



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

RAFAEL VENÂNCIO

**SUA MAJESTADE, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:
o sistema presidencialista e seus efeitos em face da democracia
brasileira**

SANTA RITA – PB

Maio de 2024

RAFAEL VENÂNCIO

**SUA MAJESTADE, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:
o sistema presidencialista e seus efeitos em face da democracia
brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Departamento de Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Me. Ulisses da Silveira Job.

SANTA RITA – PB

Maio de 2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

V448s Venancio, Rafael.

Sua Majestade, o Presidente da República: o sistema presidencialista e seus efeitos em face da democracia brasileira / Rafael Venancio. - Santa Rita, 2024.
54 f.

Orientação: Ulisses da Silveira Job.
TCC (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Presidencialismo. 2. Monarquia presidencial. 3. Sistema de freios e contrapesos. 4. Constituição Federal. I. Job, Ulisses da Silveira. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIREÇÃO DO CENTRO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao terceiro dia do mês de Maio do ano de dois mil e vinte quatro, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “Sua Majestade, o presidente da república: o sistema presidencialista e seus efeitos em face da democracia brasileira”, sob orientação do(a) professor(a) Ulisses da Silveira Job que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) Rafael Venâncio com base na média final de 9,0 (NOVE). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Ulisses da Silveira Job

Oriana de Nadai Fulaneti

Waldemar de Albuquerque Aranha Neto

DEDICO

A Juliana Andréa, por estar comigo nesta “Jornada”.

AGRADECIMENTOS

Ao Orientador, professor Ulisses Job, por ter aceitado orientar esta pesquisa.

À Orientadora do Doutorado, professora Oriana de Nadai Fulaneti, cuja orientação é excelente.

Aos meus orientandos de pesquisa Pedro Lucas, Wesley Gabriel, Adrian Guilherme, Alisson Miguel e Jeferson da Silva por serem os primeiros a mostrarem dedicação à pesquisa de teor jurídico.

À minha amiga Juliana Andréa, a quem também dedico este TCC.

Ao Supremo Tribunal Federal, pela defesa da nossa Democracia.

Ao Ministro Alexandre de Moraes, por defender a nossa Democracia.

Ao Ministro Celso de Mello, pelas decisões perfeitas e bem fundamentadas.

A todos que estiveram comigo por todos estes anos.

“A sujeição do Presidente da República às consequências jurídicas e políticas de seu próprio comportamento é inerente e consubstancial ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.” (Celso de Mello, ex-Ministro do STF)

RESUMO

Apesar da história republicana do Brasil ser marcada pelo constante abuso de poder por parte de alguns Presidentes da República, não se pode negar que o modelo norte-americano de governança, adotado pelo Brasil, tem perdurado ao longo do tempo e mantido considerável estabilidade, mesmo diante de crises institucionais relevantes, como foi, por exemplo, a Revolução de 1930. No entanto, não se pode ignorar que, sem um sistema de freios e contrapesos efetivo, o presidencialismo sirva para que aquele que assume o cargo de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública se valha das prerrogativas que lhe são inerentes para permanecer no poder e usurpar funções de outros Poderes de Estado, isto é, legislando e, até mesmo, julgando eventuais opositores, declarados ou não, fazendo uso da força física e da intimidação e estabelecendo, com isso, uma verdadeira *monarquia* e convertendo-se, ele mesmo, num *monarca presidencial*, líder de um regime ditatorial, conforme apontado por Hindemburgo Pereira Diniz (1984). Por isso, esta pesquisa, alinhada aos pressupostos teóricos de Paulo Bonavides (2005) e outros, pretende investigar, a partir de um estudo teórico-bibliográfico, os efeitos do sistema presidencialista de governo em face da democracia brasileira, considerando, sobretudo, as bases jurídicas que deram ao Presidente da República as prerrogativas de um monarca absolutista. Resultados apontam, contudo, que, no Brasil, o “sistema de freios e contrapesos”, após a Constituição de 1988, tem sido eficaz para barrar os anseios ditatoriais do Chefe do Poder Executivo da União.

Palavras-chave: Presidencialismo; monarquia presidencial; sistema de freios e contrapesos; Constituição Federal.

ABSTRACT

Despite the republican history of Brazil being marked by constant abuse of power by some Presidents of the Republic, it cannot be denied that the North American model of governance, adopted by Brazil, has endured over time and maintained considerable stability, even in the face of relevant institutional crises, such as the 1930 Revolution. However, it cannot be ignored that without an effective system of checks and balances, the presidential system allows the one who assumes the position of Head of State, Head of Government, and Head of the Public Administration to exploit the inherent prerogatives to remain in power and usurp functions of other branches of government. This includes legislating and even judging potential opponents, declared or not, using physical force and intimidation, effectively establishing a true monarchy. In this context, the president becomes a presidential monarch, leading a dictatorial regime, as pointed out by Hindemburgo Pereira Diniz (1984). Therefore, this research, aligned with the theoretical assumptions of Paulo Bonavides (2005) and others, aims to investigate, through a theoretical-bibliographic study, the effects of the presidential system of government on Brazilian democracy, considering especially the legal foundations that granted it the prerogatives of an absolutist monarch. Results indicate, however, that in Brazil, the “system of checks and balances,” after the 1988 Constitution, has been effective in curbing the dictatorial aspirations of the Chief Executive of the Union.

