérito, desprovido de poderes, mas que conserva em sua pessoa o mesmo título que é resguardado ao soberano. O Imperador D. Pedro I vira uma espécie de monarca em exercício de um poder delegado, ou melhor dizendo um Imperador Regente investido de forma definitiva, observa-se que quem cede e transfere a soberania é o Imperador D. João VI de quem emanam os poderes, enquanto o Imperador Dom Pedro I cede tão somente o título, o qual D. João VI já resguardara por meio do artigo I do tratado.

Na prática, não existe uma grande mudança para o Brasil, já independente de fato e do qual o monarca reinante já era D. Pedro I. Para a coroa do Rei de Portugal, sem restaurar os poderes, o decreto representava a restauração do *status a quo*. Desde a partida do então Rei de Portugal, Brasil e Algarves, D. João VI, do Brasil para Portugal já deixara D. Pedro I como regente[28]. Em teoria, o regente responderia ao Rei, na prática tornou o país independente, fazendo inclusive a guerra, demonstrando que a própria regência se fazia igualmente independente. O tratado faz a coroa do agora Imperador D. João VI voltar a ter o título que porta o soberano do Brasil, enquanto seu filho, o Imperador D. Pedro I, porta os poderes de fato, mantendo a antiga regência que se fazia independente pelos atos, porém agora com um status mais elevado e com investidura nos poderes de soberano. A principal questão que implica o monarca português portar o título reservado ao soberano do Brasil é fazer com que, ainda que de uma forma cerimonial ou meramente teórica, o Brasil fique sob a Forma de Estado de União Pessoal com Portugal.

Apesar de implicar mais na Forma de Estado teórica do que no sistema de governo prático, o tratado em questão vai influenciar diretamente a linha de sucessão do trono português, que não reconhece soberanos de Estados estrangeiros como integrantes da linha sucessória, e criar uma série de questões e eventos em cadeia que culminaram na abdicação de D. Pedro I do trono brasileiro, no governo de regência, na ascensão de D. Pedro II e, finalmente, no decreto 523 de 1847. Esses eventos ocorrem de forma simultânea tanto em Portugal como no Brasil e derivam em

em seu título, entretanto para não gerar confusões será usado no texto a nomenclatura D. João VI para todas as vezes em que o texto se referir ao Rei de Portugal e Imperador do Brasil D. João.

[28] Bueno (2022, p. 1-2) explica que em meio a tensão política que antecedeu a independência, o príncipe regente emitia decretos que contrariavam aos expedidos pela corte portuguesa. Naquele ambiente tensionado ficavam sob um impasse, escolhiam se atendiam aos decretos do príncipe regente ou os de Lisboa.

parte da insatisfação do povo brasileiro em ficar atrelado a Portugal por meio do monarca.

Pouco tempo depois, ocorreria o fator que influenciou decisivamente a história de dois países, tal fator é o único inevitável na vida humana: a morte. Se para uma pessoa que perde um ente querido, a morte se afigura como um fator traumático, para um país de governo monárquico perder, por meio da morte, seu governante é um fator igualmente traumático, talvez até em grau mais elevado. Tal morte leva a um segundo fator, esse inevitável na "vida" de um Estado monárquico: a sucessão. A sucessão, assim como a morte, é traumática, leva geralmente a insegurança e a contextos de crise. Brasil e Portugal sofreram juntos esse contexto de crises, um por perder seu Rei, o outro por sentir o peso do Tratado do Rio de Janeiro de 29 de agosto de 1825, que tem como consequência a União Pessoal do Reino de Portugal e do Império do Brasil. Em 10 de março de 1826, morre Sua Majestade Imperial e Fidelíssima D. João VI, abrindo a sucessão do trono de Portugal ou, melhor dizendo, a sucessão dos tronos de Brasil e Portugal. (BONIFÁCIO, 2004, p. 519).

A linha sucessória é clara em definir D. Pedro I como o legítimo herdeiro da coroa, para se tornar D. Pedro I e IV de Brasil e Portugal. Daí deriva a inteligência da dupla de Imperadores, pai e filho, ao fixarem os termos do Tratado do Rio de Janeiro de 1825. Apesar de aparentemente simbólicos, os artigos I e II, da segunda parte do documento tinham implicações práticas, não apenas tornavam D. João VI um Imperador emérito, que mantinha em união pessoal Brasil e Portugal apenas na teoria, mas o tinham como quem delegava os poderes. Se os poderes do Imperador filho eram delegados dos do Imperador pai, a chefia de estado, ainda que delegada definitivamente por D. João VI, era nele mantida, por conservar o título, embora desprovido dos poderes.

Dessa forma, apesar de o reino de Portugal não permitir transição da coroa a soberano de Estado estrangeiro, D. Pedro I não se afigura como tal, estava livre para receber os reinos em sucessão. Tal fato foi reconhecido por D. João VI, que ao ratificar em 15 de novembro de 1825 o referido tratado, declarou ser D. Pedro I o legítimo herdeiro de ambos os reinos. De fato, após os eventos de sucessão, D. Miguel acaba por contestar o fato de o irmão receber a coroa de Portugal sendo soberano de Estado estrangeiro, porém basta avistar o texto do tratado para compreender que tal soberania era delegada. (BONIFACIO, 2004, p. 519-523).

Recebendo a Coroa de Portugal, D. Pedro I encontra-se sob um impasse, por um lado os brasileiros não queriam ser governados pelo Rei de Portugal, por outro, os portugueses não queriam ser governados pelo Imperador do Brasil. A ocasião pedia que D. Pedro I escolhesse qual país queria governar, após promulgar uma carta constitucional para Portugal, o Imperador escolheu o Brasil, abdicando o trono de Portugal em favor da filha Maria da Gloria, então princesa do Grão-Pará, que viria a se tornar D. Maria II. Entretanto, impôs ardilosas condições a abdicação, que não sendo verificadas, não lhe dariam validade. De fato, enquanto Maria da Gloria não fosse proclamada como D. Maria II de Portugal, D. Pedro I e IV continuava a governar o Brasil e Portugal, o primeiro diretamente, o segundo por meio da regente D. Isabel Maria. Na teoria, abdicou do trono em Portugal, na prática[29], continuava governando ambos os países que se figuravam em realidade como associados na Forma de Estado de União Pessoal[30]. (BONIFACIO, 2004, p. 519-523).

Logo, a luta pelo trono de Portugal seria uma das causas que incidiriam na abdicação de D. Pedro I e IV do trono do Brasil e após descambaria em uma guerra civil em Portugal entre constitucionalistas, liderados por D. Pedro I e IV e pelos apoiadores da "causa de D. Maria II"[31], e os absolutistas, liderados por D. Miguel. No Brasil, além de outros fatores, os descritos acima foram motivo de instabilidade, as

[29] A Assembleia da República de Portugal ([20--?]), em seu site, informa que por ter a abdicação que fez D. Pedro I e IV falhado por não atingir os requisitos e ter D. Maria II, como próxima rainha, sido coroada somente em 1834, o reinado de D. Pedro I e IV sob Portugal iniciou em 1826 e somente se findou em 1834.

[30] No período que se seguiria, as instabilidades políticas tanto no Brasil quanto em Portugal se acentuavam. D. Pedro I e IV seria pressionado a nomear D. Miguel como Regente de Portugal o que o fez em 3 de julho de 1827, porém somente em 26 de fevereiro de 1828 D. Miguel passou a exercer tal função, jurando lealdade a D. Maria II e a Constituição, das quais usurparia o lugar da primeira e rasgaria a segunda. Os fatos descritos iniciariam uma disputa pelo trono entre D. Maria II, apoiada pelos defensores de sua causa, e D. Miguel. Devido aos fatos, em abril de 1829 D. Pedro I e IV tornava nula sua abdicação, entendia ele que caducaram os termos retomando assim a coroa de Portugal, entretanto voltaria atrás tacitamente criando uma regência em nome de D. Maria II em 15 de junho de 1829. Em um ato ao estilo do pai, D. Pedro I e IV ordenou que D. Maria II retornasse à corte brasileira. Aos 27 de agosto de 1829 essa ordem seria cumprida por Barbacena, fiel seguidor de D. Pedro I e IV, que ao embarcar com D. Maria II dirigiu, aos portugueses em nome de D. Pedro, a declaração de que os portugueses deveriam fazer um novo juramento de fidelidade e amor e "ofereceu o asilo do Brasil a todos que o preferissem ao dos países europeus" na ocasião afirmou que os portugueses fiéis a causa seriam bem recebidos pela fidelidade a "Suas Majestades el-rei D. Pedro IV e a rainha D. Maria II". O episódio ao que parece restara como uma tentativa de D Pedro I e IV realizar com a filha o que o pai teria feito com ele, ao reconhecer sua coroa, mas manter o título de Imperador, a declaração ao embarque de D. Maria II tem conotação semelhante, reconhecer sua coroa portuguesa, entretanto dar a entender que é delegada das mãos de D. Pedro I e IV. (BONIFACIO, 2004, 519-554).

[31] A "causa de D. Maria II" é um movimento que buscava reconhecer D. Maria II como rainha de Portugal, participou inclusive da guerra civil contra D. Miguel que tentava usurpar o trono e conseguiu manter o poder sobre boa parte de Portugal, com exceção da Terceira, fiel a D. Maria II e a D. Pedro I e IV (BONIFACIO, 2004, p. 519-545)

limitações impostas pelo parlamento não deixariam que D. Pedro I e IV enviasse mantimentos, dinheiro ou outros esforços para auxiliar na causa de D. Maria II ou na própria para aquele outro reino e gerariam tensão política. Ao mesmo tempo, interferir nas questões portuguesas não dava boa fama para o Imperador entre os brasileiros e aos poucos a rixa entre brasileiros e português ia aumentando dentro do território brasileiro. (BONIFACIO, 2004, 519-554).

O episódio que marcou o cume desses eventos no Brasil foi a viagem feita por D. Pedro I a Minas Gerais, mais especificamente seu retorno, quando ganhou apoio e festejos em sua homenagem por portugueses. Brasileiros, que estavam insatisfeitos com o rumo dos acontecimentos e que o governo vinha tomando, em resposta, atacaram as casas dos portugueses, que por sua vez jogaram “garrafas e cacos de vidro” nos brasileiros. O episódio é conhecido como noite das garrafadas e marcou o início de manifestações e revoltas partindo do povo brasileiro que ganharam apoio dos comandantes das forças. (BRASIL, 2022).

Com uma situação política já insustentável, D. Pedro I se vê em uma situação já insustentável, diante do risco de os militares e o povo o deporem pela força, D. Pedro I abdica no dia 7 de abril de 1831 nos termos abaixo:

> Usando do direito que a Constituição me concede, declaro que hei muito voluntariamente abdicado na pessoa de meu muito amado, e prezado filho o Sr. D. Pedro de Alcantara. Boa Vista sette de Abril de mil oitocentos e trinta e um, décimo da Independência, e do Império. (PEDRO, I, 1831).

Como visto, D. Pedro I abdica do trono do Brasil em favor do filho D. Pedro II, o que se figurava como o ato mais favorável a conjuntura da época. Há de se destacar que por uma interpretação da constituição em seus exatos termos teria tido outro desfecho e D. Pedro II poderia não ter herdado a coroa naquele momento.

A Constituição Imperial define no artigo 117 que o herdeiro legitimo é aquele que tenha esse lugar por caráteres de primogenitura, para além disso determina que a linha anterior prevalece sob as posteriores, que na mesma linha prevalece o grau mais próximo ao mais remoto e no mesmo grau a preferência se dá pelo sexo masculino ao feminino, sendo todos esses critérios iguais, seria usado o da idade, sendo o herdeiro o mais velho. Ao mesmo tempo, define em seu artigo 4 que a

dinastia imperante é a de Dom Pedro I. Contando-se as linhas dinásticas a partir de Dom Pedro I, a primeira linha seria a de D. Maria II de Portugal, observando apenas a letra constitucional seria ela a herdeira do trono uma vez que se prefere a linha ao grau e esse segundo ao sexo, portanto o critério principal seria a linha. Importante observar que outros critérios não impediam a sucessão para D. Maria II, ela era brasileira nata, filha de pai com nacionalidade constitucional brasileira, sua ascensão ao trono português se deu com a concordância do Imperador reinante, que inclusive abdicou nela tais poderes, ou seja, não perdera a nacionalidade.

Abre-se assim três possibilidades, a primeira de que se considerou que a dinastia foi trocada quando do Tratado do Rio de Janeiro de 29 de agosto de 1825, considerando-se as linhas dinásticas a partir de D. João VI, assim de fato a primeira linha seria a de D. Pedro I e não a de D. Maria II, havendo espaço para considerar que Pedro de Alcântara e D. Maria II estavam na mesma linha e grau e utilizar o critério de preferência do sexo masculino ao feminino, essa é a única com respaldo do art. 117 da Constituição Imperial, apesar de que a troca de dinastia deveria ser realizada pela Câmara dos Deputados. A segunda seria que se efetuou uma interpretação errônea e considerou-se que a linha era a de D. Pedro I, partindo dele próprio e que existia apenas uma linha, considerando-se seus filhos na mesma linha. A terceira é que simplesmente se ignorou o texto constitucional por forças das circunstâncias.

Em qualquer dos casos, há de se convir que diante da conjuntura imposta a D. Pedro I e da vontade dos brasileiros, entregar a coroa do Império do Brasil a D. Maria II, que portava ao menos pretensão ao título de Rainha de Portugal[32], não se afigurava como uma opção viável. A saída óbvia é D. Pedro II, configura-se a sucessão para ele como a possibilidade de salvação daquele Estado Monárquico, finalizando de vez qualquer Forma de Estado de União Pessoal com Portugal, seja teórica ou prática. Em resumo, esses foram os motivos que constituíram o contexto em que abdicou D. Pedro I, ascendeu D. Pedro II e que se iniciou o período de regência.

O período de regência foi marcado por dois períodos bem delineados. O primeiro em que se adotava o sistema de governo diretorial em atenção ao disposto

[32] Segundo Bonifácio (2004, p. 519-554), a guerra civil foi ganhada por Pedro I e IV e pelos defensores da causa de D. Maria II em Portugal. Como D. Pedro IV, Pedro I, assumiu a regência de Portugal em nome da filha, ainda não coroada. De fato, D. Maria II somente foi coroada Rainha de Portugal em 1834 no ano da morte de D. Pedro IV em Portugal, conforme verificado por meio do site da Assembleia da República de Portugal (PORTUGAL, [20--?]).

no art. 123 e 129 da Constituição Imperial, os quais determinavam que a regência se compunha por uma diretoria de três membros, da qual o mais velho presidiria, essa não era responsável perante o parlamento ou qualquer outra autoridade ou órgão. (BRASIL, 1824).

O segundo período é instituído pela lei 16 de 12 de agosto de 1834, que suspende o Conselho de Estado e, apesar de paradoxal por estar em um Estado com Forma de Governo Monárquica, estabelece em seu teor um Sistema de Governo Presidencial. É certo que a regência agia em nome do Imperador, mas executava as funções e utilizava-se dos poderes do monarca, de modo que nela estava concentrada as funções de chefia executiva. De acordo com o art. 26 da referida lei haverá a partir dela um só regente, não mais um diretório, esse regente é eleito para mandato temporário de quatro anos, cumpre salientar que, assim como a regência diretorial, a que se deu a partir de 12 de agosto de 1834 também não era responsável perante o parlamento, nem a qualquer outro órgão ou autoridade, pois mantinha as mesmas prerrogativas constitucionais, por esses motivos que é correto classifica-la como tendo o sistema de governo em questão, pois cumpria com os requisitos para se afigurar como presidencialista, ao menos quando analisado com foco na regência. (BRASIL, 1834)

Em 1840, afigura-se o fim do período de regência e o início do segundo império ou segundo reinado, como queiram chamar-lhe. O início do reinado de D. Pedro II se dá através do Golpe da Maioridade, ou seja, pela declaração de que D. Pedro II possuía maioridade, apesar de verdadeiramente não o ter. (LACERDA, 2016, p. 97).

No ano seguinte, o Imperador sanciona a Lei 234 de 23 de novembro de 1841 que cria novamente o Conselho de Estado, esse mais forte que o anterior, primeiramente porque tem suas atribuições aumentadas através do artigo 7º da referida lei, obrigando o monarca a ouvir o conselho nos casos em que se propuser a utilizar qualquer das atribuições do Poder Moderador, incluindo destituir os ministros, questões de guerra e paz, presas e indenizações, abusos de Autoridades Eclesiásticas, e sobre decretos regulamentos ou instruções, bem como propostas que o Poder Executivo queira apresentar a Assembleia Geral. Em segundo lugar, porque os Ministros de Estado passam a ter direito de assento no Conselho de Estado, mesmo sem nomeação do Imperador para tanto, segundo o art. 1º da referida lei. (BRASIL, 1841).

Incluir os Ministros de Estada no Conselho faz com que se acrescente um fator limitador das vontades do monarca mais forte do que o anterior. O imperador continua a poder realizar seus atos contrariamente ao decidido no Conselho, que dá apenas pareceres sem vinculação, entretanto o poder político do Conselho cresce estrondosamente. Se no Conselho de 1824, as decisões aconselhavam veementemente, no conselho de 1841, os aconselhamentos podem se fazer ouvir por força da limitação executiva. Deixar de ouvir um Conselho de Estado em que boa parte dos integrantes pode paralisar o governo não é um ato inteligente, salvo se a oitiva em discussão for derrubar o ministério.

Cumpre salientar que o contexto em que se dá o fortalecimento desse Conselho e a sua ampliação quanto a que deve ser ouvido pelo Imperador antes de decidir se dá em um momento em que o monarca ainda é menor de idade, apesar de declarado maior. Dessa forma, tendo um Imperador com plenos poderes e que é muito novo em idade, comparado aos mais Chefes de Estado e governo, se faz mister obrigá-lo a ouvir o conselho de sábios homens de mais idade antes de decidir sobre algum assunto que pode influenciar o destino da nação, quanto mais ampla se afigura-se a lista de atribuições do Imperador restritas a oitiva anterior do Conselho de Estado, melhor seria para o resultado prático da proteção do bem do Estado.

Assim, D. Pedro II cresce se acostumando a ter de ouvir o conselho de Estado e compreendendo o jogo de poderes que o limitava. Desde novo, possui atribuições nele investidas, mas desde cedo deveria ouvir sábios senhores antes de as executar. A peça final do sistema que foi adotado no Brasil em 1847 que se afigura como sendo semiparlamentar orlenanista ou parlamentar orleanista, nome pelo qual Duverger o reconhecia conforme visto no segundo capítulo dessa monografia, foi estabelecida nesse contexto, de um Imperador que se acostumou, com o passar dos anos, a ouvir seu conselho do qual boa parte dos membros eram Ministros de Estado, por terem lá lugar de direito.

Tal peça final era o “Presidente do Conselho dos Ministros”, função equivalente à de primeiro-ministro, que exercia a função de Chefiar o Governo. O cargo foi estabelecido pelo decreto 523, de 20 de julho de 1847. Segundo o texto do referido decreto, a criação do cargo se dá pela conveniência de ofertar ao Ministério organização adaptada para as condições do sistema representativo. Também impõe, o decreto, que o Conselho de Ministros crie seu regulamento. O referido dispositivo legal não cita expressamente a responsabilidade do conselho de ministros perante o

parlamento, tal determinação é no máximo tácita[33], ou nem isso. De fato, apenas o Poder Moderador conserva essa prerrogativa, entretanto o respeito do monarca às moções parlamentares poderia dar o mesmo efeito. De fato tal, o decreto dá as condições para o funcionamento do sistema semiparlamentar orleanista, pois fica implícito que o ministério funciona de forma conjunta, tanto que deve criar um regimento e que a chefia de governo resta independente da Chefia de Estado, apesar de coabitar com a Chefia Executiva. (BRASIL, 1847).

O nome sistema semiparlamentar orleanista se afigura mais adequado que o nome parlamentar orleanista, primeiramente porque seja no sistema adotado no contexto brasileiro, seja aquele adotado na França durante a monarquia de julho, não tendia a concentração de poder ao parlamento, pelo contrário, o poder era dividido entre Chefe de Estado e Parlamento e exercido por meio do gabinete. Percebe-se, ainda, que na França, no contexto da quinta república e do sistema semipresidencial nela adotado, equivalente ao semiparlamentar orleanista, porém aplicado ao contexto republicano, denota-se, inclusive, cenário que, na grande maioria das vezes, tende a empoderar o Chefe de Estado e não o parlamento, somente em raros momentos tende a esse e não aquele. Em segundo lugar, porque o sistema adotado no contexto do Brasil fazia com que as moções de censura dependessem da sanção do monarca, em nenhum momento se deu a prerrogativa a Assembleia Geral, ou a qualquer de suas câmaras, de derrubar o Conselho de Ministros por moção de censura ou desconfiança, motivo pelo qual o parlamento só o poderia fazer por meio do Poder Moderador.

O Contrário também se afigura verdadeiro, o Conselho de Ministros, mesmo como parte integrante do Conselho de Estado, não podia dissolver a Câmara de Deputados. Poderia, no entanto, fazê-lo por meio do Poder Moderador, aconselhando-o a dissolver a Câmara. Em qualquer dos casos, a decisão seria do

[33] Lacerda (2016, p. 97) entende que existiam líderes extraoficiais do gabinete anteriormente e, que com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, fica implícito que ele deve manter a confiança “das duas casas do Legislativo”. A essa vertente se apresenta ressalvas nesta monografia, primeiro porque o Conselho de Ministros só respondia de alguma forma a Câmara dos Deputados, não as duas Câmaras da Assembleia Geral. Segundo, porque mesmo essa responsabilidade perante a Câmara de Deputados era tão somente jurídica e não política de acordo com a constituição. É certo que o Chefe do Poder Moderador poderia acatar as moções de censura e desconfiança dando a elas validade constitucional, mas, sem o referendo do Poder Moderador, elas eram nulas de pleno direito. O caso de parlamento ser derrubado pelo Poder Legislativo no Brasil semiparlamentar orleanista de 1847 afigurava-se como o caso da concentração de poderes em Georges Pompidou e no General de Gaulle na França no início da quinta república, ocorriam ambos com validade constitucional, mas somente porque os agentes políticos que portavam os poderes constitucionais referendavam os atos, tácita ou expressamente.