Keywords: Presidentialism; presidential monarchy; system of checks and balances; Federal Constitution.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
CAPÍTULO I – A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA	13
1.1. Antecedentes históricos da Independência dos Estados Unidos: o Parlamentarismo inglês.....	13
1.2. Do poderio inglês à Revolução Norte-americana.....	16
1.3. A independência das colônias norte-americanas e o despotismo das assembleias locais.....	18
1.4. A Constituição Norte-americana e o sistema presidencialista.....	20
1.5. O golpe militar e o surgimento do sistema presidencialista no Brasil de 1889.....	22
CAPÍTULO II – EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL SOB O PRESIDENCIALISMO.....	25
2.1. O sistema presidencialista na América Latina.....	25
2.2. As constituições republicanas e o sistema presidencialista brasileiro	26
2.3. O sistema presidencialista sob a Constituição de 1988: de Fernando Collor a Jair Bolsonaro.....	31
2.4. O sistema presidencialista: vícios e mecanismos de defesa da democracia.....	34
CAPÍTULO III – O PRESIDENCIALISMO MONÁRQUICO LIMITADO PELO <i>CHECKS AND BALANCES</i>	36
3.1. O princípio da separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos	37
3.2. O sistema de freios e contrapesos do Poder Legislativo sobre o Executivo	39
3.2.1. <i>Função legiferante</i>	39
3.2.2. <i>Função fiscalizatória</i>	41
3.2.3. <i>Função judiciária</i>	42
3.3. O sistema de freios e contrapesos do Poder Judiciário sobre o Executivo.....	43
3.3.1. <i>Controle de constitucionalidade e de legalidade</i>	43
3.3.2. <i>A sujeição do presidente da República ao Tribunal</i>	45
3.4. A monarquia presidencial, ante o sistema de freios e contrapesos, é real?	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos Estados Unidos, o sistema presidencialista foi construído visando, sobretudo, a sobrevivência das antigas colônias inglesas da América do Norte, as quais, após a Independência, declarada em 4 de julho de 1776, passaram a reger-se por leis e costumes próprios, o que desencadeou uma série de crises internas, levando quase à aniquilação dos Estados Independentes (KRAMNICK, 1993; TOCQUEVILLE, 2005). Por essa razão, os “Federalistas”, entre os quais se destaca Alexander Hamilton, desenvolveram um modelo de governança capaz de fazer cessar, pelo menos em tese, as desavenças entre si, fundamentado em uma Constituição.

Nesse sentido, a figura do Presidente da República surge como a simbologia da unidade, pacificação, autoridade e poder. A importância de tal autoridade é de tal modo superestimada que a ele foram dadas prerrogativas de força e poder político semelhantes às aquelas até então exercidas pelo monarca absolutista inglês (DINIZ, 1984). Entretanto, essas semelhanças não implicavam uma total e completa irresponsabilidade, como era do próprio monarca, já que, no âmbito de uma República, o Chefe da Nação exerceria seu poder presidencial durante um certo período e poderia vir a ser destituído do cargo, caso viesse a cometer crimes de responsabilidade durante o exercício do mandato.

Com isso, o Presidente estaria sujeito aos limites estabelecidos pela Constituição, documento fundamental do Estado, que estabelece a organização dos Poderes da República e os limites de atuação de cada um. Isso implica que o Presidente não poderia abusar do poder que lhe fora confiado pelos seus pares, sob pena de perder o cargo antes de concluir o tempo estipulado. Por essa razão, além da figura do Presidente, outros órgãos de limitação do Poder Presidencial foram criados e aperfeiçoados pelos federalistas, como é o caso do Poder Legislativo, que, através do Parlamento, passou a ter como função primordial a elaboração das leis e o controle do orçamento público no sentido de supervisionar os atos do Chefe da Administração Pública, além de destituí-lo do cargo, caso considerasse que foi cometido, por parte dele, crime de responsabilidade.

Também o Poder Judiciário, fortalecido pela Constituição norte-americana, passou a decidir sobre a conformidade dos atos do Chefe do Poder Executivo com o texto constitucional, por meio do controle difuso de constitucionalidade, podendo anular os atos que considerasse incompatíveis com a Lei Maior do Estado. Dessa forma, o Presidente da República, embora assumisse a função de Chefe do Estado, Chefe de Governo, Chefe da Administração e

Comandante em chefe das Forças Armadas, estaria limitado pelas amarras que o sistema presidencialista criou a fim evitar, como dito há pouco, o abuso do poder.

Essas amarras ou limitações são criadas a partir de um sistema mútuo de controle recíproco dos Poderes do Estado. Com ele busca-se inibir o abuso das prerrogativas conferidos a seus representantes. No caso do Poder Legislativo, seu controle sobre as ações do Executivo é exercido por meio de seus órgãos colegiados. Dessa maneira, as decisões unilaterais do Chefe de Estado e de Governo são revistas por todos os membros do Legislativo, que, por maioria, decide se mantém o ato do Presidente ou o derruba, conforme seu juízo político.

No Brasil, por outro lado, o sistema presidencialista surge a partir da Proclamação da República, em 1889, que destituiu do poder a Família Imperial Bragança, abrindo espaço para a ascensão do Marechal Deodoro da Fonseca [1827-1992], primeiro Presidente do novo regime. Os republicanos brasileiros, inspirados pela bem-sucedida experiência norte-americana, decidiram por implantar o mesmo sistema de Governo que garantisse, a um só tempo, a união da Federação e as condições políticas para evitar toda e qualquer cessação dos Estados membros da Federação. Nesse sentido, o modelo dos Estados Unidos da América pareceu ideal para a concretude desse objetivo, considerando as prerrogativas e a força que teria o Presidente da República para não só defender o Estado, como também representá-lo perante a comunidade internacional.

No entanto, diferentemente dos Estados Unidos, nos quais, como referido, a atuação do Presidente da República está limitada por um sistema de freios e contrapesos capazes de evitar que ele se valha do cargo para cometer toda sorte de crimes, sem ser responsabilizado por isso, no Brasil, o sistema presidencialista foi o sistema de Governo ideal para que o Chefe do Poder Executivo da União usasse de suas prerrogativas para administrar os rumos do país como bem entendesse, sem ser, em alguns momentos, barrado pelo Legislativo. É o caso, por exemplo, da Primeira República, a qual foi de 1889 a 1930, também chamada de República da Espada pelo fato de que os Presidentes desse período usaram a força do cargo para perseguir opositores, fechar o Parlamento e fazer cessar toda e qualquer rebeldia contra suas ordens.