árbitro supremo do sistema semiparlamentar orleanista brasileiro, que se afigurava como o Poder Moderador. O senado, no entanto, era intocável, seus membros eleitos pelo mesmo eleitorado que os deputados para afigurarem como parte de uma lista tríplice e depois escolhidos através do terço pelo Poder Moderador tinham assento vitalício, dessa forma o Senado não podia ser dissolvido.

Observa-se que o sistema semiparlamentar orleanista adotado no Brasil em 1847 conserva a separação de poderes entre o Parlamento e o Conselho de Ministros, não dá a qualquer deles o poder de interferir diretamente no outro. Por outro lado, conserva a possibilidade de dissolução de ambos, mas entrega a prerrogativa de o fazer a um terceiro órgão. Dessa forma, existe paridade de armas entre a Assembleia Geral e o Conselho de Ministros, nem um tem a decisão final sobre a dissolução do outro, entretanto ambos podem solicitar tal dissolução às boas graças do Poder Moderador.

Entende Lacerda (2016, p. 97) que embora D. Pedro II mantivesse a chefia do Poder Executivo é nítido que possui intenção em ajustar o Conselho de Ministros conjuntamente com os partidos da época que se encontravam em formação, sendo eles o Partido Liberal e o Partido Conservador. Segundo o autor, o primeiro a ocupar no Brasil o cargo de Presidente do Conselho de Ministros foi Manuel Alves Branco, pelo lado liberal.

Lacerda (2016, p. 98) leciona que existiam seis pastas no Conselho de Ministros de 1847, sendo elas “Império, Justiça, Estrangeiros, Fazenda, Guerra e Marinha”, e que, em 1860, foi acrescentada a sétima com o nome de “Agricultura, Comércio e Obras Públicas”. Explica ainda que ao Presidente do Conselho de Ministros, além de chefiar o governo, era atribuído a direção de uma das pastas e que em 60% das vezes ocupava o mais relevante do “governo imperial” sendo ela a pasta do Ministério da Fazenda.

O mesmo autor descreve o cenário de interação entre monarca e os partidos imperiais. Para ele, o sistema passa a “operar” por meio da “interação combinada” dos partidos e do monarca. Por um lado, a Câmara teria forçado a queda de alguns gabinetes do Conselho, por outro o Poder Moderador promovia “rodízio de poder entre as forças políticas”, para isso decretava a dissolução da Câmara dos

Deputados e convocava novas eleições, segundo o autor houveram de 1847 a 1889 um total de 31 gabinetes[34]. (LACERDA, 2016, p. 98).

A primeira moção de censura aprovada foi contra o Gabinete Macaé em 26/05/1848, com a queda do respectivo governo em 31/05/1848, ao passo que a primeira dissolução da Câmara no novo sistema ocorreu em 12/02/1849, ambas na legislatura de 1848-1849, nas três legislaturas que se seguiram começando pela de 1850-1852, eleita em 1849, e finalizando na de 1857-1860, eleita em 1856, não houve nem moções de censura nem dissoluções. Em maio de 1862, houve duas moções de censura, ambas com queda do respectivo conselho, sendo contra o Gabinete Caxias, que caiu em 24/05/1862, e contra o Gabinete Zacarias, que caiu em 30/05/1862. No ano seguinte, em 12/05/1863, havia a dissolução da Câmara. A próxima dissolução da câmara ocorreria dali duas legislaturas, em 18/07/1868, seguida pela de 22/05/1872, novamente se afigura uma legislatura sem dissolução e, em 11/04/1878, ocorre novamente, a próxima se daria em 30/06/1881.

O período de 1882 a 1885 é marcado por forte instabilidade, em julho de 1882, o Gabinete Martinho Campos cai, após moção de censura recebida em junho, o mesmo ocorreria com o gabinete Paranaguá em 24/05/1883, após moção de censura recebida em 14/05/1883. O Gabinete Dantas recebe uma moção de censura em 28/07/1884, mas, ao invés do gabinete, cai a Câmara, que é dissolvida em 03/09/1884. Em 04/05/1885, o mesmo gabinete sofre outra moção de censura, dois dias depois o gabinete é demitido, decorridos quatro meses a câmara também seria dissolvida em 26/09/1885. A próxima dissolução da câmara se daria em 15/06/1889, no ano da Proclamação da República[35].

Segundo Lacerda (2016, p. 99-100), o Poder Moderador dissolvia a câmara, o que fez por nove vezes, quando diante de crises políticas, por conta de pedido do Conselho de Ministros ou por entender que deveria alternar “o perfil político da liderança do governo” e que, anteriormente a cada dissolução, consultava o Conselho de Estado[36] por determinação da constituição. Descreve também que houve

[34] Para Ferraz (2013, 8-22), no período posterior ao decreto 523 de 1847 e anterior à proclamação da república em 1889 existiram 32 gabinetes.

[35] As datas das moções de censura e das dissoluções da câmara são apresentadas por Lacerda (2016, p. 99) enquanto as datas da queda dos gabinetes são informadas por Ferraz (2013, p. 8-9).

[36] Apesar de acertadamente Lacerda (2016, p. 99-100) entender que anteriormente a cada dissolução o Poder Moderador deveria consultar o Conselho de Estado, entende equivocadamente que esse conselho é aquele adotado em 1824, o que não se afigura como realidade, o Conselho adotado em 1824 foi suprimido pela lei 16 de 12 de agosto de 1834. O Conselho de Estado que o Poder Moderador

sete moções de censura aprovadas pelos deputados e que todas resultaram ou na queda do Conselho de Ministros ou no pedido desse para dissolução da Câmara. Entende ainda que mesmo as moções de censura que foram derrotadas na Câmara dos Deputados acabaram por causar instabilidade ou queda dos ministérios.

Em sua doutrina, Lacerda (2016, p. 100-101) critica parte da historiografia que tratando do império enfatizava que o Poder Moderador distorcia o sistema parlamentar, mas que em realidade quando o Chefe de Estado nomeava um Conselho de Ministros e dissolvia a Câmara realizava a construção de uma maioria parlamentar que permitia ao Presidente do Conselho de Ministros governar. Afirma que esse fato se devia à forte interferência do governo nas eleições por meio de "fraudes e irregularidades". Uma vez que as eleições não representavam em realidade a vontade da população, mas a do Governo em exercício[37], produzir essa rotação de gabinete e após dissolver a Câmara permitia algum rodízio de poder.

Longe estava o doutrinador de não criticar a característica autocrática do Poder Moderador, Lacerda (2016, p. 101-102) acredita, inclusive, que diante da forma de governo monárquica para que se apresenta um "parlamentarismo democrático", naquele contexto, extinguir o Poder Moderador ou transformar em um instituto simbólico seria cabível. Entretanto, reconhece que o Poder Moderador era essencial para promover o rodízio entre os lados opostos da força política do império e, diante da impossibilidade de se fazer por outra forma era indispensável para que o poder não se perpetuasse em um único grupo.

Porém, para o estudo que se encontra em curso na presente monografia não se tem a intenção de estudar uma modificação do sistema da época para que se transformasse em parlamentarista de fato. Nem mesmo a Forma de Governo adotada à época se faz importante, salvo para entender o contexto, adequá-la a critérios classificatórios e, claro, entender do que se trata para não a confundir com sistema de governo. Em realidade, salvo critérios de classificação pouco importa se o sistema de

consultava em 1847 era um mais forte estabelecido pela lei 234, de 23 de novembro de 1841, composto por doze membros ordinários e pelos Ministros de Estado, esse era consultado em ambos os casos, tanto para as dissoluções da Câmara de Deputados, quanto para a demissão do Conselho de Ministros de acordo com a referida lei.

[37] Lacerda (2016, p. 101) observa com astúcia tal fenômeno, utiliza como prova de que a elite dominante do governo impedia a rotação a proibição do direito ao voto dos analfabetos em 1881. A mesma proibição é mantida com a Proclamação da República e o advento da primeira Constituição Republicana em 1891 quando em seu artigo 70, §1º proibia de se alistarem como eleitores os mendigos e analfabetos ao mesmo tempo que não concedia como direito inviolável o ensino como fazia a constituição anterior. (BRASIL, 1891).

governo é adotado em uma monarquia ou uma república. O de 1847, adotado em uma monarquia, chama-se semiparlamentar orleanista, aplicado a uma república chamar-se-ia semipresidencialista. O principal objetivo do presente estudo é entender se o sistema adotado a época geraria mais equilíbrio entre os poderes que o atual. Portanto, não se tem a intenção de analisar uma hipotética extinção do Poder Moderador ou uma migração para um sistema totalmente parlamentarista, fatos que contaminariam o estudo, pois ou retirariam um caráter central do sistema aplicado à realidade brasileira em estudo ou mudariam o sistema de governo, não somente em sua classificação, mas em forma prática e até mesmo teórica.

Ferraz (2013, p. 8-22) analisa o motivo de queda referente a todos ministérios e gabinetes por organizador ou chefe desde o início do reinado de D. Pedro II, destacando de tal análise o período de 22 de maio de 1847 a 1889, caíram por interferência da Câmara dos Deputados 17 gabinetes, por interferência do Chefe de Estado, 7, por interferência conjunta da Câmara e do Chefe de Estado, 3, não contando nesse número as demissões de gabinete realizadas por meio do Poder Moderador por interferência da Câmara, sem a vontade de interferir do Imperador. Os outros 5 gabinetes caíram sem interferência nem do imperador, nem da Câmara dos Deputados, desse número houve tanto demissões solicitadas pelo Presidente do Conselho de Ministros, morte no curso do governo e um deles caiu por conta do golpe republicano.

Observa que na maior parte das vezes que o Conselho de Ministros caiu, decorreu da vontade da Câmara seguida pelo Chefe de Estado e do Poder Moderador. É nítido que na prática o sistema apresenta a necessidade de o Chefe de Governo manter a dupla confiança, tanto da Câmara de Deputados quanto do Chefe de Estado, apesar de constitucionalmente e legalmente não existir dispositivo que sustente a responsabilidade política perante a Câmara. O fato de a câmara ter causado a maior parte das quedas do governo demonstra que apesar de o Chefe do Poder Moderador se encontrar na Chefia do Executivo, segundo a constituinte, tendia a apresentar-se como um árbitro superior e independente. Faz-se imperioso notar que na sequência de votos de censura em que caíram os gabinetes Macaé, Caxias, Zacarias e Paranaguá, no ano seguinte a Câmara dos Deputados foi dissolvida pelo Poder Moderador. Esse quadro não se consumou apenas com o gabinete Martinho Campos e com o gabinete Dantas, neste, quando recebida a primeira moção de censura, dissolveu a Câmara ao invés do Conselho de Ministros; na segunda moção, demitiu o

gabinete e quatro meses após dissolveu a Câmara; naquele, demitiu o gabinete, mas não dissolveu a Câmara.

Cumpre salientar que no único caso em que ao receber uma moção de censura aprovada pela Câmara dos Deputados, o Poder Moderador demitiu apenas o gabinete sem dissolver a Câmara dos Deputados, no ano seguinte, surgiu uma instabilidade política que atravessou três gabinetes e duas legislaturas. Dessa forma, se faz crível que o Poder Moderador era usado para apaziguar os ânimos entre Governo e Câmara dos Deputados, diante da possibilidade de o primeiro ser demitido e a segunda ser dissolvida.

Observa-se que o sistema de governo semiparlamentar orleanista aplicado no Brasil em 1847 apresenta uma separação entre o Governo e o Poder Legislativo, porém não sem possibilidade de interferência que deve, no entanto, ser realizada por meio do árbitro supremo do sistema que é o Poder Moderador. Em análise, percebe-se que sem recorrer ao Poder Moderador existe a mesma separação entre os poderes que existe no sistema presidencialista, entretanto ao recorrer a ele existe geralmente uma interferência próxima a do sistema parlamentarista, porém com uma paridade maior de armas que a daquele.

No sistema parlamentarista, geralmente o parlamento sobrepõe-se ao governo, ficando o mesmo restrito a realização das políticas do Poder Legislativo sob pena de sofrer moção de censura caso em que o governo só pode recorrer a tentar a dissolução do parlamento. De fato, isso também pode ocorrer no sistema semiparlamentar orleanista em estudo, porém no parlamentarismo a dissolução do parlamento é sempre traumática para o gabinete, esse pode perder a maioria e ser substituído por uma nova moção de censura. No sistema em estudo, uma moção de censura pode perder o efeito pela simples vontade do Poder Moderador de não dar a ela validade, pode sequer descambar em uma dissolução e, mesmo quando a dissolução ocorre, a não aquisição de uma maioria pode não ser um critério utilizado pelo Poder Moderador para dissolver o Governo. Outro fato é que no sistema parlamentarista geralmente é necessária uma moção de censura anterior para dissolver o parlamento, enquanto no sistema em estudo ela pode ser realizada pelo Poder Moderador com outro critério. Claro, o Gabinete não está a salvo de dissolver-se, pois o Poder Moderador pode acatar a moção de censura.

Observa-se que no sistema semiparlamentar orleanista brasileiro, com o Poder Moderador na prerrogativa de escolher se dissolve a Câmara dos Deputados

ou o Gabinete, ou ainda, se não dissolve nenhum por não entender que há motivo. Existe uma dupla responsabilidade política tanto da Câmara, como do Gabinete. Por um lado, o Gabinete deve manter a confiança do Moderador a quem responde politicamente e da câmara que pode suscitar a esse árbitro supremo a demissão do Governo, por outro a Câmara dos Deputados deve manter a confiança do Moderador, para não ser dissolvida, e do Governo, para que aquele não suscite uma dissolução. Em qualquer dos casos, ambos devem priorizar a confiança do Poder Moderador para que em caso de entrarem em conflito aquele decida a seu favor.

4.2 O PARLAMENTARISMO BRASILEIRO A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 4/1961

O sistema adotado em 1961, dadas as análises feitas no decorrer desta monografia, não poderia ser analisado de outra forma que não iniciada por seu contexto histórico de implantação. Faz-se imperioso , dessa forma, entender os fatos que levaram à Proclamação da República, na qual o sistema funciona, e os fatos históricos que ocorreram durante a vigência das constituições[38] de 1891, 1934, 1937 e 1946 mais relevantes ao contexto que leva ao parlamentarismo em 1961.

A queda da monarquia brasileira e o consequente início da república se deu em 1889 pela indignação de poderosas instituições e senhores abastados da época que não gostavam das ações que vinham sendo tomadas. A igreja católica se opunha ao fato de o monarca permitir a liberdade religiosa no país, em especial aos cultos maçônicos; o fim da escravidão fez com que fazendeiros desgostassem das instituições políticas da época, cobrando do Estado indenização pelos valores que teriam gasto para comprar tais escravos; os militares, por sua vez, estavam desgostosos com o próprio desprestigio, recebiam soldo pequeno e não podiam manifestar-se de forma política, foram esses os três grupos principais que formavam os chamados “republicanos” que queriam a queda da coroa. Alguns integrantes

[38] Segundo a publicação “Constituições Brasileiras”, do site do Senado Federal, publicado pela Agência Senado, houve sete constituições, sendo a Imperial de 1824, a da Primeira República de 1891, a da Segunda República de 1934, a do Estado Novo de 1937, a da República de 1946, a do Regime Militar de 1967 e a da Nova República de 1988 e que se encontra em vigor (BRASIL, [20--?]).

desses grupos já conspiravam contra as instituições da época, sendo o mais conhecido dos conspiradores Benjamin Constant[39]. (PROCLAMAÇÃO... 2019).

Durante a madrugada do dia 15 de novembro de 1889, Benjamin Constant convencia o Marechal Deodoro da Fonseca, leal a D. Pedro II, a depor o Presidente do Conselho de Ministros que a época era o Visconde de Ouro Preto. Deodoro concorda e logra êxito ao derrubá-lo, mas por ser leal a D. Pedro II, deseja a manutenção da monarquia e dirige negociações para que o monarca escolha um gabinete favorável aos republicanos ou, melhor dizendo, favorável a igreja, antigos senhores de escravos e militares. (PROCLAMAÇÃO... 2019).

O monarca escolhe nomear, como Presidente do Conselho de Ministros, José Antônio Saraiva, para, assim, restituir-se o governo deposto pelo golpe republicano. Entretanto, espalham notícia diversa, fazendo chegar a Deodoro da Fonseca tal notícia afirmava, de modo falso, que o monarca havia escolhido Gaspar Silvera Martins como Presidente do referido Conselho. Martins era inimigo mortal de Deodoro, foi dessa forma que o que para o Marechal começou como um golpe contra o Presidente do Conselho de Ministros, virou o golpe que proclamaria a república e exilaria a família real. (PROCLAMAÇÃO... 2019).

Logo que proclamada a república, em 1889, Marechal Deodoro assume provisoriamente a frente do governo formado por uma junta militar. Em 1891, a primeira constituição republicana, segunda brasileira, era promulgada e estabelecia um sistema presidencialista com eleições diretas. O paradoxo é que seu primeiro presidente foi eleito pelo congresso, assim como o seu vice, Floriano Peixoto, que mais tarde seria o segundo presidente, pela renúncia do primeiro. O período estava longe de atingir os padrões de uma grande democracia, muito pelo contrário, o período que iniciou em 1889 com a Proclamação da República e os primeiros anos de aplicação da constituição da primeira república ficariam conhecidos mais tarde como República da Espada, marcada por revoltas, como a da armada e a federalista e por atos antidemocráticos como se verá a seguir. (CASTRO, 2010 p. 407-415).

[39] O positivista Benjamin Constant Botelho de Magalhães, mais conhecido como Benjamin Constant, conforme dados do Museu Casa Benjamin Constant, Brasil ([20--?]), foi um professor, matemático, engenheiro, militar e Ministro de Estado, teve um importante papel na proclamação da República no Brasil. Não deve ser confundido com seu homônimo suíço, que, conforme o Instituto de Humanidades (2008), teve importante papel na França por ter lhe redigido uma constituição e ter se destacado na vida política francesa, bem como, por ter redigido obra de teoria política, com inspiração liberal.

Não bastasse a constituição republicana, presidencialista e democrática, possuir por primeiro presidente um que não foi escolhido pelo povo, mas pelo parlamento - que não era civil, mas militar e que não era republicano, mas monarquista - Deodoro agiu como um verdadeiro déspota através do decreto 641 de 3 de novembro de 1891, quando dissolveu o Congresso Nacional eleito no ano anterior, convocando a nação para escolher seus representantes em época ulterior sequer fixada. Apesar disso, fixou no mesmo decreto que o Congresso que posteriormente se elegeria efetuaria revisão na constituição, mas que essa revisão não mudaria a forma republicana e federativa ou os direitos de segurança e liberdade dos indivíduos e a inviolabilidade dos mesmos direitos. (BRASIL, 1891).

O período de 1889 a 1930, compreendeu dois períodos: um conhecido como República da Espada, em que governaram militares; o outro, conhecido por República Oligárquica. A característica antidemocrática do primeiro pode ser notada pela dissolução do congresso por um dos presidentes e pela falta de eleição popular de ambos e por ambos. (CASTRO, 2010 p. 407- 438).

A característica antidemocrática do segundo período pode ser notada por meio da forte manipulação das eleições. No período da República Oligárquica, se afiguraram práticas como o voto de cabresto, cavação eleitoral e a degola, todas práticas de manipulação eleitoral. Isso ocorria porque a Justiça Eleitoral, fundada somente em 1932, ainda não existia. Dessa forma eram os governantes, políticos e partidos que organizavam os pleitos. Ainda, quem reconhecia o resultado das eleições nacionais eram o Senado e a Câmara, ou seja, ganhava quem os governantes quisessem que ganhasse. (BRASIL, 2022).

Conforme a letra da lei, *in jure*, o país afigurava-se como uma república, tendo seus governantes, incluindo o Chefe de Estado e Governo, eleitos popularmente. Na prática, *in facto*, parecia-se mais com uma monarquia em que o governante escolhia quem seria seu sucessor ao ver próximo o término de seu reinado. Na grande parte das vezes, o Presidente da República escolhia quem seria o próximo a ocupar sua cadeira, no mais das vezes eram os partidos e demais governantes, mas raras, ou nenhuma vez, o povo.

Durante o mesmo período era comum haver revoltas e ao mesmo tempo comum que o governo respondesse com severidade, um exemplo notável se afigura em 1897, quando o Governo Federal massacrou os revoltosos de Canudos. Em 1904, houve a revolta da vacina no Rio de Janeiro; em 1910, a Revolta da Chibata; em 1912,

a Guerra do Contestado, que tem delineações de revolta, já que as disputas são entre pequenos proprietários e os governos do Paraná, Santa Catarina e Federal. O ano de 1922 marca o início das Revoltas Tenentistas com os 18 do Forte e dois anos mais tarde se deflagaria o levante da Coluna Prestes em 1924. (CASTRO, 2010 p. 407-415).

Para Gomes (2017, p. 1763-1765), a república velha foi marcada pelo uso desenfreado do estado de sítio, ao mesmo tempo que a constituição de 1891 possuía garantia de direitos fundamentais em seu título IV, apresentava no título seguinte os institutos que permitiam o estado de exceção. Explica o autor que Floriano Peixoto governou sob estado de sítio por 295 dias. No governo de Prudente de Morais foram 104 dias em que, com perdão do trocadilho, a prudência não se aplicou, mas sim o estado de sítio. Rodrigues Alves usou o instituto durante 121 dias. O governo de Hermes da Fonseca possui longos 268 dias sob tal estado, Wenceslau o fez por 71 dias, Epitácio Pessoa por 132, Washigton Luís utilizara durante 87 dias, enquanto que o governo de Arthur Bernardes utilizou em quase todo o seu mandato, por assustadores 1.287 dias. Ao todo foram 2.635 dias, ou seja, durante um total de 7 anos, 2 meses e 17 dias vivera-se em um país em estado de exceção, com os direitos básicos desrespeitados, com casos em que não havia direito sequer a um julgamento antes de ter impostas penas como o desterro.

Algumas medidas excepcionais eram aplicadas mesmo em momentos que o estado de sítio não era utilizado, sem observar critérios jurídicos, seguindo ordens do Chefe do Poder Executivo. O principal dos objetivos que levava aos institutos excepcionais era o impulso do capitalismo no país. Diante da ausência de uma revolução Burguesa[40], forçava-se uma que favorecesse a burguesia rural em detrimento do restante da população. A perspectiva da exceção era econômica, o que não se figura como estranho já que a aristocracia rural e os exércitos dirigiam o governo nessa época. (GOMES, 2017, p. 1765-1767)

Com o fim da República Velha, por meio de uma revolução, inicia o primeiro governo Vargas. Por meio do Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, institui-se

[40] Deixando claro esses pensamentos, o governo da época, na falta de um hino, instituiu provisoriamente a cantoria da Marselha Francesa e na falta de uma bandeira adaptou a dos Estados Unidos da América, aliás nomeou a nova república de Estados Unidos do Brasil, fatos repletos de simbolismos. Claro nem a bandeira, nem o hino agradariam e, diante de forte pressão, seriam mais tarde substituídos pelos do Império. Apesar do hino sem a letra, em 1909 incluir-se-ia a letra cantada hoje e a bandeira teria a retirada do Brasão da Coroa e a inclusão da esfera celestial que lá existe gloriosa até os dias presentes. (PROCLAMAÇÃO... 2019).

o governo provisório. O art. 2º decreta a dissolução, e confirma as já realizadas, do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras municipais. O art. 1º e seu parágrafo único efetuam a concentração das nomeações e demissões dos funcionários nas mãos do Chefe do Governo provisório. Por meio do art. 3º, restringe-se o Poder Judiciário, apesar de lhe assegurar funcionamento. Já o artigo 5º suspende as garantias constitucionais, mantendo tão somente o *habeas corpus*, e exclui a "apreciação judicial" dos atos do Governo Provisório ou de seus interventores. (BRASIL, 1930).

O decreto vai além, no art. 11 decreta a nomeação pelo Governo Provisório de um interventor para cada estado, que nos termos dos parágrafos do mesmo artigo teria os Poderes Executivo e Legislativo nas mãos e ainda a nomeação dos prefeitos de cada município para lá exercerem as funções legislativas e executivas, resguarda ao Chefe do Governo Provisório recurso de atos dos interventores. Pelo art. 14 ratificam-se os atos realizados pela Junta Governativa Provisória que se instaurou em 24 de outubro de 1830, já o art. 17 decreta que os atos do Governo Provisório serão expedidos pelo Chefe de tal Governo por meio de decreto. (BRASIL, 1930).

Observa-se a concentração de poderes na mão do Governo Provisório após o fim da República Velha e antes da Constituição de 1934. O período *in facto* teve um poder ditatorial, já que Legislativo e Executivo eram exercidos pelo Poder Executivo por meio do Governo Provisório, o que se afigura a características autocráticas.

Nos próximos anos, o Governo Vargas governa por decretos, em meio a esse período começou o movimento constitucionalista no ano de 1932, com a nova constituição entrando em vigor em 1934. A constituição manteve alguns dos institutos da anterior, repete o sistema presidencialista e possibilita o estado de exceção, dessa vez, inclusive, fazendo ampliação dos direitos suprimidos pelo estado de sítio, mas taxando-os constitucionalmente. Em 1935, o presidente solicita ao congresso a declaração do estado de sítio em todo o território do país. Apesar de somente duas cidades estarem em condições de tê-lo, é aprovada pelo Congresso a utilização do referido estado de exceção. Em 18 de dezembro do mesmo ano, o Congresso Nacional faz emenda à constituição para permitir utilizar o estado de sítio equiparado ao estado de guerra, o que aumenta ainda mais as exceções aos direitos constitucionais individuais. Ao todo, no período "democrático" de seu governo, na segunda república, Getúlio Vargas utiliza o estado de sítio por 658 dias, o equivalente

a 1 ano, 9 meses e 17 dias em um período total que durou três anos. (GOMES, 2017, p. 1767-1770).

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas dissolveu novamente o congresso, revogou a constituição de 1934 e outorgou a Carta Constitucional do Estado Novo de 1937[41]. A Constituição de 1937 mantem-se presidencialista, pois apresenta separação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, dispõe, inclusive, que pode intervir nos estados para assegurar a forma republicana e representativa de governo, bem como o governo presidencial em seu art. 9, alínea d, 1º e 2º. Entretanto, atenta contra a própria Separação desses poderes: no art. 11, define que o "Parlamento" definirá apenas regulamentações gerais, enquanto o Poder Executivo expedirá os demais regulamentos; no art. 12 permite, a autorização do "Parlamento" para que o presidente emita decretos-lei nos termos fixados pela autorização; já o art. 13 da referida constituição vai ainda mais longe e permite ao presidente nos períodos de recesso parlamentar, ou ainda quando dissolver a Câmara dos Deputados, expedir decretos de competência legislativa da União. (BRASIL, 1937).

Para Gomes (2017, p.1770) é durante a vigência dessa constituição, que tem seu advento em 1937, que se dá a escalada da exceção ao ápice. Leciona o autor que o caráter autoritário do governo de Vargas se escancara transformando-se em ditadura. Entende que a constituição de 1937 admitia até mesmo a suspenção da própria vigência, como faria a de Weimar[42], na Alemanha, que permitiu a escalada ao poder do regime nazista. A constituição de 1937 possibilitava a declaração dos estados de emergência e de guerra como estados de excepcionalidade que podiam ser decretados pelo próprio presidente sem a necessidade de consulta ao Congresso ou da aprovação desse.

Em 1945, o nazifascismo entra em crise por conta da derrota na Segunda Guerra Mundial dos "países do Eixo". Essa crise não poupou o Governo Vargas, que passa a ser pressionado a renunciar. Getúlio Vargas faz as últimas tentativas de resistir a sua queda, mas não surtiriam efeitos. No dia 29 de outubro de 1945, a

[41] Essas datas e informações históricas foram obtidas por meio da leitura do texto de Gomes (2017, p. 1770) e através da publicação "Constituições Brasileiras" da Agência Senado (BRASIL, [20--?])

[42] A Constituição de Weimar de 1919, apesar de conceder direitos sociais e garantias individuais, permitiu a ascensão do Nazismo e o estado de exceção na Alemanha por meio de seu artigo 48, que permitia a suspensão da vigência dos direitos e liberdades individuais nela concedidos quando diante de "situações de emergência". (LEÃO, 2020, p. 1;4-6).

“reação popular”, com apoio das Forças Armadas, causa a entrega do poder a José Linhares, até o momento presidente do Supremo Tribunal Federal. Ao assumir a cadeira de presidente, Linhares muda os ministros e revoga o artigo da constituição que falava sobre a possibilidade de utilizar o estado de emergência, convocadas eleições diretas é eleito como presidente o General Eurico Gaspar Dutra, que governa por meio de decretos-lei até o advento da Constituição de 1946, no mês seguinte a sua posse. (BRASIL, [20--?]).

Para a Agência Senado, Brasil ([20--?]), a Constituição de 18 de setembro de 1946 reinaugura o período democrático iniciado em 1934 e que teve sua queda em 1937. O texto constitucional elimina a pena de morte e a censura, traz de volta a vigor os direitos individuais e devolve a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário.

A constituição de 1846, em seu art. 37, determina que o Poder Legislativo será exercido pelo Congresso Nacional. No art. 65, e incisos, determina quais as competências são do Congresso com sanção do Presidente, qual sejam decidir sobre o orçamento, tributos e renda, criar cargos e extingui-los e estabelecer qual sua remuneração, em tempos de paz fixar as forças armadas, autorizar emissões de curso forçado e operações de crédito, de forma temporária transferir a sede do governo, legislar sobre bens de domínio federal e estabelecer os limites do território nacional. O parágrafo único do mesmo art. 65 do diploma legal define que a Câmara e o Senado fiscalizarão o Poder Executivo, devendo a lei definir o processo. No artigo art. 66, a Constituição de 1946 define quais as competências exclusivas do Congresso. (BRASIL, 1946).

Em seu art. 78, a Constituição de 1946 define que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente e no art. 87 define suas competências, sendo elas sancionar as leis e expedir decretos, vetar os projetos de lei, nomear e demitir os Ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal e o Conselho Nacional de Economia, prover os cargos públicos federais, dirigir as relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções com o referendo do Congresso, com autorização do Congresso declarar guerra, ou sem ela em caso de agressão estrangeira no intervalo da cessão legislativa, com autorização e referendo do Congresso fazer a paz e permitir que forças estrangeiras transitem pelo território do País ou nele permaneçam temporariamente, exercer o comando supremo das forças armadas e decretar sua a mobilização, decretar o estado de sítio, decretar e executar a intervenção federal,

autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro, enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento, prestar contas ao Congresso Nacional, remeter mensagem ao Congresso Nacional, dando conta da situação do País e solicitando as providências, conceder indulto e comutar penas. (BRASIL, 1946).

Em 1951, Vargas[43] é eleito, dessa vez de forma direta, para exercer a Presidência. Segundo o documentário Jango (1984) - que narra a trajetória do Presidente João Goulart, que foi o único Presidente brasileiro a ter parte de seu mandato sob a vigência do parlamentarismo - João Goulart foi escolhido como Ministro do Trabalho do governo de Vargas quando entre outras medidas elevou o salário-mínimo em cem por cento. O fato foi o estopim da escalada de tensão entre os militares e Getúlio Vargas, como tentativa de evitar que tal escalada continuasse, o então presidente demitiu João Goulart, mas a tensão continuou a aumentar com pedidos por parte dos militares de destituição do Presidente. Para impedir que os militares o retirassem do poder e tentar o mesmo quanto a escalada dos militares ao controle do Estado, Getúlio Vargas se suicida, o que dá fim a seu mandato por meio da morte.

É certo que o parlamentarismo brasileiro de 1961 centra-se em um único nome: João Belchior Marques Goulart. É por conta dele que tudo acontece, não que ele assim desejasse, mas porque é a conjuntura centrada nele que descamba no sistema parlamentar. Passados os mandatos dos presidentes interinos Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos, que finalizaram o período de governo iniciado por Vargas, elegeu-se para presidência Juscelino Kubitschek com João Goulart como seu vice[44]. O Vice-Presidente João Goulart teria já acumulado algum prestígio, tanto por seus feitos no Ministério do Trabalho, quanto por ser vice de Juscelino, ao termo do mandato de Kubitschek, João Goulart conseguiu se reeleger como Vice-Presidente da República no mesmo pleito em que se elegera Jânio Quadros como Presidente. (JANGO,1984).

Já estando o mandato em curso o então vice-presidente João Goulart viaja em missão diplomática para a China, enquanto isso no Brasil o presidente Jânio Quadros

[43] Segundo dados da Galeria de Ex-presidentes da Biblioteca Presidência da República, (BRASIL, [202-?]), Vargas, eleito por três milhões oitocentos e quarenta e nove mil e quarenta votos, é o segundo presidente a governar na vigência da Constituição de 1946, o primeiro foi Eurico Gaspar Dutra, que governou de 1946 a 1951.

[44] Dados obtidos através da galeria de ex-presidentes da Biblioteca Presidência da República, (BRASIL, [202-?]).

enfrenta um mandato conturbado estando fortemente pressionado por grupos civis e militares. Sem esperar o vice retornar da viagem diplomática, Jânio renúncia, momento em que o país é jogado em um cenário de incertezas, o legítimo sucessor da cadeira presidencial, o vice-presidente não estava em território nacional no qual se articulava todo tipo de conspiração para que ele não conseguisse assumir a presidência. (JANGO, 1984).

Os militares não gostavam de João Goulart. O momento em que esse foi Ministro do Trabalho demonstrava bem qual a política iria querer implantar no país, uma política que não agradava aos quarteis. Houve uma grande movimentação militar para impedir a posse, incluindo uma operação com o objetivo de abater o avião vice-presidencial, caso ele adentrasse ao espaço aéreo brasileiro. (JANGO, 1984).

Os populares responderam em auto e bom som, manifestações começaram partindo do Rio Grande do Sul, pedindo a posse do Presidente, alguns governadores declaravam apoio a João Goulart enquanto crescia o apoio popular. O congresso estava pressionado por um lado pela população cujos gritos pediam a posse de João Goulart e pelos militares que a queriam impedir a todo custo. É essa conjuntura que irá empurrar o Brasil para o parlamentarismo, pois o Congresso pressionado de ambos os lados toma a medida de proporcionar a posse, mas limitar os poderes do presidente adotando o sistema de governo parlamentarista. (JANGO, 1984).

É necessário registrar que já existia algum sentimento no país e no Congresso de que o parlamentarismo poderia ser mais bem aplicado ao Brasil que o presidencialismo, impedindo os excessos advindos do Poder Executivo. Os abusos registrados antes da Constituição de 1946, os constantes estados de sítio, as revoltas, os massacres e os anos de ditadura construíram esse sentimento que pode ser aferido por meio das Propostas de Emenda à Constituição 15/1954 e 3/1956, ambas objetivando a implantação do sistema de governo parlamentarista[45]. Cumpre salientar

[45] A Proposta de Emenda à Constituição 15/1954 (BRASIL, 1954), alterava o capítulo III da Constituição para que o Poder Executivo fosse exercido tanto pelo Presidente da República, eleito pelo "Congresso Nacional" quanto pelo Conselho de Ministros, ficando o segundo responsável pela direção política e administrativa. Outra alteração seria a responsabilidade coletiva do Conselho de Ministros e dos Ministros individualmente perante a Câmara dos Deputados, ainda impunha que todos os atos do Presidente da República deveriam ser referendados pelo Conselho de Ministros ou pelo Presidente do Conselho para ter validade. De acordo com a ficha de tramitação da PEC 15/1954, (BRASIL, [2001]), ela obteve 124 votos favoráveis e 86 contrários, foi rejeitada por causa de quórum, votaram 210 deputados. Observação: apesar de serem tratadas como PEC na atualidade e inclusive pelo sistema e-câmara, as Propostas de Emenda à Constituição no período de 1946 a 1966 eram chamadas de "Emendas Constitucionais" conforme informação fornecida na própria ficha de tramitação, no texto dos Diarios do Congresso Nacional encontra-se a expressão "Emendas à Constituição" referente a mesma

que a primeira delas, apesar de ter sido rejeitada por falta de quórum, teve mais votos favoráveis do que contrários. Apesar disso, a conjuntura que faz surgir o sistema parlamentar brasileiro em 1961 não se posiciona no sentido de limitar os abusos do Poder Executivo, mas de impedir que o Presidente execute uma política que desagrada o exército.

Entendendo o contexto que levou a Emenda Constitucional 4/1961, cumpre analisar o texto legal nela contido. O art. 1º da referida emenda determina que o Poder Executivo seja exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, entregando ao segundo a administração federal e a direção da política do governo. O art. 2º determina que o Presidente da República será eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta e manterá o cargo por cinco anos. (BRASIL, 1961).

As competências do cargo de Presidente são diminuídas e limitadas no art. 3º, e incisos, da Emenda Constitucional 4/1961. São elas: nomear o Presidente do Conselho de Ministros e os demais ministros por indicação desse e os exonerar quando perderem a confiança da Câmara de Deputados; presidir as reuniões do Conselho de Ministros, quando conveniente; sancionar as leis; vetar os projetos de lei, podendo o veto ser derrubado por três quintos dos presentes em sessão conjunta do Congresso; representar a Nação; celebrar tratados e convenções desde que referendados pelo Congresso; declarar a guerra depois de autorizado pelo Congresso ou sem autorização, no caso de agressão estrangeira; fazer a paz, com autorização do Congresso Nacional; permitir, depois de autorizado pelo Congresso, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam; autorizar brasileiros a aceitarem emprego, pensão ou comissão de governo de Estado estrangeiro; apresentar mensagem ao Congresso, expondo a situação do país; conceder indultos e comutar penas, com a audiência dos órgãos instituídos em lei; prover os cargos públicos federais, condecorações ou outras distinções honoríficas a estrangeiros, na forma da lei; nomear, com aprovação do Senado, e exonerar, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, o Prefeito do Distrito Federal, bem como nomear e exonerar os membros do Conselho de Economia; exercer, através do

---

questão. O projeto de Emenda à Constituição 3/1956 (BRASIL, 1956), vem no mesmo sentido do 15/1954 com um Conselho de Ministros responsável perante o parlamento, com atos do Presidente da República devendo ser referendados pelo Conselho, com o Conselho como diretor da política nacional e da administração e com um presidente eleito pelo congresso dividindo o Poder Executivo com o Conselho de Ministros.

Presidente do Conselho de Ministros, o comando das Forças Armadas. (BRASIL, 1961).

Observa-se primeiramente que a Emenda Constitucional permite quórum de votação mais favorável ao Congresso para derrubada dos vetos presidenciais, anteriormente seriam 2/3, agora 3/5. O comando das Forças Armadas passa a ser feito por meio do Presidente do Conselho de Ministros, o presidente perde o poder de mobilizar as forças armadas, de decretar o estado de sítio, de executar a intervenção federal, deixa de ter atribuições referentes ao orçamento e de prestar contas, perde a competência de solicitar providências ao Congresso Nacional. Como era de se esperar tem a competência de nomear e demitir os Ministros de Estado limitada e até mesmo é limitada a atribuição de nomear e demitir o Prefeito do Distrito Federal, agora exonerado por indicação do Presidente do Conselho de Ministros.

O art. 6º da Emenda Constitucional 4/1961 determina que ao Conselho de Ministros responde coletivamente cada Ministro individualmente perante a Câmara dos Deputados, já o art. 7º vincula a validade dos atos do Presidente a referendo do Conselho. Segundo o art. 8º, o Presidente da República, no ato da nomeação de novo Presidente do Conselho de Ministros, deve submeter à Câmara de Deputados o nome escolhido para aprovação, o parágrafo único do mesmo artigo define que, recusada a aprovação pela Câmara, o presidente deve indicar outro nome. (BRASIL, 1961).

O art. 11 da referida Emenda Constitucional exprime especificamente que os “Ministros dependem da confiança da Câmara dos Deputados” e que, caso negada a confiança, os Ministros serão exonerados. No art. 15 é definido que o Conselho decidira suas questões por maioria dos votos e que o voto de desempate será dado pelo Presidente do Conselho de Ministros. (BRASIL, 1961).

Nos incisos de seu art. 18, a Emenda Constitucional define as competências do Presidente do Conselho de Ministros, sendo elas: a iniciativa quanto aos projetos de lei que partam do governo, orientar a política externa e manter as relações com Estados estrangeiros, o exercício do poder regulamentar, o decreto do estado de sítio e a execução de intervenção federal, o envio da proposta de orçamento a Câmara dos Deputados e a prestação de contas relativas ao exercício anterior. Resta trazer à tona o conteúdo do art. 21 da referida Emenda Constitucional, que determina que o Vice-Presidente da República, eleito em 3 de outubro de 1960, será empossado como Presidente e exercerá o cargo até 31 de janeiro de 1966, indicando no ato de sua

posse o nome do Presidente do Conselho de Ministros para aprovação da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 1961).

Observa-se que no sistema parlamentar brasileiro quem indicava o Presidente do Conselho de Ministros era o presidente, no entanto ele deveria indicar alguém que possuísse a maioria parlamentar sob pena de o nome não ser aprovado pela Câmara. Ainda, nota-se que a partir da Emenda à Constituição 4/1961 o presidente toma lugar quase meramente cerimonial, mesmo as funções de Chefia de Estado deveriam ser referendadas pelo ministério. Além disso, o Presidente do Conselho de Ministros deveria orientar a política externa e inclusive manter as relações com os Estados estrangeiros. Um último fato digno de nota é a determinação de que o Vice-Presidente eleito que tomaria o lugar de Presidente até 1966, ou seja, determinava a posse de João Goulart.

Para Lacerda (2016, p. 110-111), o ato adicional consistente na Emenda nº 4 de 1961, estabelecia um parlamentarismo de grande pureza estrutural, possuía um presidente que era eleito pelo Congresso, apesar de Goulart não o ser, tinha um governo chefiado pelo Presidente do Conselho de Ministros, um gabinete responsável exclusivamente perante a Câmara e que não podia ser destituído pelo Chefe de Estado. Ao mesmo tempo, exigia aprovação de moção de confiança ao Chefe de Governo pela Câmara para validade da indicação, regulava que os demais ministros seriam indicados pelo Chefe de Governo e a nomeação dependia de aprovação pela Câmara. Essa forma institucional, para o autor, poderia gerar um bom desempenho ao sistema e seria fortificado pela eleição do presidente pelo parlamento, pois um presidente com legitimidade derivada do parlamento possuía escassos motivos para se por contrário a esse.

Lacerda (2016, p. 109;111) entende ainda que o sistema de governo adotado em 1961 acabou derrotado por conta da conjuntura que formava o conflito político experimentado à época. Não havia como negar legitimidade às investidas de um Presidente que obteve mais de 4 milhões de votos nas urnas. Dessa forma, as tentativas de João Goulart em ter os poderes de um presidente presidencialista e sabotar o sistema que ali estava posto eram de certa forma compreensíveis. Aos poucos, Goulart conquistou apoio de ministros e do próprio Congresso que se voltou ao referendo que viria a confirmar o fim ou continuidade do sistema parlamentarista. Logo, o referendo popular marcado para nove meses antes do término do mandato presidencial seria antecipado.

Durante a vigência do parlamentarismo implantado em 1961, houve ao todo três Presidentes do Conselho de Ministros. Tancredo Neves presidiu o Conselho por nove meses, de setembro de 1961 a junho de 1962, Brochado da Rocha por dois meses, de julho a setembro de 1962 e Hermes Lima por quatro meses, de setembro de 1962 a janeiro de 1963. O primeiro Presidente do Conselho foi o que por sua duração e falta de compromisso com o referendo teve a maior chance de tornar o sistema institucionalizado. (LACERDA, 2016, p. 111).

Para Lacerda (2016, p.112), o sistema de governo parlamentarista no Brasil sofreu com o momento em que foi implantado. Com um claro “contexto de radicalização política” que descambou posteriormente em um regime militar autoritário. Expõe o autor que nem mesmo o Congresso possuiu qualquer inclinação ou animação para o fortalecimento do sistema parlamentar. “O parlamentarismo veio, portanto, com vício de origem”, de modo que quase ninguém se atrevia a repreender o Presidente por tentar integrar novamente a Chefia de Governo à de Estado. Narra o autor que mesmo os militares não gostavam do parlamentarismo, para eles um Poder Executivo monocrático era superior pela “unidade de comando” que era atribuída ao Presidente. Assim, o parlamentarismo republicano brasileiro teve vida curta e o referendo teve um resultado enérgico, o presidencialismo venceu o parlamentarismo por 82% dos votos, sendo revogada a Emenda 4/1961.