É possível considerar que a experiência brasileira com o sistema presidencialista é marcada por um histórico de abusos e de irresponsabilidades presidenciais, além de sucessivos golpes de Estado e pouca alternância de poder, tendo, em quase todas as situações, a presença das Forças Armadas como fiel da balança no abuso exercido pelo Presidente da República, o qual, sem qualquer limitação, converteu o regime republicano brasileiro em uma *monarquia* e ele mesmo em uma *majestade presidencial* (DINIZ, 1984).

Feitas estas breves considerações, cumpre dizer que o objeto de estudo desta pesquisa, em sede de Trabalho de Conclusão de Curso, é o sistema presidencialista e os efeitos para a democracia brasileira. Minha investigação busca expor, a partir de bases históricas e doutrinárias, os fundamentos do referido sistema de Governo e suas singularidades quando aplicável à realidade brasileira. Para nortear esta investigação, posto que seu objeto parece ser bastante amplo, busquei responder às seguintes inquirições: a) como e de que forma o sistema presidencialista surgiu? b) por que ele foi configurado de forma a conceder ao Presidente da República amplos poderes bélicos, legislativos e executivos? c) como se deu a experiência brasileira com o sistema presidencialista? E, por fim, d) o “sistema de freios e contrapesos” é suficiente para impor limites à atuação discricionária e, por muitas vezes, ditatorial do Presidente da República? Dessa maneira, considerando as indagações mencionadas acima, organizei esta Monografia em três capítulos, os quais objetivam respondê-las, a partir de uma pesquisa de cunho teórico-bibliográfico.

No primeiro Capítulo, faço uma breve exposição histórica das bases que levaram à construção do sistema de governo presidencialista, perpassando por eventos antecedentes, como é o caso do Parlamentarismo Inglês. A necessidade de se fazer tal exposição consiste no fato de que o combate ao absolutismo monárquico, protagonizado pelos ingleses, foi a inspiração para que, posteriormente, as antigas 13 colônias inglesas da América do Norte contestassem os pesados impostos que o Império Britânico impunha a elas e, por fim, declarassem a sua Independência.

No segundo Capítulo, faço uma Exposição da Experiência da América Latina com o sistema presidencialista, apontando, por oportuno, a relação intrínseca entre o abuso do poder do Chefe do Poder Executivo e as prerrogativas do cargo de Presidente, herdadas do modelo norte-americano. Destaco, sobretudo, a experiência brasileira, considerando os golpes de Estado pelos quais a República brasileira passou desde sua Proclamação, indicando que, malgrado o modelo norte-americano tenha sido copiado, inclusive no que diz respeito à “separação dos poderes”, não raro, o Presidente da República ignorava, quase que por completo, a Constituição, agindo como bem entendesse, à semelhança de um monarca absolutista.

Por fim, no terceiro Capítulo, busco explicar como, no contexto da Constituição de 1988, a partir do uso do sistema de freios e contrapesos, os demais Poderes da República (Legislativo e Judiciário) possuem mecanismos para controlar o Chefe de Estado e de Governo, limitando sua atuação e discricionariedade quando da edição de seus atos presidenciais.

CAPÍTULO I – A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

A origem histórica do sistema presidencialista remonta à Inglaterra e à construção do Parlamentarismo enquanto forma de combate ao absolutismo real. Tal combate, que perdurou por séculos, construiu uma tradição de contestação aos abusos reais, fortalecendo o Parlamento inglês e, por via de consequência, servindo como base, mais tarde, para as nações ocidentais.

Desse modo, é correto dizer que foi, em verdade, a tradição inglesa que inspirou as antigas 13 colônias da América do Norte a proclamarem sua Independência em relação à Inglaterra na defesa de seus direitos de cidadãos autônomos e, após algum tempo, sob forte necessidade política, construir uma Constituição que veio a se tornar, entre nós, modelo para nossa organização política-administrativa de Estado.

Para a construção deste capítulo de cunho predominantemente histórico, valho-me de teóricos como Alexis de Tocqueville (2005), além de Paulo Bonavides (2005) e outros. Esses autores contribuíram para que eu pudesse alcançar meu principal objetivo nesta parte integrante deste Trabalho de Conclusão de Curso, qual seja, entender as bases ideológicas e, sobretudo, históricas que inspiraram a construção do Presidencialismo brasileiro.

Em linhas gerais, considerando a investigação realizada, é possível notar que o sistema presidencialista dos Estados Unidos da América busca, baseado na tradição inglesa, incorporar ao Chefe de Estado as características do antigo monarca inglês, sem, no entanto, esquecer-se de estabelecer uma limitação do poder temporal e político do novo governante, o qual se converte em uma verdadeira *majestade presidencial*, exercendo uma espécie de monarquia de tempo limitado e gozando de amplas prerrogativas contra quase todas as eventuais responsabilizações pelos atos ilícitos que viesse a praticar no exercício de seu mandato.

1.1. Antecedentes históricos da Independência dos Estados Unidos: o Parlamentarismo inglês

Na Inglaterra, o Parlamentarismo não surgiu com as feições representativo-democráticas da atualidade, bem como o absolutismo real não foi uma realidade estável no tempo. Como bem explica Paulo Bonavides (2005, p. 318), “o parlamentarismo representa o ponto de chegada de um longo desenvolvimento político das instituições inglesas”. Tal desenvolvimento é marcado por uma luta constante entre uma realeza com tendências autoritárias e uma aristocracia ciosa da manutenção de seus privilégios econômico-tributários.