Observa-se que o parlamentarismo brasileiro de 1961 apresentou uma forma bem delineada, subordinava a política do governo à vontade parlamentar por meio da confiança, o que de fato enfraquece a divisão entre os poderes. Enfraquecia os poderes do Presidente, tornando uma espécie de Chefe de Estado Cerimonial, resguardando-se a ele algumas atribuições, porém restringidas tanto pela letra da lei quanto pela necessidade de serem seus atos referendados pelo Conselho de Ministros, ainda determinava que o presidente seria eleito pelo Congresso. Por fim, estabelecia um Chefe do Conselho de Ministros que era responsável politicamente somente ao parlamento, assim como seu Conselho, e que portava a direção da política nacional e da administração, além de orientar a política externa e comandar as Forças Armadas em nome do Presidente.

De outro vértice, analisando o sistema por meio da ciência política e da utilização prática observa-se que apesar de a letra da lei determinar que o presidente seria eleito pelo parlamento. O único presidente que o sistema parlamentar teve no Brasil foi derivado do sufrágio direto, apesar de eleger-se vice-presidente e não

presidente, teve nele confiados mais de quatro milhões de votos o que concedia a legitimidade de um Chefe de Estado presidencialista ou semipresidencialista, detido pela letra da lei a atuar em um sistema parlamentar. A congruência dessas questões mostra a dissonância do sistema que levou ao seu término.

4.3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Um primeiro ponto necessário de se destacar acerca do contexto que leva ao presidencialismo de coalizão adotado no Brasil em 1988 se faz a última observação de Lacerda (2016, p. 112) sobre o parlamentarismo. Para ele, o período “malsucedido” do parlamentarismo no Brasil teve “três efeitos” no debate sobre os sistemas de governo no país. Criou um estigma golpista sob o parlamentarismo, “fortaleceu a ideia” de que é necessária consulta popular para dar legitimidade a mudança de sistema de governo e fez surgirem restrições no pensamento dos brasileiros sobre a diminuição dos poderes presidenciais. Faz-se necessário destacar essa questão não no subcapítulo que versava sobre o sistema parlamentarista brasileiro, mas neste que versa sobre o presidencialismo de 1988, por conta de que influenciará diretamente a adoção deste em detrimento daquele.

Dito isso, necessário versar brevemente sobre o período que decorreu da queda do sistema parlamentar até a constituição de 1988. Com o fim do parlamentarismo no governo Jango, apelido de João Goulart, esse pôs em prática reformas que contavam com apoio popular, mas que eram as mesmas que desagradavam o exército que anteriormente queria impedir sua posse. Em 1964, os militares desgostosos começaram a escalar ainda mais a tensão e, entre outras medidas, colocaram os tanques nas ruas. Temendo pela própria vida, Jango partiu da capital para o Rio Grande do Sul. onde contava com o apoio do “terceiro exército” e de políticos aliados. (JANGO, 1984).

Enquanto o Presidente Jango tentava reorganizar seus ministérios no Rio Grande do Sul, junto de Leonel Brizola, então governador do estado, o Congresso declarava vaga a presidência da república, apesar de o presidente se encontrar em território nacional. Começava ali o golpe militar de 1964. Brizola tentou convencer Jango a utilizar-se do terceiro exército para resistir, mas esse preferiu evitar o derramamento de sangue brasileiro, após pedir a seus aliados e apoiadores que não

revidassem, partiu do Brasil para o autoexílio no Uruguai onde morreria mais tarde, vítima de um ataque cardíaco que até os dias atuais segue sob suspeita de envenenamento, apesar da ausência de provas e da impossibilidade de produzi-las. (JANGO, 1984).

O documentário Jango (1984) narra que com a queda do presidente João Goulart, houve escalada de tensão e de opressão, a qual se seguiu ao golpe. Um desses eventos foi o assassinato do jovem estudante Edison Luís, outro a operação Condor, que envolveu operações de inteligência coordenadas entre as ditaduras da América Latina com os Estados Unidos para eliminar opositores políticos. Alguns desses alvos eram governantes depostos, outros eram líderes revolucionários que desejavam o fim das ditaduras. O retorno do corpo já sem vida de Jango, o presidente exilado, ao Brasil, é um momento marcante, que a história não pode esquecer, a faixas de “anistia”, sob o caixão, e de “Jango continuará conosco”, nas mãos de populares, delineiam bem os anseios populares contrários a ditadura. Como resposta a morte, ao velório e ao enterro de Jango, a ditadura adotou o silencio, entretanto, familiares de Jango narram que os eventos do enterro ocorreram as pressas para evitar a repressão advinda dos militares.

Para Gomes (2017, p. 1772-1776), os militares, que utilizaram como argumento para o golpe, a justificativa de que seria temporário para defesa contra o comunismo, o término da corrupção e a conservação da democracia, em realidade permaneceram no poder por meio de alterações eleitorais realizadas através de instrumentos normativos excepcionais nomeados “Atos institucionais”. Os militares em nome da democracia suprimiram os partidos políticos, depois permitiram a criação de novos que deveriam ter no mínimo 20 senadores e 120 deputados para que fosse autorizada a criação que deveria ocorrer no prazo máximo de 45 dias. A constituição de 1967 fora proposta pelo governo e aprovada pelo congresso sem alterações, ou seja, apesar de em teoria ter sido promulgada, em realidade fora outorgada já que forçada sua aprovação pelo regime militar que cassava os congressistas da oposição. Tal constituinte permitia o uso do estado de sítio sem autorização do Poder Legislativo. Ainda por meio do AI-5 o regime cassou parlamentares e suspendeu direitos políticos.

O Ato Institucional nº 5, ou simplesmente AI-5, autorizava, no art. 2º, o Presidente a fechar o Congresso por meio do instituto do recesso. Decretado tal recesso, o presidente poderia nos termos do art. 2º, § 1º, do AI-5 legislar em todas as matérias. O art. 4º do AI-5 determinava que o Presidente da República poderia

suspender os direitos políticos dos cidadãos e cassar os mandatos. Mesmo o *habeas corpus* era suspenso pelo AI-5, o que se deu em seu art. 10, aplicando-se a suspensão a crimes políticos, contra a ordem econômica, a segurança nacional e economia popular. (BRASIL, 1968).

No ano anterior ao AI-5, a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), já previa em seu art. 76, e incisos, que o presidente não seria eleito diretamente, mas por colégio eleitoral formado pelo Congresso Nacional e Delegados indicados pelas Assembleias. Um fato importante de se notar é que a partir do AI-5 o próprio colégio eleitoral ficava pressionado a votar no representante dos militares diante da possibilidade de uma cassação se não o fizesse, aliás o voto era efetuado em sessão pública e a votação era nominal. A constituição de 1967 delimitava bem os poderes do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Pelo texto constitucional era possível dizer que existia separação de poderes e que o sistema de governo era parlamentarista. O AI-5 instituiu uma forma de o Poder Executivo se sobrepor anulando a independência do Poder Legislativo.

Foi durante a vigência do AI-5 que ocorreram os “anos de chumbo”, o período que se afigura como o mais brutal da ditadura militar, sob o comando da presidência do General Médice, que foi empossado em 1969. Passados esses anos de escuridão, metaforicamente falando, assumiu a presidência o General Gaisel que iniciou a “lenta, segura e gradual” reabertura política. É somente em 1979 que se dá a anistia aos condenadores por crimes políticos, em período que decorreu da reorganização dos sindicatos e da greve do ABC paulista liderada por Luiz Inácio Lula da Silva. Em 1984, eclode o movimento das “diretas já” solicitando que sejam realizadas eleições diretas para presidente. Apesar disso, o próximo presidente seria eleito pelo Colégio Eleitoral, entretanto naquele ano o presidente eleito foi o civil Tancredo Neves, que morreu antes de tomar posse, assumindo em seu lugar o também civil José Sarnei, dando fim a longa lista de presidentes militares, as eleições diretas, entretanto, somente voltariam a ocorrer após 1989. (CASTRO, 2010 p. 522-561).

Segundo Lacerda (2016, p. 112-113), o parlamentarismo volta a aspirar algum espaço diante do início da “Nova República”. No fim do século passado, a dicotomia parlamentarismo versus presidencialismo ganhou destaque entre os debates políticos. Claro que essa dicotomia ficava no debate, em realidade existia uma discussão envolvendo diferentes vertentes. Em 1985, o Presidente Sarney criou

uma comissão para elaborar um parecer com base em estudos relativos à constituição reunindo juristas, intelectuais, sindicalistas e empresários, a Comissão Arinos. Dentro dessa comissão surgiram quatro vertentes, uma presidencialista centrada na vertente pura, uma parlamentarista centrada também na vertente pura, um dos "parlamentaristas mitigados", formada pelos que apoiavam a existência de um primeiro-ministro sem restrição pela confiança parlamentar, e uma formada por semipresidencialistas, ou corrente parlamentarista dual, como foi identificada.

Ao final dos trabalhos da Comissão Arinos, o modelo aprovado foi o semipresidencialismo de dupla responsabilidade. Caso implementado, o Chefe de Governo ficaria responsável politicamente tanto frente ao Chefe de Estado quanto perante a Câmara dos deputados. O presidente Sarney, entretanto, recebeu o resultado com desgosto, não encaminhando para a Assembleia Constituinte. Para Lacerda (2016, p 113-114), apesar da falta de encaminhamento do projeto à Assembleia, "a posição final da Comissão Arinos moldou todo o debate posterior no Brasil". Narra o autor que as propostas de "parlamentarismo" que surgiram durante o processo constituinte foram no sentido de instituir o semipresidencialismo e não o "parlamentarismo puro", o qual perdeu espaço.

Durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte, houve debates principalmente na Comissão de Sistematização acerca de adotar um modelo semipresidencialista, com a observação de que o chamavam de parlamentarismo, no mesmo sentido da Comissão Arinos, enquanto "um grupo de parlamentares conservadores apelidado de Centrão", cujo maior número de membros se concentrava sob a proposta de presidencialismo, combatia as ideias da Comissão de Sistematização. Narra Lacerda (2016, p. 114-115) que, ao mesmo tempo que se debatia o semipresidencialismo e o presidencialismo, havia uma segunda discussão acerca do prazo do mandato presidencial, defendiam os apoiadores das ideias da Comissão de Sistematização que o mandato fosse de quatro anos. Enquanto Sarney mobilizava suas bases contra as duas propostas a Comissão, com uma tática equivocada, enviou ao mesmo tempo para o plenário a questão acerca do sistema de governo e do mandato presidencial.

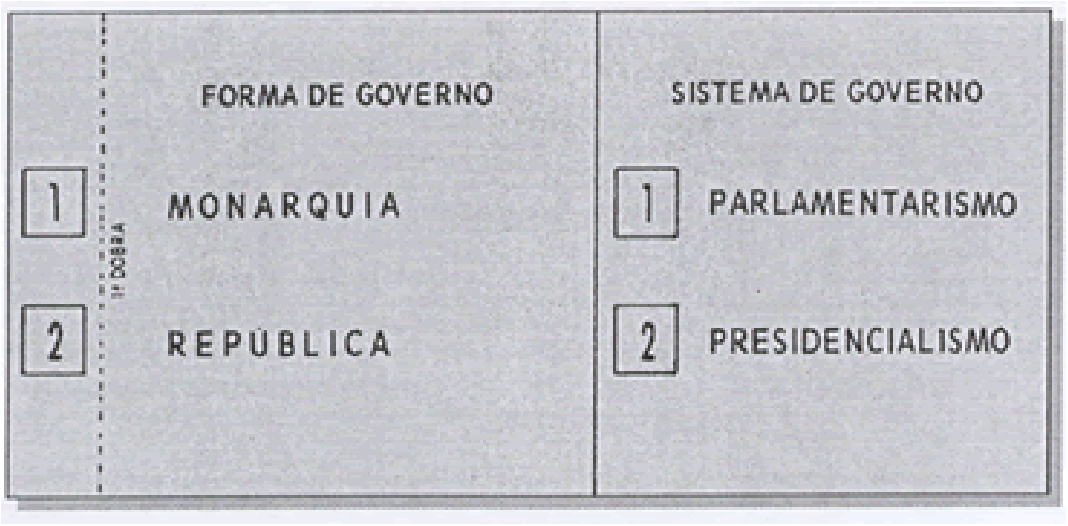
Foi através da "emenda Lucena" que o presidencialismo venceu, com a proximidade das eleições os membros da câmara se aproximaram daqueles que acreditavam serem "potenciais candidatos à presidência" e fortificaram a mobilização em cima da proposta presidencialista, em 22 de março de 1988 com 62% dos votos,

correspondente a 344 contra 212, a Emenda Lucena era aprovada. A aprovação, no entanto, foi uma vitória parcial do presidencialismo, as disposições transitórias constitucionais da Constituição de 1988 determinavam a realização de um plebiscito para decidir tanto a forma, quanto o sistema de governo. (LACERDA, 2016, p. 115-116).

Nesse plebiscito, que ocorreu em 1993, ouve novamente, segundo Lacerda (2016, p. 116-118) uma proposta semipresidencialista sob o nome de “parlamentarismo”. A disputa relacionada ao sistema de governo era entre presidencialismo e semipresidencialismo de dupla responsabilidade. Ao mesmo tempo, o semipresidencialismo em questão vinculava o voto de desconfiança ao “programa político” do Chefe de Governo. O presidente poderia tanto demitir o Chefe de governo quanto dissolver a Câmara convocando novas eleições. Quanto a forma de governo, a disputa era entre república e monarquia, proposta pela Frente Parlamentarista Monárquica. Uma questão um tanto curiosa, descrita pelo autor, é que a cédula eleitoral do plebiscito poderia aprovar a monarquia conjuntamente com o presidencialismo, já que se tratava de dois votos separados na mesma cédula, o eleitor votava na forma de governo: 1 para monarquia, 2 para república, e votava no sistema de governo: 1 para parlamentarismo, 2 para presidencialismo. Ao fim do plebiscito a república venceu a monarquia por 86% dos votos e o presidencialismo venceu o “parlamentarismo”, que na prática seria o semipresidencialismo, por 69% dos votos.

A fim de explicar melhor a questão cumpre trazer a esta monografia imagem da cédula do plebiscito de 1993. Que efetuou a consulta sobre a forma e o sistema de governo, conforme segue:

Figura 10 – Cédula eleitoral de 1993 – Consulta plebiscitaria nacional (forma e sistema de governo).



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, Brasil ([20--?]).

A partir da explicação de Lacerda e da cédula acima apresentada, entendendo que a opção referente ao parlamentarismo era, segundo a terminologia atual, referente a uma proposta semipresidencialista, havia quatro opções. A escolha 1 e 1, ou seja, da monarquia e do parlamentarismo, adotaria na prática como forma de governo a monarquia e como sistema de governo o semiparlamentar orleanista. A escolha de 1 e 2, ou seja, monarquia e presidencialismo, adotaria na prática como forma de governo a monarquia e como sistema de governo a monarquia limitada. A escolha 2 e 1, ou seja, república e parlamentarismo, adotaria como forma de governo a república e como sistema de governo o semipresidencialismo. A última seria a escolha 2 e 2, ou seja, república e presidencialismo, escolhendo essa opção como forma de governo se teria a república e como sistema de governo o presidencialismo.

A aparente confusão piora se contar que a interpretação da cédula pode ser ambígua. A fórmula eleitoral adotada com uma única cédula para ambas as questões e com a utilização dos mesmos números para monarquia e parlamentarismo e para república e presidencialismo, certamente poderia induzir o eleitor a acreditar que o voto era entre monarquia parlamentarista e república presidencialista. Não se afigura como extremamente impreciso o pensamento de que alguns eleitores possam ter pensado estarem votando entre duas opções quando na realidade existiam quatro.

Cumpre salientar, por amor ao debate, que a terminologia “semipresidencialismo” já estava sendo adotada na época do plebiscito. A edição

Brasileira de “O regime semipresidencialista”, citada durante o segundo capítulo desta monografia, demonstra isso, afinal publicada justamente no ano de 1993. No prefácio da referida obra é descrito que a terminologia foi aceita de forma lenta na França e rápida no resto do mundo e que quando da publicação da edição brasileira já constava em “dicionários de direito constitucional ou de ciência política”. (DUVERGER, 1993, p. I).

Uma última questão se faz digna de comentário sobre a disputa de sistemas de governo que ocorreu entre a Comissão Arinos e o plebiscito. Dado os momentos que o país passou durante a primeira, segunda, terceira e quinta repúblicas, bem como aqueles que passou com o governo provisório, é compreensível que existisse uma corrente que quisesse diminuir os poderes do Chefe de Estado. Da mesma forma é compreensível que essa mesma corrente, dada a forma como o parlamentarismo se deu em 1961 com o esvaziamento dos poderes de um Presidente com legitimidade eleitoral, apesar de eleito inicialmente como Vice-Presidente, tendesse ao meio termo escolhendo pelo semipresidencialismo. Se a França, marcada pela monarquia absoluta de um lado e pela democracia jacobina do outro, tendeu a um meio termo com o semipresidencialismo, assim poderia também fazer um Brasil marcado por abusos do Poder Executivo de um lado e do Poder Legislativo em nome dos militares do outro.

O presidencialismo brasileiro adotado em 1988 e confirmado pelo plebiscito de 1993, no entanto, não deixou de adotar medidas relacionadas a evitar a tendência de um poder se sobrepor ao outro. Paradoxalmente, o fez fortalecendo os poderes ao invés de enfraquecê-los. Deu fortes poderes ao Presidente, inclusive legislativos, por outro lado os engendrou em um Congresso do qual precisa manter o apoio da maioria para aprovar os projetos legislativos do governo. Ao mesmo tempo, deu fortes poderes aos membros do Poder Legislativo, ou a parte deles, possibilitando que diante da necessidade da manutenção da maioria pelo governo, seus partidos participassem do governo de um presidente eleito por outra sigla. Em outras palavras, se fortificaram ambos os poderes no que seria conhecido como presidencialismo de coalizão. (INÁCIO; BATISTA, 2018, 124-127).

A Constituição Federal de 1988, doravante denominada CF, institui já em seu art. 2º que os poderes da União são harmônicos e independentes, determinando também a existência de três poderes, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. O art. 44 da CF determina que o Poder Legislativo é exercido pelo

Congresso Nacional, sendo esse bicameral, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. O art. 76 da CF determina que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República com o auxílio dos Ministros de Estado. Já o art. 92, e incisos, da CF dispõe sobre os órgãos que formam o Poder Judiciário, entre eles o Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 1988).

As atribuições privativas do Presidente, previstas no art. 84, e incisos, da CF, são vastas e suntuosas, desde atribuições de Chefia Executiva como por exemplo nomeação e exoneração dos Ministros de Estado, direção da administração, disposição mediante decreto sobre a organização do funcionamento da administração federal, extinção de cargos públicos vagos, manutenção de relações com Estados estrangeiros, acreditação de representantes diplomáticos, celebração de tratados, decreto de estado de defesa, de sítio e de intervenção federal, execução da intervenção federal, remessa do plano de governo ao Congresso e solicitação de providências, concessão de indultos, comutação de penas, exercício do comando das Forças Armadas com a nomeação de Comandantes e promoção de oficiais-generais, nomeação, sob autorização do Senado, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais superiores. Até atribuições legislativas como iniciar processo legislativo em casos previstos na constituição, expedir decretos e regulamentos, vetar projetos de lei total ou parcialmente e editar medidas provisórias. Além de vastas, o art. 84, inc. XXVII da CF, determina que é competência privativa do Presidente exercer outras atribuições previstas na constituição. (BRASIL, 1988).

As competências exclusivas do Congresso Nacional por sua vez são, de acordo com os incisos do art. 49 da CF: resolver definitivamente sobre tratados que acarretem encargos ao patrimônio nacional, autorizar o presidente a declarar guerra e fazer a paz, permitir que forças estrangeiras transitem ou permaneçam temporariamente em território nacional, autorizar o presidente a se ausentar do pais por mais de quinze dias, aprovar, autorizar ou suspender o estado de defesa, a intervenção federal e o estado de sítio, sustar os regulamentos do Poder Executivo que sejam exorbitantes e ultrapassem os limites da delegação legislativa, mudar sua sede, fixar subsidio dos Deputados, Senadores, do Presidente, Vice-Presidente e Ministros de Estado, julgar as contas prestadas pelo Presidente, fiscalizar o Poder Executivo, zelar pela competência legislativa e atribuição normativa, tanto sua como de outros Poderes, escolher dois terços do Tribunal de Contas da União, aprovar as iniciativas do Poder Executivo que sejam referentes a atividade nuclear, autorizar

referendo e convocar plebiscito, autorizar aproveitamento de recursos hídricos, pesquisa e lavra de riquezas minerais de terras indígenas; bem como aprovar alienação de terras públicas superior a dois mil e quinhentos hectares e decretar estado de calamidade pública. (BRASIL, 1988).

Por sua vez são competências do Congresso com sanção presidencial, segundo o art. 48 da CF, dispor sobre sistema tributário, distribuição de rendas e arrecadação, plano de diretrizes orçamentárias plurianual, orçamento, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado, fixação ou modificação do efetivo das Forças Armadas, planos e programas nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, limites do território e espaço aéreo e marítimo nacional, bens de domínio da União, incorporação, desmembramento e subdivisão de territórios de estados, transferência da sede do Governo Federal de forma temporária, concessão de anistia, organização judiciária e administrativa da Defensoria Pública e Ministério Público, criação, transformação e extinção de cargos, criação de ministérios e órgãos da administração pública e extinção dos mesmos, radiodifusão e telecomunicações, moeda e montante da dívida federal mobiliaria; subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 1988).

O Presidente da República, nos termos do art. 60, inc. II da CF pode propor Emenda à Constituição. Tem a iniciativa privativa das leis que versam, conforme incisos e alíneas do art. 61, § 1º da CF, sobre fixação ou modificação de efetivos das Forças Armadas, criação de cargos públicos da administração direta ou das autarquias, assim como o aumento da remuneração dos servidores, organização judiciária e administrativa, matéria orçamentária e tributária e pessoal da administração de territórios e serviços públicos, provimento de cargos, aposentadoria e estabilidade, organização da Defensoria e do Ministério Público da União, normas gerais quanto à organização das Defensorias Públicas e Ministério Público dos territórios, criação de órgãos e Ministérios, assim como a extinção desses, militares das Forças Armadas, remuneração, reforma, estabilidade, transferência para a reserva e provimento de cargos. Pode propor medidas provisórias nos casos de urgência de acordo com o art. 62 da CF, essas medidas têm força de lei e devem ser submetidas ao Congresso podendo ser convertidas em lei dentro do prazo prorrogável de sessenta dias, em qualquer dos casos tem validade provisória durante esse prazo. (BRASIL, 1988).