É no Feudalismo que essa disputa tem seus episódios iniciais, começando pelo fato de, no âmbito da Idade Média, o monarca Guilherme I ter para com os senhores feudais um acordo feudo-vassálico, o qual consistia, “como resultado do sucesso da empreitada militar, [que] os barões que apoiaram – e também financiaram – o exército comandado por Guilherme I recebe[ssem], em contraprestação, vários domínios feudais espalhados por toda a Inglaterra” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 27). Esse acordo enfraquecia, sobremaneira, o rei, tendo em vista que cada senhor feudal era uma espécie de monarca em seus próprios domínios, podendo “punir, taxar e julgar (nos limites do domínio feudal)”.

Por essa razão, Henrique II judicializou os conflitos da Inglaterra do Século XII, criando um rol de precedentes, baseados em costumes antigos, que eram julgados pelos tribunais reais.¹ Dessa forma, o rei conseguia penetrar nos feudos, impondo a sua vontade por meio da *common law*, aumentando a tensão entre a Coroa e os barões, o que desencadeou, em junho de 1215, a guerra civil. Os barões, após terem cercado Londres, fizeram com que o rei concordasse em subscrever um documento que, em síntese, previa limites ao seu poder real. Tal documento veio a se chamar a *Magna Carta Libertatum*. Nela, claramente, previa-se que “os tributos só poderiam ser instituídos mediante o consentimento geral entre os barões e [que] nenhum homem poderia ser detido, sujeito a aprisionamento, privado de seus bens, exilado ou molestado de qualquer outra forma sem um julgamento pelos seus pares de acordo com a lei do país” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 37-38).

Lança-se, desse modo, as bases do que viria a ser, mais tarde, o que, na lição de Paulo Bonavides, seria considerado o *parlamentarismo dualista* ou *parlamentarismo clássico*. Esse autêntico Parlamentarismo é o que se constitui diante de uma monarquia fraca e decadente, com uma série de *reis impossíveis*, entre 1714-1837. Nas palavras do jurista supra, “o Parlamento fortaleceu sua influência e ascendência na direção política do país, valendo-se do esvaziamento e desuso de algumas prerrogativas da realeza” (BONAVIDES, 2005, p. 321).

Nesse modelo clássico parlamentar, entre a aristocracia monárquica e a burguesia tem-se “a) a igualdade entre o executivo e o legislativo; b) a colaboração dos dois poderes entre si; c) a existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo” (BONAVIDES, 2005, p. 323). Tal há igualdade entre o Executivo e o Legislativo equivale dizer o Chefe de Estado e o Chefe de Governo são distintos: aquele é irresponsável politicamente no

¹ Os tribunais reais eram criados para tratar de assuntos de interesse da Coroa e, na descrição de Paixão & Bigliazzi (2011, p. 29), consistiam em três: o Tribunal de Causas Comuns, “encarregada da apreciação de questões hoje classificadas como civis ou penais”; o Tribunal do Tesouro, o qual “Cuidava do julgamento de demandas ligadas às receitas do reino e à tributação” e o Tribunal do Banco do Rei, “Corte responsável pelo processamento e pelo julgamento de ações em que a Coroa estivesse envolvida”.

sentido de que não poderá ser responsabilizado pelos atos do Governo; este, por outro lado, terá sua responsabilidade medida e atribuída através de seu Gabinete perante o parlamento (BONAVIDES, 2005, p. 324).

Quanto a falar-se da colaboração entre os dois Poderes, suficiente destacar que o Primeiro-ministro, Chefe de Governo, escolhido entre os seus pares parlamentares, será uma ponte entre a Coroa e o Parlamento. Por fim, destacar-se os meios de ação recíproca é apontar os instrumentos jurídicos, no âmbito do Parlamento, mais especificamente, na Câmara dos Comuns, para responsabilizar o Chefe de Governo ou o seu ministério, por meio do *impeachment*. Em contrapartida, a possibilidade de dissolução é algo que o Governo pode utilizar para “atuar sobre o Parlamento, evitando assim que as assembléias (sic) se convertam em instrumentos onipotentes das maiorias parlamentares” (BONAVIDES, 2005, p. 327).

O arcabouço teórico do sistema parlamentarista emerge de diversas situações, especialmente durante guerras e crises, que colocam à prova sua eficácia. Um exemplo notável é o desafio enfrentado pela Dinastia Stuart, que acreditava ser divinamente escolhida por Deus. De modo que, quando Jaime I assumiu o trono, ele tentou aplicar as mesmas políticas e diretrizes religiosas que havia seguido na Escócia. No entanto, o jurista Eduard Coke [1552-1634] se opôs fortemente a essa abordagem, defendendo a existência de limites ao poder real com base nas liberdades consagradas na Magna Carta.

Carlos I, inspirado pelas ideias de seu pai Jaime VI, logrou desafiar o Parlamento, que, a essa altura, obrigou-o a assinar a *Petition of Rights*, “documento legislativo que apresenta uma resposta aos ‘quatro agravos’ impostos pelo monarca aos súditos” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 75).² Como reação, Carlos I dissolveu o Parlamento, convocando-o em 1629 para, no mesmo ano, voltar a dissolvê-lo. Essas ações, somadas a outras, acabaram com as relações entre a aristocracia e a Coroa, o que deu início a mais uma guerra civil, na qual o rei veio a perder, sendo, logo depois, executado em 1649.

Segue-se um curto período em que a Inglaterra se torna uma República e, logo em seguida, um Protetorado, o qual se extinguiu com a morte do líder da revolução que decapitou o rei Carlos I, Oliver Cromwell e, em razão desses acontecimentos, o Parlamento convocou o primogênito do rei para assumir o trono, restaurando a monarquia, sob a regência de Jaime II.

Jaime II, tal qual seu ascendente, ao assumir o trono, desejava o poder absoluto em suas mãos e, durante três anos, governou sem a presença do Parlamento, mas foi perdendo o apoio

² Continua a citação: “A ilegalidade do empréstimo compulsório, as prisões arbitrárias sem formação de culpa, a aplicação da lei marcial contra civis e o aquartelamento compulsório dos soldados” (BARRETO, 2001, p. 9 *apud* PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 75).

das elites. O Parlamento se articulou para oferecer o trono ao príncipe holandês Guilherme, o qual aceitou, desencadeando, com isso, a Revolução Gloriosa, já que Jaime II, sem forças militares para se manter no poder, partiu para o exílio na França. Assim, “uma convenção parlamentar reuniu-se e apresentou, em fevereiro de 1689, a Guilherme e Maria, a Declaração de Direitos, em que ficavam claramente definidos os poderes do rei e as prerrogativas do Parlamento” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 85). Tendo aceitado os termos, o casal foi coroado naquele mesmo mês. A Declaração, uma vez aprovada pelo Parlamento, “passou a constituir o *Bill of Rights* da Inglaterra” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 85), sendo essa a Revolução Gloriosa que consolidou o Parlamentarismo na Inglaterra e serviu de inspiração para a Independência dos Estados Unidos da América.

1.2. Do poderio inglês à Revolução Norte-americana

A Independência dos Estados Unidos é fruto de um longo processo político e social, movido por vários fatores relacionados, sobretudo, à forma como essa nação veio a se constituir. Inicialmente, os Estados Unidos eram 13 colônias inglesas na América do Norte que, em razão dos eventos políticos que marcaram o Império Britânico, desenvolveram uma forte autonomia administrativa, comercial e política, chegando mesmo a eleger os membros de suas assembleias locais, não sendo por isso, entre os sécs. XVI e XVII, supervisionados pela Coroa Inglesa. Entretanto, conforme apontam Paixão e Bigliuzzi (2011, p. 97),

os monarcas Stuarts pós-Restauração não estavam inteiramente de acordo com as pretensões e o exercício do autogoverno pelas colônias, que cada vez mais passavam a compreender a autonomia de que desfrutavam como um direito abrigado pela tradição inglesa.

Somente quando a Inglaterra, desejosa de cobrar mais impostos de suas colônias em razão dos gastos decorrentes da assinatura do Tratado de Paz de Paris, no início de 1763 – o qual “levou muitos britânicos a concluir que os colonos deveriam, agora, contribuir com custos da defesa do império” (MIDDLETON, 2013, p. 22), quis interferir na autonomia administrativa das colônias do Norte da América é que se desencadeou um conjunto de eventos que, somados, levaram à Proclamação da Independência em 4 de julho de 1776.

Após a deposição de Jaime II na Inglaterra, o Parlamento inglês adquiriu uma supremacia sem precedentes. Embora a Revolução Gloriosa tenha sido recebida com enorme entusiasmo nas colônias inglesas da América do Norte (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 97), a

relação entre o Governo Inglês e as colônias começou a se deteriorar gradualmente. Isso ocorreu porque as medidas adotadas pelo Ministério britânico foram um choque para os colonos, que, como habitantes do Reino Unido, sentiram grande satisfação pelo triunfo dos povos de língua inglesa (MIDDLETON, 2013, p. 24).

Uma dessas medidas mais polêmicas e controversas, de acordo com Cristiano Paixão e Renato Bigliuzzi (2011, p. 97), por exemplo, consistiu no fato de ter abolido “as assembléias (sic) locais” e procurar “transferir o poder a governadores nomeados”, o que não se mostrou uma ação frutífera porque os colonos não aceitavam essa imposição, assim como não aceitaram, sem resistência, a tributação excessiva imposta pela Inglaterra. Além disso, por meio da Proclamação de 1763, a Grã-Bretanha, “negava aos colonos o direito de adquirirem terras a preços baixos” (MIDDLETON, 2013, p. 25).

Dessa forma, o Império Britânico atacava o principal princípio que havia regido as relações entre ele e suas colônias do norte da América, qual seja, o princípio da liberdade. Para os colonos, por isso mesmo, a resistência veio como uma resposta lógica e razoável. No entanto, *a priori*, essa resistência nada tinha de insubmissa, pelo contrário, os norte-americanos acreditavam no ideal de liberdade, o qual se traduziria na autonomia que tanto pleiteavam e buscavam manter.

Nesse contexto, os colonos rejeitaram a tributação imposta pela Lei do Selo, que se traduzia como uma “tentativa explícita do Parlamento de impor tributos diretamente na vida cotidiana dos colonos” (MIDDLETON, 2013, p. 26). Essa lei exigia que todos os documentos impressos na colônia tivessem o selo britânico para serem oficializados e terem efeitos legais, cobrando uma taxa por esse serviço. Essa imposição resultou em protestos nas colônias, especialmente na Virgínia, em 1765. A revogação da Lei do Selo ocorreu, mas o Parlamento buscou reafirmar sua soberania por meio da aprovação da Lei Declaratória, que enfatizava seu poder e autoridade sobre todas as questões coloniais. Sem dúvida, “o protagonista na mudança de atitude da metrópole em relação às colônias foi o Parlamento” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 105).

Dessa forma, a cada nova tentativa parlamentar de estabelecer controle sobre as colônias, reações inesperadas advinham. Com isso, para responder de forma unitária às políticas *intoleráveis* da Coroa, em 1775, na Filadélfia, reuniu-se o primeiro Congresso Continental para requerer, por meio de petição, a revogação das legislações impostas pelo Parlamento, a fim de negociar abertamente com Londres “acerca do comércio, de tributação, e das instituições de governo local” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 113). A petição, no entanto, foi completamente ignorada e, para além disso, “no Parlamento, predominava a idéia (sic) de que era necessária

uma demonstração de força, uma aplicação compulsória da legislação aprovada Westminster e a reinserção das colônias na estrutura do império” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 114).