Nos termos do art. 64, §§ 1º e 2º, da CF o presidente pode pedir urgência para a aprovação dos projetos de lei de sua iniciativa, nesse caso se a Câmara e o Senado não se manifestarem, sucessivamente, em quarenta e cinco dias, são sobrestadas todas as deliberações que não contenham prazo constitucional definido, tanto da Câmara, quanto do Senado até que seja ultimada a votação do projeto proposto pelo Presidente da República. Além disso, de acordo com o art. 65, §§ 1º e 4º, da CF o Presidente pode vetar os projetos de lei de forma total ou parcial e a derrubada do veto exige maioria absoluta de Senadores e Deputados em sessão conjunta do Congresso. Ainda, nos termos do art. 68 da CF, o Presidente com autorização do Congresso pode propor leis delegadas. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o Congresso, por meio de suas casas ou comissões, pode convocar qualquer Ministro de Estado e os titulares de órgãos subordinados ao Presidente para prestarem informações nos termos do Art. 50 da CF, sob pena de responsabilização pela ausência. Pode responsabilizar juridicamente o Presidente, de acordo com rol taxativo, nos termos dos artigos 85 e 86, e seus incisos, da CF. Ainda, os congressistas não perdem o mandato quando investidos na função de Ministros de Estado, nos termos do art. 65 da CF. (BRASIL, 1998).

Como visto, os poderes Executivo e Legislativo são por muitas vezes forçados a trabalharem em conjunto, um depende do outro e possuem instrumentos para influenciarem um ao outro. Conjuntamente com essa situação, adentra na relação os partidos políticos, de acordo com o art. 17, § 1º, da CF, os partidos que são livres para se organizarem podem propor coligações majoritárias, vedado pela redação dada pela Emenda Constitucional 97 de 2017 a coligação proporcional. (BRASIL, 1988). Com isso, fica facilitada por meio das coligações a construção de maiores bases políticas que permitem a coalizão de forças favoráveis ao governo no Congresso.

Não se poderia deixar de versar sobre o art. 103-A da CF, o qual permite ao Supremo Tribunal Federal emitir sumular com efeito vinculante. Vinculando, dessa forma, tanto os órgãos do Poder Judiciário, quanto os da administração pública, em outras palavras, tem força de lei. O mesmo dispositivo permite ao Supremo Tribunal rever ou cancelar tais súmulas. Uma reflexão que se pode fazer acerca das Súmulas Vinculantes é que, de acordo com o art. 65, e parágrafo único, da CF, os projetos aprovados em quaisquer das casas no Poder Legislativo devem ser revistos pela casa adjacente antes de serem enviados à sanção, podem ainda ser vetados pelo

presidente. Já as Súmulas Vinculantes não dependem de revisão nem estão sujeitas ao veto, mesmo assim possuem o mesmo efeito vinculante que teriam as leis. (BRASIL, 1988).

Claro que o Poder Judiciário deve, para o bem da legalidade, realizar a revisão das leis, para observar o enquadramento delas na constituição, com isso suas decisões importam legislar, entretanto, essa legislação deve ser negativa, do contrário estaria o Poder Judiciário usurpando o poder de legislar consistente em produzir legislação positiva. Por isso, paira no ar a pergunta acerca de quem limita os atos relativos à expedição de normatizações por meio das Súmulas Vinculantes emitidas pelo Poder Judiciário por meio do Supremo Tribunal Federal.

Voltando a relação entre Executivo e Legislativo, observa-se por meio da análise constitucional que o Presidente pode paralisar o Poder Legislativo por meio da proposição de projetos de lei e pedido de urgência. Nada impede que o Chefe do Executivo encaminhe vários projetos de uma vez e peça urgência sobre todos eles a ponto de que o Congresso não dê conta de legislar os próprios projetos, ficando restrito aos projetos de autoria do Presidente. Ao mesmo tempo, o Poder Legislativo pode paralisar o Executivo, pode fazê-lo por meio da votação do orçamento anual restringindo a verba que o Presidente terá para executar seu plano de governo, outro meio é paralisar as demandas do presidente em que não seja imposta a urgência.

Além de poder, teoricamente, impor a paralisia ao Congresso, o Presidente tem grandes poderes legislativos, pode editar medidas provisórias com força de lei, propor leis delegadas, além de ter matérias em que tem competência privativa para iniciar a tramitação do projeto de lei. Dessa forma, consegue ter certa dominância sobre o processo legislativo.

Para Faria (2018, p. 56), o presidencialismo brasileiro une um “Executivo monocrático”, visto no sistema de governo presidencialista clássico, com um que é legislativamente dominante, típico dos sistemas parlamentaristas. Entende, no entanto, que inexistem “mecanismos flexíveis” existentes no parlamentarismo para resolução dos problemas de governabilidade. Segundo o autor, existe no Brasil um “ultra presidencialismo” que até pode projetar algum nível de governabilidade, mas que cedo ou tarde a concentração de princípios “presidencialistas e parlamentaristas” em um mesmo sistema de governo se faz impossível, diante do fato que um deles tomará para si a “supremacia política” dentro do sistema.

Inácio e Batista (2018, p. 129) notam fato análogo, descrevendo que o Poder Executivo no Brasil é o principal legislador, para elas “75% dos projetos transformados em lei no Brasil tem iniciativa do Executivo”. Entretanto, entendem que a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo não se encontra em “constante conflito”. Para as doutrinadoras, os poderes legislativos dos líderes partidários em conjunto com os do Presidente permitem a manutenção da maioria legislativa e da definição de uma agenda legislativa favorável. Importante salientar que analisam em suas tabelas um período que se inicia em 1990 e se finda em 2010, ou seja, não se estende até os dias atuais, entretanto a análise de um período consistente em vinte anos se demonstra passível de compreender o funcionamento do sistema.

Nos períodos de 1990 a 2010, a disciplina das coalizões formadas em torno do Presidente sempre foi maior que 82,3%. Ao mesmo tempo a menor porcentagem de projetos aprovados registrada foi de 66,1% no mandato “Lula II”, a maior porcentagem de projetos aprovadas foi no mandato “Lula I” chegando a 83% de aprovação, FHC registrou 80,6% de projetos aprovados no primeiro mandato e 73% no segundo, Collor, que, segundo os registros apresentados pelas autoras, não contou com a maioria legislativa durante seu mandato, obteve 80,4% de aprovação nos projetos do governo. Por fim Franco obteve 72% de aprovação em seus projetos. (INÁCIO; BATISTA, 2018, p. 128-129).

Para melhor compreender as coalizões parlamentares que se formam em torno dos Presidentes da República, bem como suas consequências com base em outros dados, traz-se abaixo tabela retirada de um boletim cujo objeto fora um estudo realizado por Joyce Luz com dados do Observatório do Legislativo Brasileiro:

Figura 11 – Tabela de cadeiras em apoio ao Presidente da República na Câmara dos Deputados no início de mandato.

Governo	Cadeiras Partido Presidente	% Cadeiras Partido Presidente	Cadeiras da Coalizão Câmara dos Deputados	% Cadeiras da Coalizão Câmara dos Deputados	Total de Cadeiras Câmara dos Deputados
Sarney	202	40,81%	313	63,23%	495
Collor	25	5,05%	119	24,04%	495
Cardoso I	62	12,09%	298	56,34%	513
Cardoso II	99	19,30%	348	67,84%	513
Lula I	91	17,74%	219	42,69%	513
Lula II	90	17,54%	311	60,62%	513
Dilma I	88	17,15%	326	63,55%	513
Dilma II	68	13,26%	317	61,79%	513
Bolsonaro	52	10,14%	52	10,14%	513
Lula III (2023)	68	13,26%	262	51,07%	513

Fonte: Luz (2023) com dados do Observatório do Legislativo Brasileiro.

Em primeira análise, através da planilha pode-se observar que com exceção dos Governos Collor, Lula I e Bolsonaro, todos os outros tiveram, já em seus princípios, uma coalizão formada que lhes garantia a maioria parlamentar. Cumpre salientar que o Governo Lula I[46] apressou-se em reverter essa situação e já no segundo ano de mandato, em 2004, possuía uma coalizão que mantinha mais de 60% do parlamento. Observa-se, também, que somente dois mandatos começaram com menos que o mínimo de cadeiras necessárias para segurar um *Impeachment* - que são aproximadamente 34%, para ser mais exato, 172 cadeiras com o número atual de deputados, e 166 cadeiras com o número antigo - foram esses mandatos o de Bolsonaro, que possuía em seu início apenas 10,14% das cadeiras, e o de Collor, que possuía 24,04% das cadeiras. O primeiro conseguiu seguir até o fim do mandato, o segundo de fato sofreu um *impeachment*.

Para Faria (2018, p. 66), o *Impeachment* sofrido por Collor deriva, entre outras questões, do baixo número de cadeiras de sua coalizão. Entende o autor que Collor não pôde governar de forma cooperada com o Poder Legislativo, pois não possuía a maioria legislativa, passou, por isso, a utilizar as medidas provisórias de modo exaustivo. Segundo o estudioso, Collor adotou, pelo uso desmedido das medidas provisórias, um governo de “estilo autoritário”, isolando o Poder Executivo ainda mais das forças Congressuais. Narra Faria que, quando diante da população

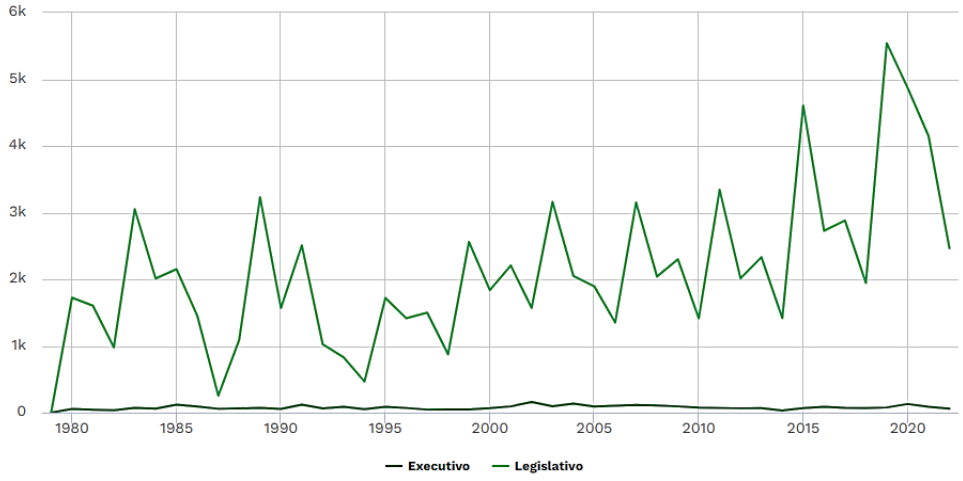
[46] Segundo a tabela constante no livro de Inácio e Batista (2018, p. 128), a coalizão que iniciou em 2003 e findou em 2004 teve ao todo 42,88% das cadeiras da Câmara de Deputados, já a que iniciou em 2004 e findou em 2005 possuía 62,38% o ano de 2005 foi de mudanças nas bases, a primeira coalizão iniciada naquele ano durou 108 dias e possuía 57,7% das cadeiras, a segunda durou 62 dias e possuía 58,28%, já a terceira iniciou em 2005 e findou apenas em 2007 possuindo 69,59% das referidas cadeiras.

que protestava nas ruas pela queda do Presidente e dos “escândalos de corrupção”, o congresso, do qual tinha poucas cadeiras em sua coalizão, “não tinha porquê blindar o Executivo”. Desse modo, em menos de cem dias, o congresso derrubava um presidente isolado e sem base Congressual.

O aparente paradoxo sobre o *impeachment* para quem analisa somente a tabela da figura 11 é que enquanto o governo do presidente que iniciou o mandato com a menor coalizão, Bolsonaro com 10,14%, não foi derrubado. O governo que iniciou com a quarta maior coalizão, Dilma II, com 61,79%, e que se seguia em continuidade ao governo com a segunda maior, Dilma I com 63,55%, bem como, que possuía uma maioria consolidada, foi derrubado por meio do *impeachment*. Sobre esse, tratar-se-á mais a frente, faz-se importante primeiro compreender e analisar três outros conjuntos de dados.

O primeiro desses dados é acerca do total de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, incluindo Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Projetos de Emenda Constitucional (PEC) iniciados pelo Poder Legislativo e Poder Executivo, para isso traz-se o gráfico abaixo:

Figura 12 – Gráfico do total de proposições apresentadas na Câmara.



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (2022).

Observa-se por meio do gráfico total de proposições na Câmara dos Deputados trazido na figura 12 que o Poder Executivo tem uma participação legislativa relativa a PL, PLP e PEC na maior parte do tempo constante, sem grandes picos. Além disso, faz-se bastante diminuta quando comparadas ao número de propostas apresentado pelo Poder Legislativo que em raros momentos foram menores que mil

por ano, inclusive não atinge o nível inferior a mil desde antes da virada do milênio. Observa-se também que os Projetos apresentados pelo Legislativo variam em picos chegando a mais de quatro mil em 2015 e ultrapassando as cinco mil proposições pouco antes de 2020.

Observando somente o referido gráfico, demonstra-se uma proeminência do Poder Legislativo na iniciativa das proposições legislativas, quando consideradas proposições do tipo PL, PLP e PEC. Um observador que se atente a esse dado pode ter a compreensão de que a proeminência em matéria legislativa é do Poder Legislativo, entretanto deve ser analisado conjuntamente com outros dados sob pena de se ter uma compreensão equivocada. Dito isso, traz-se abaixo gráfico do Observatório do Legislativo acerca das proposições que se transformaram em norma jurídica no mesmo ano em que foram apresentadas:

Figura 13 – Gráfico do total de proposições (PL, PLP e PEC) aprovadas no mesmo ano em que foram apresentadas.

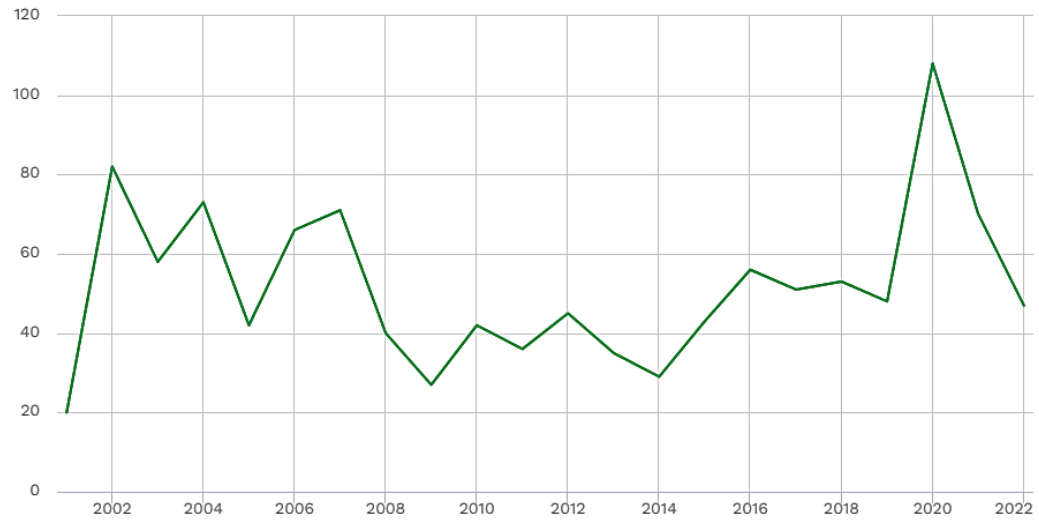
Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (2022).

Observando o conjunto de informações e se atendo ao segundo gráfico, figura 13, observa-se que existe um domínio significativo do poder Executivo da agenda legislativa. Em quase todos os momentos, a agenda legislativa aprovou mais projetos no mesmo ano em que foram propostos advindos do Poder Executivo, do que advindos do Poder Legislativo. Aliás, dos milhares de projetos iniciados pelo Legislativo todos os anos são finalizados poucos, geralmente menos de dez, apesar de, em um desvio significativo em 2020, terem sido aprovados quase trinta. O

Executivo, por outro lado, tem parte significativa de seus projetos aprovados no mesmo ano em que são propostos, geralmente aprovando mais que o Legislativo, com um desvio significativo em 2020 e outro ainda mais forte no ano seguinte, sendo possível perceber que durante o período a proeminência de aprovações legislativa no mesmo ano das propostas se inverteu.

Destaca-se que o período do desvio referente aos anos 2020 e 2021, que iniciou em 2019, dado o ponto de cruzamento das linhas do gráfico, se deu durante o Governo Bolsonaro[47], que, como visto, começou seu mandato sem coalizão governativa e com apenas um pequeno número de apoiadores na Câmara dos Deputados. Um último dado cuja análise se faz necessária é referente ao número de medidas provisórias editadas por ano. Por isso, traz-se abaixo o gráfico referente a tais instrumentos normativos:

Figura 14 – Gráfico de medidas provisórias editadas por ano.



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (2022).

A quantidade de medidas provisórias realizada traz à tona uma questão importante, trata-se do número de vezes em que o governo suprimiu o Congresso do processo decisório antes de pôr em prática uma política em que era necessário um ato normativo. Afinal, as medidas provisórias, ao menos por certo tempo, dão força de

[47] Segundo Luz (2023, p. 1-4), Bolsonaro optou por não formar uma coalizão governativa durante seu mandato, todos os demais ex-presidentes efetuaram tal coalizão.

lei a ato normativo sem consulta ao Congresso. Observando o gráfico é possível notar que as medidas provisórias foram usadas em número significativo desde 2001.

Um fato perceptível é que as medidas provisórias desde o início tem maior edição anual que a aprovação de proposições do Executivo do tipo PL, PLP e PEC no mesmo ano em que se dá a iniciativa legislativa. Outro fato importante de analisar através dos gráficos é que ao mesmo tempo em que se deu a diminuição da aprovação das proposições de iniciativa do Executivo e aumento das de iniciativa do Poder Legislativo, durante o Governo Bolsonaro, houve um pico de edição de medidas provisórias, que consistiu em um grande desvio nos dados. Em 2020, atingiu-se mais de cem edições de medidas provisórias, a maior quantidade até então registrada em um ano.

Segundo Inácio e Batista (2018, p. 124-125), a medida provisória pode ser utilizada pelo presidente para, colocando sob vigência uma medida sem aprovação do congresso, deixar o Poder Legislativo em lugar de ter de reverter uma política já efetivada, ou dar-lhe aprovação para que continue a ser implementada. Dessa forma, por meio da medida provisória e dos demais poderes legislativos do presidente, bem como por meio das matérias de iniciativa privativa, o Executivo se integra fortemente a dinâmica legislativa.

De fato, os dados demonstram uma forte proeminência do Poder Executivo no processo legislativo, que entretanto para aprovação da maioria das proposições necessita manter uma coalizão com apoio da maioria legislativa para aprovar os projetos. Entretanto, a medida provisória permite que provisoriamente o Poder Executivo possa interferir na validade de normas, sem possuir a maioria legislativa ao seu lado, permitindo que governe e imponha medidas normativas sem formar coalizão. Importante salientar que apesar de o Poder Executivo não poder impor a validade de suas medidas de forma definitiva sem que passem pela aprovação do Congresso, a medida em execução força o Poder Legislativo a entender os prós e os contras de derrubar uma medida em execução e não de criar por lei a medida em debate, criando a medida provisória uma forte interferência no Poder Legislativo, mesmo com a ausência de coalizão governativa.

Entendendo a proeminência do Poder Executivo em matéria legislativa, é necessário que se entenda o outro lado da questão e que se volte ao instituto do *impeachment*. Foi visto sobre a derrubada de Collor, que o presidente em questão não conseguiu formar uma coalizão governativa desde o início de seu mandato e que não

possuía sequer as cadeiras necessárias para barrar o processo de *impeachment*. Ao mesmo tempo, observa-se que existiram escândalos de corrupção que ao menos em princípio tornam o processo que o derrubou um de responsabilidade jurídica por crime de responsabilidade, não há nesse caso que se falar em responsabilização política do Presidente, voto de desconfiança ou queda por perda da maioria parlamentar.

O segundo *impeachment* se afigura mais importante para este estudo. Já se explicou que durante o Governo Dilma II, quando foi efetuado o *impeachment*, o mandato se iniciou com uma coalizão governativa que possuía uma maioria expressiva. Para Faria (2018, p. 67-69), a maioria legislativa da coalizão governativa do Governo Dilma se esfacelou diante da diversidade de ideologia nela contida, quando a mídia, conjuntamente com uma parcela da sociedade, passou a condenar o Governo exigindo a derrubada da Presidente. Após 274 dias de processo de julgamento do *impeachment,* as votações demonstraram uma debandada de parlamentares da base que formava a coalizão governativa, finalizando-se com a queda da Chefe do Executivo.

Cumpre, antes mesmo de continuar a versar sobre outros pontos relativos aos acontecimentos que marcaram aqueles dias, explicar um ponto essencial do estudo em tela. O fato de a Presidente Dilma ter sofrido *impeachment* marcado pela dissipação da coalizão governativa que formava sua base não quer dizer que a presidente tenha caído como motivo da perda da maioria parlamentar, ou da desconfiança do parlamento. Claro, sem essas duas questões é difícil acreditar que teriam decorrido o *impeachment*, porém a possibilidade de queda tão somente pela perda da maioria parlamentar ou pela desconfiança do parlamento é impossível no ordenamento jurídico brasileiro.

Essa impossibilidade é explicada pelo fato de que tanto a desconfiança parlamentar quanto a perda da maioria parlamentar são aferidas por meio de, no máximo, maioria absoluta. O fato é que mesmo que uma quantidade hipotética de 51% do parlamento desconfiasse do governo da Presidente, o que incidiria em perda da confiança parlamentar, ou que a Presidente tivesse apenas a quantidade também hipotética de 49% de parlamentares em sua base política, o que incidiria em não possuir maioria parlamentar, ainda assim não seria possível derrubar a presidente.