A recusa da Coroa em atender às demandas das 13 colônias, principalmente no que tange à autogerência governamental, alimentou, e, por fim, culminou na Declaração de Independência dos Estados Unidos, que, a partir de 1776, passou a ser uma Confederação. No entanto, conforme veremos, isso não significou que os problemas das antigas colônias haviam cessado. Na verdade, o espírito de autonomia política herdado do Império Britânico alimentou os conflitos internos que marcaram o período da forma confederada de Estado dos norte-americanos.

1.3. A independência das colônias norte-americanas e o despotismo das assembleias locais

Os Artigos da Confederação, documento regente da forma de Estado expressava o ideal de liberdade que as agora ex-colônias tanto almejavam. A forma confederada de Estado permitia que cada colônia formasse sua própria Constituição, organizando-se internamente. Como era de se esperar, tal prática política permitiu que o poder estivesse “na periferia, nos diversos Estados separados [e] Nestes, o poder ficava concentrado sobretudo nos legislativos populares, em detrimento de qualquer compromisso com a separação dos poderes” (KRAMNICK, 1993, p. 9). Como bem explica Alexis Tocqueville (2005, p. 128), ao comentar sobre esse momento histórico da nação norte-americana,

[...] Assim que a paz foi firmada, os vícios da legislação mostraram-se a descoberto: o Estado pareceu dissolver-se de repente. Cada colônia, tornando-se república independente, apoderou-se da soberania inteira. O governo federal, que sua própria constituição condenava a fraqueza e que o sentimento do perigo público já não sustentava, viu seu pavilhão abandonado aos ultrajes dos grandes povos da Europa, enquanto não podia encontrar recursos suficientes para enfrentar as nações indígenas e pagar os juros das dívidas contraídas durante a guerra da Independência. A ponto de perecer, declarou ele próprio oficialmente sua impotência e apelou para o poder constituinte.

Isaac Kramnick (1993, p. 9, grifei) afirma, de modo categórico, que “de 1776 a 1787, a América, sob os Artigos, não passou de uma *frouxa aliança de Estados soberanos e independentes*” (grifei). E tal independência implicava pouca ou nenhuma afinidade de interesses além da própria Revolução, a qual, uma vez passada, demonstrou a distância de crenças, cultura, religião e institucionalidades que as separavam, e, nesse aspecto, Kramnick

comenta: “Havia laços mais estreitos entre Boston e Londres, por exemplo, ou entre a Carolina do Sul e Londres, do que entre Boston e a Carolina do Sul”.

O único poder central sob os Artigos da Confederação era o Congresso Continental que tinha uma função meramente integradora, mas não poderia impor deveres às colônias, tendo em vista a experiência malsucedida da América do Norte com o autoritarismo do Parlamento Inglês. Não havia, por isso mesmo, um Poder Executivo e nem sequer independência do Poder Judiciária na vigência dos Artigos da Confederação, o que “havia simplesmente [era] o legislativo unicameral, o Congresso Continental”, que tinha o poder para declarar guerra, porém “mais relevante ainda era o fato de que os Artigos [da Confederação] não davam praticamente nenhum poder a esse legislativo” (KRAMNICK, 1993, p. 9).

Não é de se estranhar que, com tantas diferenças entre si, somado a um vazio de um poder central, “os trezes Estados viviam em meio a rivalidades e confusão”, isso porque “Agiam, em suma, como as entidades soberanas e independentes que supunham ser” (KRAMNICK, 1993, p. 11). A causa de tantas desavenças estava no fato de os legislativos locais serem extremamente dominantes, não havendo espaço, como sabemos, para um Poder Executivo, tanto é assim que, por exemplo, “nas constituições da Pensilvânia e de New Hampshire, sequer havia a figura do governador, e em oito outras constituições o governo devia ser escolhido pelo legislativo” (KRAMNICK, 1993, p. 12). O despotismo legislativo, sob o manto da *política da liberdade*, significava se sobrepor, até mesmo, ao Judiciário, e, desse modo, “em muitos Estados o judiciário também foi tornado subserviente aos legislativos” (KRAMNICK, 1993, p. 13):

Decisões judiciais e prazos de mandatos eram controlados pelos legislativos, bem como salários e emolumentos. Os legislativos estaduais subvertiam regularmente decisões judiciais e com frequência assumiam tarefas judiciais tradicionais, como arbitrar sobre heranças, dívidas e até casamentos e divórcios.

A liberdade política, sob a égide dos Artigos da Confederação, era sintetizada na ideia de que o “um governo livre é aquele em que o legislativo do povo governa” (KRAMNICK, 1993, p. 13) e o próprio Legislativo deveria ser controlado pelo povo, o que acarretou a exigência, em praticamente todos os Estados, de eleições anuais para o cargo de legisladores. Não é preciso dizer que, em razão dessa prática de eleições anuais, a insegurança jurídica se mostrava enquanto uma realidade constante na vida dos confederados.

Porque essa mudança de legisladores propiciava a ascensão de sujeitos que, sobretudo, legislavam em causa própria e que colocavam em risco os direitos de propriedade de seus

compatriotas. As legislações estaduais recebiam, por isso, muitas críticas. Das mais famosas, destaca-se a do juiz James Wilson, signatário da Declaração de Independência dos Estados Unidos, segundo a qual “déspotas seriam sem dúvida tão opressores quando um. Não foi por um despotismo eletivo que lutamos”. No fim, os legislativos se mostravam tão perigosos quanto o havia sido o Governo imperial britânico.

Além do mais, não raro, os legislativos locais acabavam por criar leis que fatalmente prejudicavam seus Estados vizinhos, valendo-se do Poder Estatal legiferante para obter vantagens sobre os demais Estados confederados, acarretando disputas internas entre os entes da Confederação, sem que o órgão central pudesse nem sequer intervir ou fazer valer sua autoridade, até porque não possuía nenhuma. Diante do evidente fracasso da política de autonomia administrativa, o caminho da Filadélfia estava traçado, mostrando-se inevitável.

1.4. A Constituição Norte-americana e o sistema presidencialista

Como dito há pouco, conflitos, como guerras civis e a hostilidade das nações europeias, fizeram com que os constituintes da Filadélfia redigissem e traçassem as linhas mestras do sistema que, em 1787, revogaria a Confederação e permitiria a ascensão de uma forma federativa de Estado, bem como do sistema presidencialista de Governo. E isso porque, como bem explica Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (1993, p.102-103), “entre os muitos objetos a que um povo sábio e livre julga necessário dirigir sua atenção, o de garantir sua *segurança* parece ser o primeiro”, acreditando os federalistas que, “uma vez estabelecido um governo nacional, os melhores do país não só aceitarão servi-lo como serão designados para administrá-lo”, que, para os teóricos, garantiria a melhor estratégia contra as ameaças tanto externas quanto as guerras internas travadas entre os Estados da Confederação.

Para isso ser possível, os 55 delegados na Filadélfia, convocados por Alexander Hamilton, entre os Estados da Confederação, elaboraram um documento “espantosamente austero, com sete artigos” (KRAMNICK, 1993, p. 24), os quais, em síntese versavam sobre as bases fundamentais da divisão do poder estatal:

O primeiro estabelecia um legislativo bicameral e expunha seus poderes. O segundo estabelecia um executivo nacional, um presidente cujo tempo de mandato e poderes eram expostos. O terceiro estabelecia um judiciário investido numa Corte Suprema. O quarto expunha as futuras relações entre os Estados. O quinto delineava os processos pelos quais futuras emendas poderiam ser acrescentadas à Constituição. O sexto tratava da avocação das dívidas estaduais incorridas da Constituição e da

supremacia da Constituição. O sétimo e último descrevia o processo por que a Constituição deveria ser retificada (KRAMNICK, 1993, p. 24).

Todavia, a construção em torno da figura do Presidencialismo foi o ponto do debate mais controverso entre os fundadores, isso porque, em primeiro lugar, o Presidente teria um amplo poder estatal, sendo a encarnação, em um único sujeito, de autoridade, força e governo:

O presidente dos Estados Unidos era um legislador que com uma penada estava autorizado a vetar leis congressuais, só podendo ser vencido nesses casos por dois terços do Congresso. Era um líder militar no comando das forças armadas. Era o supremo magistrado que podia perdoar crimes contra a nação, podia nomear todos os juizes federais, podia fazer todos os tratados, com o “conselho e aprovação” do Senado. Se reeleito, podia governar sem limites [...] (KRAMNICK, 1993, p. 27).

Em segundo lugar, mesmo que vigiado pelo Senado, conforme os antifederalistas, como Edmund Randolph [1753-1813], o Presidente era um monarca, ou, nas palavras dele, *um feto da monarquia*. Seus poderes ““excediam os dos mais despóticos monarcas de que temos notícia nos tempos de modernos”” (KRAMNICK, 1993, p. 27), sendo certo reverenciá-lo enquanto *Sua Majestade, o Presidente da República*.

A estabilidade do país, no entanto, exigia que uma autoridade central e executiva fosse efetivamente inserida na Constituição, “acabando-se”, de vez, a “política da liberdade”, trazendo de volta a figura, ainda que controversa, de um primeiro magistrado – termo usado para o Presidente da República – poderoso. O sistema presidencialista surge, portanto, pela “intenção de imprimir unidade e estabilidade ao sistema, mediante a criação, especialmente, de um Poder Executivo apto a gerenciar a disputa interna” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p. 49) que dominava o cenário nacional dos Estados Unidos da América, e, dessa maneira,

Fez-se do presidente o único representante do poder executivo da União. Evitou-se inclusive subordinar sua vontade a de um conselho – meio perigoso que, ao mesmo tempo que debilita a ação do governo, diminui a responsabilidade dos governantes. O senado tem o direito de tomar sem efeito alguns atos do presidente, mas não poderia forçá-lo a agir nem partilhar com ele o poder executivo (TOCQUEVILLE, 2005, p. 137).

Nas palavras de Paulo Bonavides (2005, p. 295), apesar desse sistema governamental se contrapor ao parlamentarismo em termos de funções do governante maior, “essa criação do gênio político americano se situa historicamente como desdobramento de algo consciente da experiência constitucional britânica, já assentada sobre os moldes do governo parlamentar”. De forma que o presidente da República, nesse diapasão, é, de fato, quase um monarca absolutista, sendo, nas palavras do autor supra, “uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas

prerrogativas” (BONAVIDES, 2005, p. 296), limitado pela divisão do poder (sistema de freios e contrapesos) e pela limitação do tempo de mandato (apenas 4 anos, com possibilidade de reeleição), sendo ele “o comandante-em-chefe das forças armadas [e também] seria o responsável pela condução das relações externas, tendo, ainda, o poder de apresentar projetos de lei ao Congresso e exercer seu veto” (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 144).

Desse modo, o sistema presidencialista norte-americano serviu de modelo para a consolidação das repúblicas nos países da América do Sul, tal qual a Argentina e Chile, e, até mesmo, do México, tendo cada país uma necessidade a ser suprida por meio da adoção do modelo estadunidense de governabilidade, o que não significa dizer que as nações mencionadas adotaram o modelo de governo norte-americano em sua essência. Na verdade, até mesmo para o Brasil, o sistema presidencialista se tornou fundamental para a consolidação de regimes de exceção, conforme veremos daqui a pouco no âmbito desta exposição.