Deve ser estudada a questão da responsabilidade jurídica, que motiva os *impeachments*, e a responsabilidade política, que motiva o voto de censura, não aceito constitucionalmente. Dada que a impossibilidade jurídica do voto de desconfiança e

perda da maioria parlamentar fora respeitada efetuando-se o *impeachment* por mais de 2/3 dos votos dos Congressistas em suas respectivas sessões, cumpre estudar a responsabilidade jurídica pela impossibilidade constitucional de responsabilização política do Chefe do Executivo, para entender se fora respeitado esse preceito.

Avaliando a juridicidade do *impeachment* de Dilma Rousseff, Dallari (2015, p. 1-4) emitiu opinião jurídica posteriormente publicada na integralidade. Respondia naquela oportunidade três questões acerca do *impeachment*: a possibilidade de conduta eventualmente ocorrida em um mandato transpassar a responsabilidade para o subsequente em caso de reeleição, a possibilidade de o Presidente da República responder por conduta omissiva e comissiva e se existia possibilidade de recurso contra o arquivamento da denúncia ser aprovado por maioria simples e se havia possibilidade de o Presidente e o Vice-Presidente serem cassados por decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

Em resposta à primeira questão acerca da responsabilidade da conduta transpassar o mandato, respondeu que, segundo o art. 86, §4º da CF, o presidente não pode responder por atos que não possuam na vigência do mandato relação com as funções presidenciais ou estranhos a essas funções, motivo pelo qual os atos que ocorrem em um mandato não podem transpassar para o subsequente. Em resposta ao segundo, refutou de imediato a possibilidade de decisão por maioria simples durante o curso de processo de *impeachment*, em relação a responsabilização culposa, negando tal possibilidade e afirmando que para que o Presidente seja responsabilizado nos termos do art. 84 da CF é necessário a intenção de cometer o ato que configure crime de responsabilidade, a última resposta também restou negativa, pois o prazo para impugnação pela Justiça Eleitoral é de quinze dias contados da diplomação. (DALLARI, 2015, p. 1-3).

O processo[48] DCR 1/2015, que levou ao *impeachment,* foi apresentado por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal. Apesar de a acusação lida em plenário ser datada de 15 de outubro de 2015, foi fruto de aditamento de outras anteriores. A apresentação inicial se deu em 02 de fevereiro de 2015, o recebimento do processo se deu pelo Presidente da Câmara Eduardo Cunha em 2 de dezembro de 2015, foi lida a denúncia na sessão 378.1.55.O datada de 03

[48] Dados do processo foram obtidos através do Registro das Sessões (BRASIL, 2015) conjuntamente com o inteiro teor da denúncia obtido na ficha de tramitação (BRASIL, 2015).

de dezembro de 2015. Constata-se, inicialmente, que por meio dos aditamentos foram incluídos fatos datados de 2015. A acusação versava sobre decretos de abertura de crédito suplementar e “pedaladas fiscais”, versava também sobre um processo que corria no Tribunal Superior Eleitoral, sobre ações tomadas em 2013 e 2014, ou seja, no mandato anterior. Mesmo os decretos de crédito suplementar teriam ocorrido em 2014, assim como as ditas “pedaladas”. Os aditamentos vieram no sentido de que os fatos narrados como ocorridos em 2014 teriam transpassado para o mandato de 2015. Não deixará, a acusação, de tratar de assuntos que seriam atos culposos no corpo da peça introdutória, os chamando de atos de “omissão dolosa”, alegando que por os fatos ocorrerem desde 2014 não teriam como ser de conhecimento da Chefe do Poder Executivo. (BRASIL, 2015, p. 1-138).

Observa-se também que logo no início da peça acusatória é exposto que “na verdade, a crise é política”. Em outra passagem, descrevem que “o comportamento da Chefe da nação” é inadmissível. Como forma de nortear explicações acerca dos pedidos versam que “a sanha de poder que orienta o grupo da denunciada” se revela “deletéria”. Ou seja, passagens que demonstravam uma conotação política e uma vontade de tal teor em derrubar a Chefe do Poder Executivo. (BRASIL, 2015, p. 3;62).

Para Barroso (2023, p. 1664), apesar da justificativa formal do *impeachment* ser violação orçamentária, não se configura como o real motivo da destituição. O renomado jurista entende que o motivo verdadeiro para o *impeachment* foi a “perda de sustentação política” da presidente. Narra ainda que o sucessor Michel Temer, que, por ser vice de Dilma virou presidente após sua destituição, teve diversas acusações de corrupção, mas que todas as ações contrárias a Temer foram barradas pela Câmara de Deputados.

Observa-se nesse tocante o entendimento de dois grandes juristas, Dallari, que entende que o processo de *impeachment* tinha já há época falhas fundamentais de juridicidade, e Barroso, que entende que a destituição se deu por motivos políticos e não jurídicos. Dessa forma é imperioso notar que, em que pese o modelo presidencialista em pureza estrutural não admitir a responsabilização política do Presidente frente ao Congresso, mas tão somente a responsabilização jurídica do Chefe do Executivo, o modelo prático brasileiro admitiu, em grande dissonância com o modelo puro, que fosse aplicada a responsabilidade política, tal qual se faz em modelos parlamentares.

O *impeachment* de Dilma demonstra que tal qual o Poder Executivo se faz proeminente em matéria legislativa, como o é em sistemas parlamentaristas, o Poder Legislativo também pode, apesar de ser inconstitucional, avocar para si prerrogativas parlamentaristas, como a de derrubar o Chefe de Governo por responsabilidade política. Porém, se engana quem pensa que o sistema brasileiro não é presidencialista, o sistema de governo brasileiro avoca para si a separação clássica dos poderes como o seria um sistema presidencialista puro, existe nele independência de origem tanto do legislativo, quanto do Executivo e uma delineação clara dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, salvo dissonâncias relativas à responsabilidade política da figura do Chefe do Executivo terem ocorrido, não é permitido pela constituição e não voltou a ocorrer mesmo em mandato sem coalizão formada, como foi o caso do Governo Bolsonaro que não contava com a maioria do parlamento, e nem mesmo com a quantidade de cadeiras suficientes a barrar um *impeachment*.

Ademais, não é permitido no sistema prático brasileiro o voto de desconfiança e a destituição por perda da maioria parlamentar, sendo necessários 2/3 dos membros da Câmara para abrir o processo de *impeachment*. Como percebido, a forte dissonância fora a responsabilização política da presidente, mas que além de utilizar uma roupagem jurídica, respeitou o quórum mínimo, que é maior do que a maioria absoluta. Dessa forma, o Brasil não se afigura como parlamentar nem de direito nem de fato, poderia, entretanto, para quem foca na destituição política do presidente, caso se tornasse corriqueira e não somente uma dissonância decorrente de um abuso de poder temporário, entrar em algum nível de difícil classificação entre o parlamentarismo e o presidencialismo, mas que ao mesmo tempo não figuraria como semipresidencialista, pois os ministros não possuem responsabilidade política frente ao parlamento.

Dois últimos institutos constitucionais são valiosos para a análise do sistema adotado no Brasil em 1988, o primeiro é o Conselho da República, art. 89 e 90 da CF, que é um órgão de consulta do Presidente da República, são dele membros o Vice-Presidente, o Presidente do Senado e o da Câmara dos Deputados, os líderes da maioria e minoria tanto do Senado, quanto da Câmara, o Ministro da Justiça e seis cidadãos, dois nomeados pelo Presidente da República, dois pelo Senado e dois pela Câmara. A esse conselho compete efetuar pronunciamento acerca de intervenção

federal, estado de defesa e de sítio, questões relevantes para manutenção da “estabilidade das instituições democráticas”. (BRASIL, 1988).

O segundo desses institutos é o Conselho de Defesa Nacional, art. 91 da CF, sendo ele outro órgão de consulta do Presidente da República, dele participam o Vice-Presidente, os presidentes da Câmara e do Senado, os Ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores e o do Planejamento e os comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica. As competências desse conselho são pronunciar-se em assuntos relacionados a defesa do Estado democrático e a soberania nacional, opinando sobre decretação de estado de defesa e de sítio, intervenção federal, declaração de guerra e celebração de paz e “critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional”; bem como propor, estudar e acompanhar iniciativas para garantia da defesa do Estado democrático e independência nacional. (BRASIL, 1988).

Em análise preliminar, esses conselhos se afiguram como o Conselho de Estado de 1822, aconselhando o Presidente em matérias de grande importância e relevância. Entretanto, não possuem a força que teria aquele que perdurou durante o sistema de 1847. No Conselho de Estado daqueles anos, grande parte dos membros do Conselho possuía poder de paralisar o governo não referendando os atos do Poder Executivo. Nos Conselhos da República e de Segurança Nacional dos anos atuais, nenhum dos membros tem esse poder, claro que os presidentes do Senado e da Câmara poderiam dificultar as iniciativas legislativas do Presidente, mas se afigura inútil, o Chefe de Estado possui poder de editar medidas provisórias e driblar tal dificuldade. Em caso de o Executivo possuir uma coalizão com maioria legislativa a inutilidade de os Presidentes da Câmara e Senado tentarem dificultar as iniciativas legislativas do Executivo é ainda maior.

Se o foco se estabelecer no fato de que o Presidente da Câmara dos Deputados tem a prerrogativa de aceitar o processamento do *impeachment* pode dar a entender que o poder dos Conselhos se eleva; e, principalmente dos atos apoiados por tal membro, mas sozinho, o Presidente da Câmara não pode levar adiante o processo, necessitando para o desfecho 2/3 dos membros das Casas do Congresso para aprová-lo. Ou seja, diante de um presidente com forte coalizão também se afigura como um poder fraco para barrar os atos do Chefe do Executivo, de fato os Conselhos de hoje não se afiguram com a força do Conselho de outrora, podendo tão somente aconselhar como fazia o de 1822, sem contar, no entanto, com o prestigio daquele

que existia em 1822 frente ao Chefe de Estado, que conservava no conselho o grande aliado para a manutenção de sua dinastia no poder.

Não se está a querer dizer que os Conselhos não têm utilidade, pelo contrário, quando diante de um presidente comprometido a ouvi-los ganham a força política de um grande limitador em termos políticos que aconselha quase que com força vinculante. Um dos casos em que tais conselho podem ganhar força é no caso em que os seus membros fazem parte da coalizão governativa, isso dá a eles um poder político forte diante da necessidade de o presidente mantê-los ao seu lado para a efetividade de seus poderes em matéria legislativa.

Em última análise da completude do sistema de governo aplicado no Brasil desde 1988, percebe-se que esse tenta, ao menos em princípio, efetuar uma separação total dos poderes. Entretanto, os poderes de interferência legislativa do Presidente da República utilizados com força alarmante que torna ele um dos principais legisladores, senão o principal, comandando a agenda legislativa, e as marcas deixadas pelo congresso em momentos como o do *impeachment* efetuado pelo esfacelamento da base política da Chefia Executiva no Congresso, demonstram uma cisão do sistema com essa separação total dos poderes.

Em realidade, existe em momentos de forte coalizão um governo de fraca separação de poderes em que atuam em conjunto o Poder Executivo e o Poder Legislativo e em momentos de cisões dentro das coalizões, ou de inexistência delas, existem verdadeiras batalhas entre os poderes Executivo e Legislativo com interferência do Legislativo no Governo e do Executivo em matéria legislativa. Somando-se a isso, existe o fato de o Supremo Tribunal Federal por meio das súmulas vinculantes legislar positivamente, inclusive tendo o feito relativo a medidas que acabaram, indiretamente, por alterar resultados de pleito eleitoral trocando a força política em exercício do Poder Executivo, ou seja, um Poder Judiciário que interfere tanto no Poder Legislativo, quanto no Executivo.

5 CONCLUSÃO

Através do presente estudo, compreende-se que a separação dos poderes, que se desenvolveu ao longo do tempo é uma forma de subdividir as competências para os fins de que elas não se acumulem em uma única pessoa ou órgão, já que tal concentração gera riscos de autoritarismo ou despotismo, seja de um único governante ou de uma assembleia. Versa-se sobre uma evolução ao longo tempo porque já nos tempos de Aristóteles propunha-se, por meio dele, uma divisão dos poderes através da constituição mista, que dividia o poder entre as classes sociais, os pensamentos de Políbio que o seguiram, bem como, os de Cicero apresentam uma constituição mista que dividia o poder entre o monarca, os aristocratas e o povo.

Locke, por sua vez apresentou uma divisão de poderes entre os institutos classificados como Poderes do Estado, que para ele eram o Legislativo, Executivo e o Federativo, os dois últimos tratavam-se do que hoje entende-se por Chefia de Governo e Chefia de Estado. Montesquieu desenvolve ainda mais a doutrina que se torna agora a da separação dos poderes propriamente dita, e versa sobre a existência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entretanto, o Judiciário tem como competência tão somente pronunciar a lei, sem interpretá-la. Os Federalistas, Hamilton, Madson e Jay utilizam da mesma estrutura de separação de poderes apresentada por Montesquieu, mas ao contrário desse, inserem um Poder Judiciário com competências de intérprete da lei. Por fim, no que se pode chamar de pensamento contemporâneo, Ackerman apresenta uma separação de poderes dotada de um órgão regulador e controlador externo a tríade de Poderes do Estado.

Compreende-se também a doutrina dos freios e contrapesos ou *check and balances*, no inglês, que se tratam de um conjunto de instrumentos ou competências que se dão aos diferentes Poderes do Estado para que eles freiem uns aos outros ou contrabalanceiem as ações dos demais, para que assim mantenha-se o equilíbrio eles. Entre esses existe a competência de veto do Poder Executivo, o controle legislativo e a revisão judicial. Ainda foi possível a mesma compreensão acerca da diferença entre Forma de Estado, Forma de Governo e Sistema de Governo.

Pode-se identificar os sistemas em suas formas puras, presidencialista, parlamentarista e diretorial, estendendo-se aos formatos puramente teóricos dos sistemas de governo derivados, semipresidencialista e semiparlamentarismo orleanista, essenciais ao estudo. Tratando-se o presidencialismo de um sistema com

separação rígida dos poderes em que existe independência de origem e de mandato do Executivo e Legislativo, o parlamentarismo daquele que tem uma separação flexível dos poderes com Governo dependente do Parlamento quanto a origem e manutenção, o diretorial daquele em que o Poder Executivo é exercido por um colegiado sem dependência do parlamento para manutenção do mandato. O semipresidencialista e o semiparlamentarismo orleanista tratam-se de sistemas em que o Governo convive com um parlamento do qual é responsável e com um Chefe de Estado forte, a diferença entre esses dois é que o primeiro possui um Chefe de Estado eleito por sufrágio universal e com mandato definido. Identificou-se também os sistemas práticos adotados na Inglaterra, parlamentarista, Estados Unidos, presidencialista, e França, semipresidencialista.

Por fim, efetuou-se análise da constituição de 1824, do decreto 523/1847 e da Emenda Constitucional 4/1961, diante da possibilidade de promoverem maior equilíbrio entre os poderes que a Constituição de 1988. Verificou-se, primeiramente, que todos os três sistemas possuem graves falhas no equilíbrio entre os Poderes, por conta da interferência de alguns dos Poderes nos outros. O sistema de 1847 possuía interferência do Legislativo no Executivo, e vice-versa, por meio do Poder Moderador, com pouca limitação quanto a demissão do governo ou dissolução do parlamento. O sistema de 1961 possuía interferência do Legislativo no Executivo, fora criado para isso inclusive, bem como por ter uma separação flexível permitia a interferência de forma contínua, o sistema de 1988 em tese teria uma separação rígida, entretanto são nítidas as interferências do Executivo no Legislativo, do Legislativo no Executivo e do Judiciário em ambos, inclusive algumas permitidas constitucionalmente.

Conclui-se que o sistema de 1961 por possuir uma separação flexível não proporciona maior equilíbrio que o de 1988. Entretanto, o sistema de 1847, apesar das interferências de alguns poderes sobre os demais, possui uma separação rígida entre o Governo e o Parlamento, possuindo um órgão externo que efetua o controle das desavenças entre eles, sendo o Poder Moderador, de modo que existe entre o Governo, enquanto Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário um equilíbrio maior do que o apresentado em 1988. Uma possível pesquisa futura poderia estudar as formas de incluir o sistema de 1847 no ordenamento jurídico contemporâneo, aplicando-o na república, bem como, buscar formas de limitação do Poder Moderador, para além daquelas existentes na constituição de 1822, para diminuir as chances de que ele usurpe as competências dos demais poderes.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. 117 p. Tradução de: Isabelle Maria Campos Vasconcelos.

ÁVILA, André Cambuy. **O ativismo judicial e a separação dos poderes em Montesquieu**: uma releitura necessária no brasil. Caderno Virtual, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/701. Acesso em: 22 jul. 2023.

ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. São Paulo: Martin Claret, 2007. 288 p. (Coleção a obra-prima de cada autor). ISBN 8572324569

BADAWI, Karina Bonetti. **Separação dos poderes no Brasil e a teoria de Bruce Ackerman**. 2014. 144 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 14, n. 3, p. 1652-1685, set. 2023. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2022/66178. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/msPgR66yNJ96BbzFvHZDwwc/#. Acesso em: 15 nov. 2023.

BECHO, Renato Lopes. A aplicação dos precedentes judiciais como caminho para a redução dos processos tributários - 10.12818/P.0304-2340.2017V71P499. **Revista da Faculdade de Direito da Ufmg**, [S.L.], v. 71, p. 499-530, 29 dez. 2017. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. http://dx.doi.org/10.12818/p.0304-2340.2017v71p499. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1892. Acesso em: 21 nov. 2023.

BEPPU, Lucas Henrique; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. **sistema de freios e contrapesos**: uma limitação aos órgãos de poder no estado republicano. ETIC-encontro de iniciação científica-ISSN 21-76-8498, v. 12, n. 12, 2016. Disponível em http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/5389. Acesso em: 07 de maio de 2023

BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade**: para uma teoria geral da política. 9. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 173 p.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. Ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980. 179 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. 498 p.

BONIFÁCIO, Maria Fátima. A «causa» de D. Maria II (1826-1834). **Análise social**, p. 519-545, 2004. Disponível em: http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218706254S0sXP1jc5Lh77ZL1.pdf. Acesso em 05 nov. 2023.

BOXUS, Dominique Marie Philippe Geneviève. A França no século XIX: história, literatura e arte. Uma contribuição para os estudos em literatura comparada no Brasil. **A Palo Seco-Escritos de Filosofia e Literatura**, v. 2, p. 48-57, 2010.

BRASIL. AGÊNCIA SENADO. **Constituições brasileiras**. [20--?]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: Carlos Coimbra da Luz. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/carlos-luz. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: Eurico Gaspar Dutra, Marechal. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/gaspar-dutra. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: Getúlio Dornelles Vargas. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: Jânio da Silva Quadros. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/janio-quadros. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: João Fernandes Campos Café Filho. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/cafe-filho. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: João Belchior Marques Goulart. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/joao-goulart. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: Juscelino Kubitschek de Oliveira. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/jk. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Galeria de ex-presidêntes**: Nereu de Oliveira Ramos. [202-?]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/nereu-ramos. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. CAMÂRA DOS DEPUTADOS. **Ata da sessão 378.1.55.O**: de 03 de dezembro de 2015. Brasília: Brasil, 2015. 230 p. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-378-de-031215. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia Por Crime de Responsabilidade nº 1/2015. Brasília, DF. **DCR 1/2015**. Brasília, 2015. 3740 p. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420818&filename=DCR%201/2015. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 15/1954**: ficha de tramitação. [2001]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946036. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 1956. Institui o Sistema Governo Parlamentar. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1956. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/860830 Acesso em: 23 de março de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1954. Institui o Sistema Governo Parlamentar. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1954. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/946036 Acesso em: 23 de março de 2023.

BRASIL. CAMÂRA DOS DEPUTADOS. **Registros das sessões**: *impeachment* presidente Dilma Rousseff. Brasília: Brasil, 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP (Brasília). **Glossário**. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario. Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil: Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847. Crea hum Presidente do Conselho dos Ministros. Rio de Janeiro. 1847. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-publicacaooriginal-83096-pe.html. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891. Dissolve o Congresso Nacional, convoca a Nação para escolher novos representantes e toma outras providencias. Rio de Janeiro. 1891. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-641-3-novembro-1891-541881-publicacaooriginal-48420-pe.html#:~:text=Dissolve%20o%20Congresso%20Nacional%2C%20convoca,representantes%20e%20toma%20outras%20providencias. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Rio de Janeiro. 1930. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Departamento-Geral do Pessoal. Exército Brasileiro. **07 de abril de 1831**: abdicação de Dom Pedro I. 2022. Disponível em: http://www.dgp.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias1/1360-07-de-abril-abdicacao-de-d-pedro-i. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e addições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro: Secretaria de Estados dos Negocios do Imperio, 21 ago. 1834. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM16.htm. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841. Criando um Conselho de Estado. Rio de Janeiro: Secretaria de Estados dos Negocios do Imperio, 26 nov. 1841. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM234.htm. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Museu Casa Benjamin Constant. Instituto Brasileiro de Museus. **Benjamin Constant**. [20--?]. Disponível em: https://museucasabenjaminconstant.museus.gov.br/benjamin-constant/. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Ricardo Westing. Agência Senado. **Criada há 90 anos, Justiça Eleitoral pôs fim a tradição de fraude nas votações do Brasil**. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/criada-ha-90-anos-justica-eleitoral-pos-fim-a-tradicao-de-fraude-nas-votacoes-do-brasil. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. SENADO DA CAMARA DA CIDADE E CORTE DE SÃO SEBASTIÃO DO RIO DE JANEIRO. **Ata da vereação extraordinária de 10 de outubro de 1822**. São Sebastião do Rio de Janeiro: Brasil, 1822. 4 p. Disponível em: https://atom.itamaraty.gov.br/index.php/ofic-p217-2-5-1822-10-10. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Cédula eleitoral de 1993 – Consulta plebiscitária nacional (forma e sistema de governo).** [20--?]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imagens/imagens/cedula-eleitoral-de-1993-consulta-plebiscitaria-nacional-forma-e-sistema-de-governo. Acesso em: 14 nov. 2023.

BUENO, Chris. As guerras da independência. **Ciência e Cultura**, [S.L.], v. 74, n. 1, p. 1-5, 2022. GN1 Sistemas e Publicacoes Ltd. http://dx.doi.org/10.5935/2317-6660.20220012. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252022000100012&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 05 nov. 2023.

CAMARGO, Beatriz Meneghel Chagas. **A separação dos poderes e os freios e contrapesos na constituição de 1988**: a atuação do poder judiciário. Ponta Grossa: Editora Atena, 2021. 118 p. Disponível em: https://www.atenaeditora.com.br/catalogo/ebook/a-separacao-dos-poderes-e-os-freios-e-contrapesos-na-constituicao-de-1988-a-atuacao-do-poder-judiciario. Acesso em: 09 de maio de 2023.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito**: geral e do brasil. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. 576 p.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. 317 p.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**. [*S.l.*]: Editora Ebook Libris, 2005. 152 p. Tradução de: Ridendo Castigat Mores. Disponível em:

http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/darepublica.html. Acesso em: 14 de maio de 2023.

CONSTITUTE PROJECT (Reino Unido). Oxford Univerity Press**. Constitute**: las constituciones del mundo para leer, buscar y comparar. 2023. Em espanhol e inglês. Disponível em: https://www.constituteproject.org/?lang=es. Acesso em: 14 set. 2023.

COSTA, Valquíria. A separação de poderes: de Montesquieu a Bruce Ackerman, uma mudança no paradigma. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 23, ed. 93, p. 15-35, out/dez 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. 306 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Parecer de Dalmo de Abreu Dallari contra o impeachment de Dilma**: opinião jurídica. São Paulo: Jota, 2015. 4 p. Disponível em: https://www.jota.info/justica/parecer-de-dalmo-de-abreu-dallari-contra-o-impeachment-de-dilma-07102015. Acesso em: 15 nov. 2023

DE SOUZA, Gisele Braz. Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. **Revista Vianna Sapiens**, v. 13, n. 1, p. 19-19, 2022.

DICIONARIO.INFO (Brasil). **Dicionario de português**. [20--?]. Disponível em: https://www.dicionario.info. Acesso em: 03 out. 2023.

DUVERGER, Maurice. **O regime semipresidencialista**. São Paulo: Editora Sumaré, 1993. 208 p.

DUVERGER, Maurice. **Os regimes políticos**. 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966. 126 p. (Coleção saber atual). Tradução de: Geraldo Gerson de Souza.

DUVERGER, Maurice. Prefácio da edição brasileira. In: DUVERGER, Maurice. **O regime semipresidencialista**. São Paulo: Editora Sumaré, 1993. p. I-VIII.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787. in MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 79-104.

FARIA, Asafe Nascimento Moreira. **A crise do presidencialismo brasileiro**: a questão da estabilidade do poder executivo. 2018. 79 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mestrado em Ciência Política, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/17643/1/Trabalho%20Final%20de%20Mestrado%20-%20A%20Crise%20do%20Presidencialismo%20Brasileiro.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

FERRAZ, Sergio. A dinâmica política do parlamentarismo do império: gabinetes, câmara dos deputados e poder moderador (1840-1889). **SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP**, v. 3, 2013. Disponível em

https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/32-114-1-PB.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

FRANÇA. Constituição (1958). Constituição da França, de 5 de outubro de 1958. in MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 134-152.

FRIEDE, Reis. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitaria, 2007. 151 p.

G1 (Brasil). **Rainha Elizabeth II participa pela primeira vez de conselho de ministros**. 2012. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/12/rainha-elizabeth-ii-participa-pela-primeira-vez-de-conselho-de-ministros.html. Acesso em: 05 out. 2023.

GARCIA, Marcos Leite. Algumas reflexões sobre as origens do poder constituinte na revolução francesa: dos estados gerais ao estabelecimento da assembléia nacional constituinte em 1789. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 5, n. 2, p. 327-345, 2010. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/6117. Acesso em: 21 out. 2023.

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 8, n. 3, p. 1760-1787, jul. 2017. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2017/21373. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/GW9B5NMtjfxqzxXqWZWVZfP/. Acesso em: 11 nov. 2023.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Impeachment**: aspectos jurídicos, políticos e institucionais. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.2.2022.tde-04042023-170023. Acesso em: 2023-10-01.

GUIMÓN, Pablo. **Conservadores obtêm maioria absoluta nas eleições britânicas**. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/08/internacional/1431057848_086644.html. Acesso em: 06 out. 2023.

HAMILTON, Alexander. Conclusão da análise dos poderes do presidente. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 569-573. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

HAMILTON, Alexander. O senado: competência para nomear e julgar. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 499-503. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

HAMILTON, Alexander. Os honorários do presidente e o veto. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 547-552. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

HAMILTON, Alexander. Os juízes como guardiões da constituição. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 575-582. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

HAMILTON, Alexander. Vantagens de um executivo único. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 529-536. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

HORTA, Raul Machado. Tendências Atuais dos Regimes de Governo. In: BARROSO, Luís Roberto; CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**: volume 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 1279-1292.

INÁCIO, Magna; BATISTA, Mariana. Formas de governo e relação executivo-legislativo nas democracias contemporâneas. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Introdução à teoria democrática**: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2018. Cap. 6. p. 115-132.

INSTITUTO DE HUMANIDADES (Brasil). **Galeria Grandes Personalidades**: benjamin constant e o estabelecimento da natureza da representação política. Benjamin Constant e o estabelecimento da natureza da representação política. 2008. Disponível em: http://www.institutodehumanidades.com.br/index.php/galeria/10-galeria-dos-grandes/40-benjamin-constant-de-rebecque. Acesso em: 22 nov. 2023.

JANGO. Direção de Sílvio Tendler. Produção de Hélio Ferraz. [S.I.]: Embrafilme, 1984. (114 min.), son., color. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=gy9sNbPzjV0. Acesso em: 3 set. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 637 p. Tradução de: Luís Carlos Borges.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de governo**: organizando a relação entre executivo e legislativo. Curitiba: Editora Appris, 2016. 125 p.

LAROUSSE (França) (ed.). **Maurice Duverger**: juriste et politologue français (angoulême 1917-paris 2014). [20--?]. Em francês. Disponível em: https://www.larousse.fr/encyclopedie/personnage/Maurice_Duverger/117527. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

LEÃO, Hannah de Gregorio. WEIMAR ESTÁ EM CHAMAS? UM ESTUDO SOBRE O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR DE 1919. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA PUC-RIO, 28., 2020, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2020. p. 1-20. Disponível em: https://www.puc-

rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2020/relatorios_ccs_dir.html. Acesso em: 22 nov. 2023.

LOCKE, Jhon. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. 320 p. Disponível em: https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/locke-john-segundo-tratado-sobre-o-gov-civil.pdf. Acesso em: 01 de maio de 2023.

LUZ, Joyce. A retomada do Governo de Coalizão em um novo Governo Lula. **Observatório do Legislativo Brasileiro.** Rio de Janeiro, p. 1-4. 24 mar. 2023. Disponível em: https://olb.org.br/wp-content/uploads/2023/02/OLB_Coaliz%C3%A3o_Lula.docx.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

MADISON, James. A separação dos poderes - I. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 393-399. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

MADISON, James. A separação dos poderes - II. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 401-405. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

MADISON, James. Freios e contrapesos. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 417-421. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

MADISON, James. Poderes e prerrogativas que permanecem com os estados. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p. 379-384. Tradução de: Heitor Almeida Herrera.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. ACCOUNTABILITY POPULAR E OS SISTEMAS DE GOVERNO. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 990, p. 41-54, abr. 2018.

MALDONADO, Maurílio. Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no estado brasileiro. **Revista Jurídica**, v. 9, p. 235-255, 2015.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. 314 p. Atualizador prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ZdRiDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=teoria+geral+do+estado+maluf&ots=9WhSuAb5In&sig=wb1ryBkmNQ1bSmeipAKH2h0VPVY#v=onepage&q=teoria%20geral%20do%20estado%20maluf&f. Acesso em: 18 de setembro de 2023.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARTINEZ, Paulo Henrique. Napoleão. **Varia História**, [S.L.], v. 26, n. 43, p. 315-318, jun. 2010. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/s0104-87752010000100017.

MERCER, John Francis. Um agricultor. In: VITULLO, Gabriel Eduardo; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. Cap. 32. p. 295-301.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. 276 p.

MONTESQUIEU, Charles de Second. **Do espírito das leis**: texto integral. 1. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002. 727 p. (Coleção a obra-prima de cada autor).

MOREIRA, João Victor Duarte. **Jurisdição constitucional e equilíbrio entre poderes**: uma análise da crise institucional brasileira à luz da jurisprudência do supremo tribunal federal. 2019. 100 f.: Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/42111 Acesso em: 20 de março de 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria política e do Estado**. Recife: Editora Ufpe, 2018. 165 p. Disponível em: https://editora.ufpe.br/books/catalog/download/152/150/428?inline=1. Acesso em: 15 de agosto de 2023.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO DO BRASILEIRO (Brasil). **Monitor Legislativo de indicadores**. 2022. Disponível em: https://www.olb.org.br/monitor/. Acesso em: 15 nov. 2023.

PAIVA, Alfredo de Almeida. Regimes políticos e sistemas de governo contemporâneo. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, v. 8, n. 3, p. 101-130, 1965.

PEDRO, I. **Carta de abdicação de d. Pedro I de 07 de abril de 1831**. Boa Vista: Brasil, 1831. 1 p. Disponível em: https://artsandculture.google.com/asset/carta-de-abdica%C3%A7%C3%A3o-de-d-pedro-i/xAHRSkBe7qb1MQ?hl=pt-br. Acesso em: 05 nov. 2023.

PIMENTA, João Paulo. AS GUERRAS DE INDEPENDÊNCIA DO BRASIL: notas sobre sua história e historiografia. **Almanack**, [S.L.], n. 31, p. 1-20, 2022. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/2236-463331ef00622. Disponível em: https://www.scielo.br/j/alm/a/tHBfvVHnmVTqhTvBM3mxSjy/#. Acesso em: 05 nov. 2023.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 17. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 245 p

POLÍBIO. Livro VI. In: **História**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. p. 325-349. Tradução de: Mário da Gama Kury.

PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **D. Pedro IV (1798-1834)**. [20--?]. Disponível em: https://www.parlamento.pt/VisitaParlamento/Paginas/BiogDPedroIV.aspx. Acesso em: 05 nov. 2023.

PROCLAMAÇÃO da República. Coordenação de Glauciene Lara. Roteiro: Jimi Figueiredo. Trilha sonora: Assis Medeiros. Brasilia: Tv Senado, 2019. (3 min.), son., color. Histórias do Brasil. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/tv/programas/historias-do-brasil/2019/11/a-proclamacao-da-republica. Acesso em: 10 nov. 2023.

PUCHOL, Fernando. **Coalizão histórica marca novo rumo político do Reino Unido**. 2010. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/12/coalizao-historica-marca-novo-rumo-politico-do-reino-unido.html. Acesso em: 06 out. 2023.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Marbury vs. Madison: uma revisão da decisão chave para o controle jurisdicional de constitucionalidade. **Passagens**: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 277-297, 31 maio 2015. Passagens. http://dx.doi.org/10.15175/1984-2503-20157204. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/3373/337338776005.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

SANTOS, Lenalda Andrade. Aula 5: o império napoleônico. In: SANTOS, Lenalda Andrade. **História Contemporânea I**. São Cristóvão/Se: Cesad Ufs, 2015. p. 85-100. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalago/08400602122015Historia_Contemporanea_I_Aula_5.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. Sistema e regime de governo: distinções. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 12, p. 252 – 254, 1995.

SOARES, Márcia Miranda. Formas de Estado: federalismo. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Introdução à teoria democrática**: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. Cap. 9. p. 173-190.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria geral do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. 211 p.

TRATADO DO RIO DE JANEIRO. 29 de agosto de 1825. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/11. Acesso em: 05 nov. 2023.

WARE, Alan. **Partidos políticos y sistemas de partidos**. Madrid: Editora Istmo, 2004. 601 p. Em espanhol.

WEIL, Eric. **Filosofia política**. 4. ed. São Paulo: Edições Layola, 1990. 350 p.

Tradução e apresentação de Marcelo Perine.

APÊNDICE(S)

APÊNDICE A – Quadro dos sistemas de governo por institutos constitucionais.

Quadro dos sistemas de governo por institutos constitucionais

Para leitura deste quadro devem ser desconsideradas quaisquer outras listas de abreviaturas e siglas, considerando-se a seguinte: **ACMFL**: Acordo entre o Conselho Militar de Transição e as Forças de Liberdade e Mudança; **APS**: Assembleia Popular Suprema; **C.Mon.**: com monarca; **C.Pre.**: com Presidente; **C.Sim.**: Confiança Simples; **CD**: Confiança Dupla; **CE**: Chefe de Estado; **CECD**: Chefia de Estado consistente em diarquia; **CETGD**: Chefia de Estado teocrática e chefia de governo democrática; **CM**: Conselho Monárquico; **CNT**: Conselho Nacional de Transição; **Co.P.**: Copríncipe; **Col. E.**: Colégio Eleitoral; **Con.**: Conclave; **CPDE**: com Parlamento democraticamente eleito; **CPSU**: com Presidente eleito por sufrágio universal; **CR**: Capitães Regentes; **CS**: Conselho de Soberania; **CT**: Conselho do Trono; **DI**: difícil classificação; **Diar.**: diarquia; **Dire.**:diretorial; **DLFP**: dentre lista feita pelo Parlamento; **DM.Par.**: dentre os membros do Parlamento; **DMCNT**: dentre os membros do Conselho Nacional de Transição; **DMP**: dentre a maioria Parlamentar; **DMPV**: dentre os membros do Partido mais votado nas eleições parlamentares; **DPMP**: dentre os membros do Partido com maioria parlamentar; **DVMP**: divergência, distorção ou vertente do modelo puro; **EAPS**: eleição pela Assembleia Popular Suprema; **ED**: eleição direta; **EI**: eleição indireta; **ET**: Estado teocrático; **FLM**: Forças de Liberdade e Mudança; **FPASE**: falta o principal aspecto dos sistemas em estudo; **GG**: Governador Geral; **GJM**: Governado por Junta Militar; **GS**: Guia Supremo; **LCPMP**: Lider da Coalizão ou Partido com maioria parlamentar; **LGP**: Líderes dos Grupos Parlamentares; **LP**: Líderes dos Partidos; **L.Part.**: lista partidária; **M.Par.**; Maioria Parlamentar; **MA**: Monarquia Absoluta; **MCE**: mesmo que o Chefe de Estado; **ML**: Monarquia Limitada; **Mon.**: Monarca; **n/a**: não há; **NH**: nomeação de herdeiro; **OC**: Órgão Colegiado **PAP**: Presidente da Autoridade Palestina; **Par.**: Parlamento; **PC**: Presidente do Congresso; **Parla.**: Parlamentarista; **PCAE**: Presidente da Comissão de Assuntos de Estado; **PCEGI**: Presidente do Conselho Executivo ou Governo Interino; **PCR**: Partidos com representação; **PEPP**: Presidente eleito pelo parlamento; **PM**: Primeiro Ministro; **PMA**: Primeiro Ministro anterior; **PMAM**: Primeiro Ministro assiste ao Monarca; **PMAP**: Primeiro Ministro assiste ao Presidente; **PMP**: Partido com maioria parlamentar; **PMV**: Partido mais votado; **Pop.**: População; **PPE**: próximo à pureza estrutural ou em pureza estrutural; **PR**: Presidente da República; **Pre.**: Presidencialista; **RCL**: Representantes dos Conselhos Locais; **RPDP**: removível por desconfiança parlamentar; **S.Pre.**: Semipresidencialista; **s/i**: sem informação; **SDV**: Sem distinção ou variante; **SG**: sistema de governo; **SH**: sucessão hereditária; **SO**: Semiparlamentar Orleanista; **SPU**: Sistema de Partido Único; **SU/Ind.**: sufrágio universal/indicação; **SU**: sufrágio universal; **TE**: Teocracia eletiva; **TT**: transição ou turbulência;

Orientações: além de considerar a lista de abreviaturas disposta acima, deve ser considerado que: nas colunas "escolha por" que se referem ao governo e ao chefe de governo fora dos parênteses estão dispostos o(s) órgão(s) ou representante(s) que participam da escolha e entre parênteses o representante que deve ser escolhido ou de que instituição o(s) membro(s) deve(m) ser escolhido(s).

Observação: algumas classificações foram feitas por aproximação, eis que não possuíam enquadramento, com todas as bases teóricas, em nenhum sistema de governo em estudo, mas apresentavam a principal característica do sistema de governo em que foram classificados.

1ª Parte - Compilação dos dados obtidos através do *Constitute Project* (2023)

País	**Chefias de Estado e de Governo**					**Governo**		
/	**Chefe de Estado**			**Chefe de governo**		**/**	**Precisa manter a confiança**	
Nome do país	**Tipo**	**escolha por**	**RPDP**	**Tipo**	**escolha por**	**escolha por**	**do CE**	**do Par.**
Afeganistão	PR	ED	não	CE	MCE	CE	sim	sim
África do Sul	PR	Par.	não	CE	MCE	CE (DM.Par.)	sim	não
Albânia	PR	Par.	não	PM	CE / Par.	CE / PM / Par.	não	sim

Alemanha	PR	Par.	não	PM	Par.	CE / PM	não	sim
Andorra	Co.P.	SU/Ind.	não	PM	Par.	PM / Par.	não	sim
Angola	PR	L.Part.	não	CE	MCE	CE	sim	não
Antígua e Barbuda	Mon.	SH	não	PM	GG (DM.Par.)	GG / PM	não	sim
Arábia Saudita	Mon.	SH	não	CE	CE	CE	sim	não
Argélia	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Argentina	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Armênia	PR	Par.	não	PM	M.Par.	CE / PM	não	sim
Austrália	Mon.	SH	não	PM	GG (DM.Par.)	GG / PM	não	sim
Áustria	PR	SU	não	PM	Par.	CE / PM	não	sim
Azerbaijão	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	não
Bahamas	Mon.	SH	não	PM	GG (DM.Par.)	GG / PM	não	sim
Bahrein	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	não
Bangladesh	PR	Par.	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Bélgica	Mon.	SH	não	PM	CE / PCR	CE / PM	não	sim
Belize	Mon.	SH	não	PM	GG (DM.Par.)	GG / PM	não	sim
Benim	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Bielorrússia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE	sim	sim

Bolívia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Bósnia e Herzegovina	PR	SU	não	PM	CE	CE / Par.	não	sim
Botswana	PR	Par.	não	CE	MCE	CE / Par.	sim	não
Brasil	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Brunei	Mon.	SH	não	CE	MCE	CE	sim	não
Bulgária	PR	SU	não	PM	CE	CE	não	sim
Burquina Faso	PR	SU	não	PM	CE (DMP)	PM	não	sim
Burúndi	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	sim
Butão	Mon.	SH	não	PM	PMP	CE / PM	não	sim
Cabo Verde	PR	SU	não	PM	CE / PCR	CE / PM	não	sim
Camarões	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	não
Camboja	Mon.	CT	não	PM	CE (DPMP)	PM (DM.Par.)	não	sim
Canadá	Mon.	SH	não	PM	GG (DPMP)	GG / PM	não	sim
Casaquistão	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	não	sim
Catar	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	sim
Chade	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Chile	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Chipre	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não

Colômbia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Comores	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Coreia do Norte	PCAE	EAPS	não	PM	APS	PCAE	sim	sim
Costa do Marfim	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	não
Costa Rica	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Croácia	PR	SU	não	PM	CE	PM / Par.	não	sim
Cuba	PR	EI	não	CE	Par.	CE	não	sim
Dinamarca	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	sim
Djibouti	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	não
Domínica	PR	Par.	não	PM	CE (LCPMP)	CE / PM	não	sim
Egipto	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
El Salvador	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Emirados Árabes Unidos	Mon.	CM	não	PM	CE / Par.	CE / PM / Par.	sim	não
Equador	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Eritreia	PR	Par.	não	CE	Par.	CE	sim	não
Eslováquia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / Par.	não	sim
Eslovênia	PR	SU	não	PM	CE / LGP / Par.	CE / Par.	não	sim
Espanha	Mon.	SH	não	PM	CE / PCR / PC	CE / PM	não	sim

Essuatíni	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	não	sim
Estados Unidos	PR	Col.E.	não	CE	MCE	CE	sim	não
Estónia	PR	Par.	não	PM	CE / Par.	PM / Par.	não	sim
Etiópia	PR	Par.	não	PM	Par.	PM / Par. (DM.Par.)	não	sim
Fiji	PR	Par.	não	PM	CE (LCPMP)	CE / PM	não	sim
Filipinas	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Finlândia	PR	SU	não	PM	CE / PCR	CE / PM	não	sim
França	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Gabão	PR	SU	sim	PM	CE	CE / PM	não	sim
Gâmbia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Gana	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Geórgia	PR	Col.E.	não	PM	CE	PM	não	sim
Granada	Mon.	SH	não	PM	GG / LP	GG / PM	não	sim
Grécia	PR	Par.	não	PM	CE (LCPMP)	CE / PM	não	sim
Guatemala	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Guiana	PR	L.Part.	sim	CE	MCE	CE (DM.Par.)	sim	não
Guiné	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	não
Guiné Equatorial	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não

Guiné-Bissau	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Haiti	PR	SU	não	PM	CE (DPMP)	CE / PM	não	sim
Honduras	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Hungria	PR	Par.	não	PM	CE / Par.	CE / PM	não	sim
Iêmen	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	não	sim
Ilhas Marshall	PR	Par.	sim	CE	MCE	CE / Par.	não	sim
Ilhas Salomão	Mon.	SH	não	PM	GG / Par.	GG / PM	não	sim
Índia	PR	Par.	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Indonésia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Irã	GS	Con.	não	PR	Pop.	CE / Par.	s/i	s/i
Iraque	PR	Par.	não	PM	CE (DMP)	PM	não	sim
Irlanda	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / PM	não	sim
Islândia	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	sim
Israel	PR	Par.	não	PM	CE (DMP)	PM	não	sim
Itália	PR	Par.	não	PM	CE	CE / PM	não	sim
Jamaica	Mon.	SH	não	PM	GG (DM.Par.)	GG / PM	não	sim
Japão	Mon.	SH	não	PM	Par.	PM (DM.Par.)	não	sim
Jordânia	Mon.	SH	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim

Kiribati	PR	Par.	sim	CE	MCE	CE (DM.Par.)	sim	não
Kuwait	Mon.	SH	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Laos	PR	Par.	não	PM	CE / Par.	CE / PM	não	sim
Lesoto	Mon.	SH	não	PM	Par.	PM	não	sim
Letónia	PR	Par.	não	PM	CE	PM / Par.	não	sim
Líbano	PR	Par.	não	PM	CE / Par.	CE / PM / Par.	não	sim
Libéria	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Líbia	CNT	RCL	não	PCEGI	CNT (DMCNT)	CNT (DMCNT)	sim	não
Lituânia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / PM / Par.	não	sim
Luxemburgo	Mon.	SH	não	PM	CE / PCR	CE	sim	sim
Macedônia do Norte	PR	SU	não	PM	PMP / Par.	PM / Par.	não	sim
Madagáscar	PR	SU	não	PM	PMV / CE	PM	não	sim
Malásia	Mon.	CM	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Malawi	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Maldivas	PR	SU	não	CE	MCE	CE / Par.	sim	não
Mali	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Malta	PR	Par.	não	PM	CE	CE / PM	não	sim
Marrocos	Mon.	SH	não	PM	CE (DMPV)	CE / PM	sim	sim

Maurícia	PR	Par.	não	PM	CE / PCR	CE / PM	não	sim
Mauritânia	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
México	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Moçambique	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Moldávia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / PM	não	sim
Mónaco	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	não
Mongólia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / Par.	não	sim
Montenegro	PR	SU	não	PM	CE / Par. / PCR	PM / Par.	não	sim
Myanmar	PR	Col.E.	não	CE	MCE	CE	sim	não
Namíbia	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	sim
Nauru	PR	Par.	sim	CE	MCE	CE (DM.Par.)	não	sim
Nepal	PR	Par.	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Nicarágua	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Níger	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Nigéria	PR	SU	não	CE	MCE	CE	não	não
Noruega	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	sim
Nova Zelândia	Mon.	SH	não	PM	Mon ou GG / PMA	GG / PM	não	sim
Omã	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	não

Países Baixos	Mon.	SH	não	PM	CE	CE	sim	sim
Palau	PR	SU	não	CE	MCE	CE / Par.	não	não
Palestina	PAP	SU	não	PM	CE	PM / Par.	sim	sim
Papua-Nova Guiné	Mon.	SH	não	PM	Par.	GG / PM	não	sim
Paquistão	PR	Par.	não	PM	Par. (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Paraguai	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Peru	PR	SU	sim	PM	CE	CE	não	sim
Polónia	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	não	sim
Portugal	PR	SU	não	PM	CE / PCR	CE / PM	sim	sim
Quénia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Quirguistão	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Reino Unido	Mon.	SH	não	PM	CE	PM (DM.Par.)	não	sim
República Centro-Africana	PR	SU	não	PM	CE	CE	não	sim
República Checa	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / PM	não	sim
República da China (Taiwan)	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / PM	sim	sim
República da Coreia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	PM	sim	sim
República Democrática do Congo	PR	SU	não	PM	CE (DMP)	CE / PM	não	sim
República do Congo	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	sim

República Dominicana	PR	SU	não	CE	MCE	CE	não	não
República Popular da China	PR	EI	não	PM	CE	CE / Par.	não	sim
Roménia	PR	SU	não	PM	CE (DMP)	PM	não	sim
Ruanda	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	não
Rússia	PR	SU	não	PM	Par.	CE / PM	sim	sim
Samoa	PR	Par.	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM (DM.Par.)	não	sim
San Marino	CR	Par.	não	CE	MCE	Par.	s/i	não
Santa Lúcia	Mon.	SH	não	PM	GG / LP / Par.	GG / PM	não	sim
São Cristóvão e Nevis	Mon.	SH	não	PM	GG (DM.Par.)	GG / PM	não	sim
São Tomé e Príncipe	PR	SU	não	PM	CE / PCR	CE / PM	sim	sim
São Vicente e Granadinas	Mon.	SH	não	PM	GG / Par.	GG / PM	não	sim
Seicheles	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Senegal	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	sim	sim
Serra Leoa	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Sérvia	PR	SU	não	PM	CE / Par. / PCR	PM / Par.	não	sim
Singapura	PR	SU	não	PM	CE (LCPMP)	CE / PM	não	sim
Síria	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	sim
Somália	PR	Par.	não	PM	CE (DMP)	PM / Par.	não	sim

Sri Lanka	PR	SU	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Sudão	CS	ACMFL	não	PM	FLM / CS	PM	não	sim
Sudão do Sul	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Suécia	Mon.	SH	não	PM	Par.	PM	não	sim
Suíça	OC	Par.	não	CE	MCE	/	não	não
Suriname	PR	Par.	não	CE	MCE	CE	sim	não
Tailândia	Mon.	NH	não	PM	CE (DLFP)	PM	não	sim
Tajiquistão	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / Par.	sim	não
Tanzânia	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / Par.	não	sim
Timor-Leste	PR	SU	não	PM	CE	CE / PM	não	sim
Togo	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	sim
Tonga	Mon.	SH	não	PM	CE / Par.	PM (DM.Par.)	não	sim
Trindade e Tobago	PR	Par.	não	PM	CE (DM.Par.)	CE / PM	não	sim
Tunísia	PR	SU	não	PM	PMV / CE	PM	não	sim
Turquemenistão	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Turquia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Tuvalu	Mon.	SH	não	PM	Par.	PM (DM.Par.)	não	sim
Ucrânia	PR	SU	não	PM	CE	CE / Par. / PM	não	sim

Uganda	PR	SU	não	PM	CE / Par.	CE / Par.	sim	sim
Uruguai	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Usbequistão	PR	SU	não	PM	CE / PMV / Par.	CE / PM	sim	sim
Vanuatu	PR	Par.	não	PM	Par.	PM (DM.Par.)	não	sim
Venezuela	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Vietname	PR	Par.	não	PM	CE / Par.	CE	sim	sim
Zâmbia	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
Zimbabué	PR	SU	não	PM	CE	CE	sim	não
Cidade do Vaticano	Mon.	Con.	não	PM	CE	CE	sim	não
Estados Federados da Micronésia	PR	Par.	não	CE	MCE	CE / Par.	sim	não
Liechtenstein	Mon.	SH	não	OC	CE / Par.	CE / Par.	sim	sim
Panamá	PR	SU	não	CE	MCE	CE	sim	não
República Árabe Saaráui Democrática (saara ocidental)	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i

2ª Parte - Analise da compilação de dados e observações				
Nome do país	**SG**	**DVMP**	**observações**	**continente**
Afeganistão	DI	ET		Ásia
África do Sul	Pre.	PEPP	O voto de desconfiança do parlamento não atinge o chefe de governo, mas pode derrubas ministros independentes ou o gabinete	África

Albânia	Parla.	PEPP		Europa
Alemanha	Parla.	PEPP	A convenção federal (que elege o presidente) é formada por membros do *Bundestag* e por parlamentares dos Lander	Europa
Andorra	Parla.	CECD	quanto a chefia de estado constitui uma diarquia, é o único país do mundo em que os chefes de estado são escolhidos por dois diferentes estados estrangeiros, o príncipe francês de Andorra é eleito pela França e o príncipe espanhol de Andorra é escolhido pelo monarca do vaticano, o chefe de governo é chamado de *cap govern* e o parlamento de *consell* general	Europa
Angola	Pre.	PPE		África
Antígua e Barbuda	Parla.	C.Mon.		América
Arábia Saudita	MA	SDV		Ásia
Argélia	S.Pre.	CD		África
Argentina	Pre.	PPE	o parlamento pode derrubar ministros, mas não o governo	América
Armênia	Parla.	PEPP		Europa
Austrália	Parla.	C.Mon.		Oceania
Áustria	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Azerbaijão	Pre.	PMAP		Europa
Bahamas	Parla.	C.Mon.		América

Bahrein	ML	PMAM	A câmara pode responsabilizar politicamente um ou mais ministros por 2/3 dos votos, mas não do primeiro ministro / em caso de considerar haver incompatibilidade com o primeiro ministro a câmara pode encaminhar moção ao rei aprovada por 2/3 dos votos, nesse caso cabe ao rei destituir o primeiro ministro ou o parlamento	Ásia
Bangladesh	Parla.	PEPP	governo removível pelo presidente porem somente após conselho do primeiro ministro	América
Bélgica	Parla.	C.Mon.		Europa
Belize	Parla.	C.Mon.		América
Benim	Pre.	PPE		África
Bielorrússia	S.Pre.	CD	presidente define a política nacional - Em caso de indisponibilidade primeiro ministro substitui o presidente	Europa
Bolívia	Pre.	PPE		América
Bósnia e Herzegovina	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Botswana	Pre.	PEPP		África
Brasil	Pre.	PPE		América
Brunei	MA	SDV	Monarca tem o título de Majestade o Sultão e *Yang Di-Pertuan* de Brunei Darussalam	Ásia
Bulgária	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Burquina Faso	S.Pre.	C.Sim.		África

Burúndi	S.Pre.	CD	o parlamento pode derrubar ministros, mas não o governo	África
Butão	Parla.	C.Mon.	o monarca é chamado de *Druk Gyalpo*	Ásia
Cabo Verde	S.Pre.	C.Sim.		África
Camarões	Pre.	PMAP	segundo texto expresso em sua constituição é presidencialista, mas estruturas constitucionais dão muito poder ao primeiro ministro, inclusive não precisa manter a confiança parlamentar	África
Camboja	Parla.	C.Mon.	O conselho do trono é formado pelo presidente, primeiro vice e segundo vice do senado; presidente, primeiro vice e segundo vice da assembleia nacional; primeiro ministro; e os monges chefes de cada uma das ordens do Budismo Mahayana e do Budismo Theravada - os membros da família real são os descendentes das linhagens do Rei Ang Doung, do Rei Norodom ou do Rei Sisowath	Ásia
Canadá	Parla.	C.Mon.		América
Casaquistão	S.Pre.	C.Sim.		Ásia
Catar	SO	PPE		Ásia
Chade	Pre.	PMAP	com primeiro ministro e gabinete subordinados ao presidente que preside o conselho de ministros	África
Chile	Pre.	PPE		América
Chipre	Pre.	PPE		Europa
Colômbia	Pre.	PPE		América
Comores	Pre.	PPE		África
Coreia do Norte	DI	SPU		Ásia

Costa do Marfim	Pre.	PMAP		África
Costa Rica	Pre.	PPE		América
Croácia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Cuba	DI	SPU		América
Dinamarca	SO	PPE	dupla confiança - monarca escolhe o primeiro ministro, apesar de esse estar sujeito a confiança parlamentar	Europa
Djibouti	Pre.	PMAP		África
Domínica	Parla.	PEPP		América
Egipto	S.Pre.	CD		África
El Salvador	Pre.	PPE		América
Emirados Árabes Unidos	ML	PMAM	O monarca possui o título de presidente, ele não possui mandato vitalício enquanto monarca, mas o tem enquanto Emir e membro do conselho supremo federal, apesar do mandato vitalício enquanto Emir esse é um cargo eletivo, entretanto é selecionado pelos notáveis em cada emirado e tradicionalmente é escolhido o filho do antecessor. O conselho supremo federal é formado pelos Emires que são os governantes de cada emirado. O órgão parlamentar é chamado de Conselho Nacional Federal	Ásia
Equador	Pre.	PPE		América
Eritreia	DI	SPU		África
Eslováquia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Eslovênia	S.Pre.	C.Sim.		Europa

Espanha	Parla.	C.Mon.		Europa
Essuatíni	Parla.	C.Mon.	Monarca tem o título de *Ngwenyama* de *Eswatini*	América
Estados Unidos	Pre.	PPE		Europa
Estónia	Parla.	PEPP		África
Etiópia	Parla.	PEPP		Oceania
Fiji	Parla.	PEPP		Ásia
Filipinas	Pre.	PPE		Europa
Finlândia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
França	S.Pre.	C.Sim.	O funcionamento pratico do sistema por vezes tende para confiança dupla, apesar de constitucionalmente aceitar tão somente confiança simples - conforme ensinamentos de (DUVERGER, 1993)	Europa
Gabão	Parla.	CPSU	presidente sujeito a voto de desconfiança assim como ministros e vice presidentes, mas eleito por sufrágio universal	África
Gâmbia	Pre.	PPE		África
Gana	Pre.	PPE	pode ser emitido voto de desconfiança, porem existe necessidade de dois terços dos votos	África
Geórgia	DI	FPASE	chefe de estado eleito via colégio eleitoral (não possui o principal aspecto de nenhum dos sistemas em estudo)	Europa

Granada	Parla.	C.Mon.		América
Grécia	Parla.	PEPP		Europa
Guatemala	Pre.	PPE		América
Guiana	Pre.	PPE	o parlamento pode derrubar ministros, mas não o governo	América
Guiné	DI	GJM		África
Guiné Equatorial	Pre.	PMAP	com primeiro ministro subordinado ao presidente	África
Guiné-Bissau	S.Pre.	CD	ao nomear o primeiro ministro chefe de estado deve observar resultado das eleições parlamentares	África
Haiti	S.Pre.	C.Sim.		América
Honduras	Pre.	PPE		América
Hungria	Parla.	PEPP		Europa
Iêmen	S.Pre.	C.Sim.		Ásia
Ilhas Marshall	Parla.	PEPP	o parlamento se chama *Nitijela*	Oceania
Ilhas Salomão	Parla.	C.Mon.		Oceania
Índia	Parla.	PEPP		Ásia
Indonésia	Pre.	PPE		Ásia
Irã	DI	CETGD	Presidente eleito não exerce todos os poderes, pode ser derrubado pelo parlamento e guia supremo é o representante supremo da constituição	Ásia
Iraque	Parla.	PEPP		Ásia
Irlanda	S.Pre.	C.Sim.		Europa

Islândia	S.Pre.	CD		Europa
Israel	Parla.	PEPP		Ásia
Itália	Parla.	PEPP		Europa
Jamaica	Parla.	C.Mon.		América
Japão	Parla.	C.Mon.	monarca tem título de imperador	Ásia
Jordânia	SO	PPE	o monarca tem o poder de dissolver o parlamento, convocar eleições, nomear e demitir o primeiro-ministro e os ministros, ratificar ou vetar leis, declarar guerra e paz, conceder perdões e indultos, entre outros	Ásia
Kiribati	Pre.	PEPP	o presidente é conhecido como *Beretitenti* e o parlamento como *Maneaba ni Maungatabu*	Oceania
Kuwait	SO	PPE	Neste estado o monarca se chama Emir. A câmara pode retirar a confiança de qualquer ministro e do gabinete mas não do primeiro ministro / A câmara pode considerar sua incompatibilidade com o primeiro ministro, neste caso encaminha moção ao monarca que pode demitir o governo ou dissolver o parlamento	Ásia
Laos	DI	SPU		Ásia
Lesoto	Parla.	C.Mon.		África
Letónia	Parla.	PEPP		Europa
Líbano	Parla.	PEPP		Ásia
Libéria	Pre.	PPE		África

Líbia	DI	TT	não há um parlamento formal na Líbia durante o período de transição. O CNT é a autoridade suprema do Estado e assume as funções legislativas e executivas	África
Lituânia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Luxemburgo	SO	PPE		Europa
Macedônia do Norte	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Madagáscar	S.Pre.	C.Sim.	demissão do chefe de governo pelo presidente se dá apenas em caso de falta grave ou por pedido de demissão do próprio primeiro ministro	África
Malásia	Parla.	C.Mon.	o monarca é chamado de *Yang di-Pertuan Agong*, ele não tem mandato vitalício enquanto monarca, mas tem mandato vitalício e hereditário de governador. Enquanto monarca possui mandato de cinco anos, mas depende da confiança da conferencia dos governantes, composta pelos nove governadores vitalícios e hereditários que podem assumir o título de *Yang di-Pertuan Agong*	Ásia
Malawi	Pre.	PPE		África
Maldivas	Pre.	PPE	o parlamento pode derrubar ministros, mas não o governo	Ásia
Mali	s/i	s/i		África

Malta	Parla.	PEPP		Europa
Marrocos	SO	PPE		África
Maurícia	Parla.	PEPP		África
Mauritânia	S.Pre.	CD		África
México	Pre.	PPE		América
Moçambique	S.Pre.	CD	ao nomear o primeiro ministro chefe de estado deve observar resultado das eleições parlamentares	África
Moldávia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Mónaco	ML	PMAM		Europa
Mongólia	S.Pre.	C.Sim.		Ásia
Montenegro	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Myanmar	Pre.	PPE		Ásia
Namíbia	S.Pre.	CD		África
Nauru	Parla.	PEPP		Oceania
Nepal	Parla.	PEPP		Ásia
Nicarágua	Pre.	PPE		América
Níger	S.Pre.	CD		África
Nigéria	Pre.	PPE		África
Noruega	SO	PPE		Europa
Nova Zelândia	Parla.	C.Mon.		Oceania

Omã	MA	CPDE	Monarca tem o título de Sultão de Omã	Ásia
Países Baixos	SO	PPE		Europa
Palau	Pre.	PPE		Oceania
Palestina	S.Pre.	CD		Ásia
Papua-Nova Guiné	Parla.	C.Mon.		Oceania
Paquistão	Parla.	PEPP		Ásia
Paraguai	Pre.	PPE		América
Peru	Parla.	CPSU		América
Polónia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Portugal	S.Pre.	CD		Europa
Quénia	Pre.	PPE		África
Quirguistão	s/i	s/i		Ásia
Reino Unido	Parla.	C.Mon.	apesar de não poder destituir o governo por não manter confiança neste pode fazê-lo em caso de crise constitucional (constituição não escrita com sistema espalhado em leis esparsas) Segundo Duverger (1966) o sistema de governo também deriva de uma evolução histórica baseada em costumes	Europa
República Centro-Africana	S.Pre.	C.Sim.		África
República Checa	S.Pre.	C.Sim.		Europa
República da China (Taiwan)	S.Pre.	CD		Ásia

República da Coreia	Pre.	PMAP	com primeiro ministro e gabinete subordinados ao presidente que preside o conselho de ministros, primeiro ministro é o vice	Ásia
República Democrática do Congo	S.Pre.	C.Sim.		África
República do Congo	Pre.	PMAP	com primeiro ministro e gabinete subordinados ao presidente	África
República Dominicana	Pre.	PPE		América
República Popular da China	DI	SPU		Ásia
Roménia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Ruanda	Pre.	PMAP	com primeiro ministro e gabinete subordinados ao presidente (gabinete executa a política presidencial e só é responsabilizado em casos expressos na constituição)	África
Rússia	S.Pre.	CD		Europa
Samoa	Parla.	PEPP		Oceania
San Marino	Diar.	PPE	Constituição não escrita, sistema de governo está disseminado no Estatuto de 1600 e na declaração de direitos de 1974	Europa
Santa Lúcia	Parla.	C.Mon.		América
São Cristóvão e Nevis	Parla.	C.Mon.		América
São Tomé e Príncipe	S.Pre.	CD		África
São Vicente e Granadinas	Parla.	C.Mon.		América
Seicheles	Pre.	PPE		África
Senegal	S.Pre.	CD		África

Serra Leoa	Pre.	PPE		África
Sérvia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Singapura	S.Pre.	C.Sim.		Ásia
Síria	S.Pre.	CD		África
Somália	Parla.	PEPP		Ásia
Sri Lanka	S.Pre.	C.Sim.		África
Sudão	DI	TT		África
Sudão do Sul	Pre.	PPE	o parlamento pode derrubar ministros, mas não o governo	África
Suécia	Parla.	C.Mon.	o parlamento se chama *Riskdag*	Europa
Suíça	Dire.	PPE		Europa
Suriname	Pre.	PEPP	segundo a constituição presidente é responsável perante o parlamento mas ela não especifica quais os casos, entretanto as questões relativas a eleição do presidente devem ser decididas por 2/3 do parlamento por isso analisa-se como não sendo uma votação ordinária	América
Tailândia	Parla.	C.Mon.		Ásia
Tajiquistão	Pre.	PMAP	com primeiro ministro e gabinete subordinados ao presidente	Ásia
Tanzânia	S.Pre.	C.Sim.		África
Timor-Leste	S.Pre.	C.Sim.		Ásia
Togo	S.Pre.	CD		África

Tonga	Parla.	C.Mon.		Oceania
Trindade e Tobago	Parla.	PEPP		América
Tunísia	S.Pre.	C.Sim.		África
Turquemenistão	Pre.	PPE	vice presidente nomeado pelo presidente	Ásia
Turquia	Pre.	PPE	o parlamento pode derrubar o gabinete por 3/5 dos votos, caso emita voto de desconfiança com menos de 3/5 presidente pode escolher derrubar o parlamento ou o gabinete	Ásia
Tuvalu	Parla.	C.Mon.		Oceania
Ucrânia	S.Pre.	C.Sim.		Europa
Uganda	S.Pre.	CD		África
Uruguai	Pre.	PPE	o parlamento pode derrubar ministros, mas não o governo	América
Usbequistão	S.Pre.	CD		Ásia
Vanuatu	Parla.	PEPP		Oceania
Venezuela	Pre.	PPE	parlamento pode derrubar membros do gabinete e o presidente pode derrubar o parlamento	América
Vietname	DI	SPU		Ásia
Zâmbia	Pre.	PPE	com voto de desconfiança no governo presidente escolhe se destitui os ministros ou o parlamento	África

Zimbabué	Pre.	PMAP	com primeiro ministro e gabinete subordinados ao presidente (salvo consentimento para nomeação do primeiro ministro inexiste confiança parlamentar)	África
Cidade do Vaticano	MA	TE	O monarca é o chefe da igreja católica e tem vários títulos, dentre eles papa, sumo pontífice, soberano do Estado da Cidade do Vaticano, Bispo de Roma, dentre outros	Europa
Estados Federados da Micronésia	Pre.	PEPP	com chefe de estado Executivo eleito pelo parlamento, mas desresponsabilizado	Oceania
Liechtenstein	DI	FPASE	O governo de Liechtenstein é colegiado	Europa
Panamá	Pre.	PPE		américa
República Árabe Saaráui Democrática (saara ocidental)	DI	SPU		África

Fonte: elaboração própria com dados de *Constitute Project* (2023)[49]

[49] Algumas observações foram feitas a partir da análise do conteúdo dos livros “O regime semipresidencialista” de Duverger (1993) e “Os regimes políticos” também de Duverger (1966).