1.5. O golpe militar e o surgimento do sistema presidencialista no Brasil de 1889

No Brasil, o sistema presidencialista surge a partir de um golpe de Estado perpetrado pelos militares, mas que tinha o apoio das elites escravocratas da época, isso porque as relações dos Imperadores com a elite estavam fadadas ao fracasso em virtude do crescente descontentamento que tomava conta dos senhores de terra os quais não perdoavam o fato de o Imperador do Dom Pedro II permitir que a escravidão houvesse sido abolida no Brasil (NEVES, 2014). Some-se isso ao descontentamento dos militares que se viam preteridos pelo Imperador. Não havia como, em tais conjunturas, o Império sequer manter-se enquanto poder político. O estopim das desavenças entre o trono e a elite culminou na Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, um ano depois da Abolição da Escravatura pela Lei Áurea. Com isso, a dinastia Bragança foi destituída do poder e, em seu lugar, foi posto o Governo Provisório, “declarando que as antigas Províncias ficavam reunidas pelos laços da federação, constituindo os Estados Unidos do Brasil” (MALUF, 2013, p. 284). A Primeira República nasce, portanto, de um golpe de Estado que não teve nenhuma participação popular, mas que fora decidida pelas classes dominantes.

Em 1890, elegeu-se a Assembleia Constituinte, cujo relator do texto era o Senador Rui Barbosa, para elaboração da Primeira Constituição da República do Brasil, a qual foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Em síntese, o novo texto constitucional,

De forte inspiração na carta constitucional norte-americana, e cujas marcas principais eram a adoção do federalismo, a acentuação do presidencialismo, o estabelecimento dos três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – para o governo da República, a separação entre a Igreja e o Estado e a definição do critério da alfabetização como elemento de qualificação dos que teriam direito a voto (NEVES, 2014, p. 34).

Na verdade, o modelo federalista consagrava uma forma de exercício do poder que se estenderia até 1930, no âmbito dos estados e dos municípios: autônomos em termos administrativos, os estados poderiam legislar sobre qualquer assunto que não fosse proibido pelo texto constitucional; os estados, no entanto, eram guiados pelos interesses das oligarquias que buscavam manipular o processo eleitoral ao seu favor e, nesse sentido, a Primeira República “consolida os alicerces políticos que permitem a privatização da *res publica* e imprime direção ao governo” (NEVES, 2014, p. 41), em ordem a mobilizar e, até mesmo, equilibrar o eixo federativo, “ao sabor dos ventos políticos e deixavam de manifesto a hierarquia existente entre os estados da federação” (NEVES, 2014, p. 39). Nessa ideia, São Paulo e Minas Gerais estavam no plano mais elevado, em termos de hierarquia, sendo seguidos do Rio de Janeiro, da Bahia e Rio Grande do Sul.

No que tange às localidades municipais, também havia autonomia administrativa e legislativa, acrescentando-se que nelas os grandes proprietários de terras ditavam as ordens e, costumeiramente, manipulavam as eleições para obter resultados mais do que esperados. O poder das oligarquias e dos coronéis era maior até mesmo do que o da Justiça, não sendo estranho que todo o sistema judiciário local e estadual se curvasse às ordens emanadas pelas elites e, quando necessário, fizesse vista grossa aos conflitos e confrontos regionais entre as facções rivais oligárquicas e coronelistas (RESENDE, 2014, p. 93-104).

Para além disso, a Primeira República foi marcada pelo uso da força e da imposição do poder, pois, não raro, “os primeiros presidentes da República usaram, arbitrariamente, do poder Executivo para subjugar os outros poderes” (GRILLO, 2000, p. 44), fazendo um constante uso da participação dos militares para garantir a manutenção da lei e da ordem, não havendo qualquer interlocução entre os primeiros governantes (Poder Executivo) e os parlamentares congressistas (Poder Legislativo). Deodoro da Fonseca, por exemplo, na primeira oportunidade que teve, dissolveu o Congresso Nacional, declarando *estado de sítio* em 4 de novembro de 1891, para perseguir os inimigos da República e, de uma vez só, violar as disposições da própria Constituição. Floriano Peixoto, Presidente que o sucedeu, por sua vez, chegou mesmo a insinuar que se o Judiciário se intrometesse em assuntos da República, libertando, via *habeas corpus*,

46 pessoas detidas sob alegação de insurreição contra a ordem constitucional, ele não saberia dizer quem daria *habeas corpus* aos ministros do Supremo.

Diante das instabilidades e constantes conflitos entre os Poderes, com o Chefe do Executivo rogando-se na condição de um monarca, tal qual previam os antifederalistas no âmbito dos Estados Unidos, é que, nas palavras de Elio Chaves Flores (2014, p. 62), “mais do que a República da espada, melhor seria dizer mesmo que se tratava da República do imprevisto”. No fim, o que a Primeira Constituição da República conseguiu foi manter a desigualdade social, na medida em que não concebia como cidadão qualquer pessoa que não tivesse o poder econômico para fazer representar seus interesses na esfera política, de maneira que “emerge uma república preocupada com a manutenção da ordem, mesmo a cassetada, descrente da soberania popular e ciosa da missão das elites – o de condutoras dos destinos da nação” (RESENDE, 2014, p. 104).

Considerando a exposição feita acerca da construção histórica das origens do sistema presidencialista nos Estados Unidos e no Brasil, faz-se necessário, quanto ao nosso país, prosseguir com a exposição, no próximo capítulo, buscando compreender seus efeitos em face da democracia brasileira.

CAPÍTULO II – EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL SOB O PRESIDENCIALISMO

A experiência da América Latina, principalmente do Brasil, com o sistema presidencialista demonstra que a prática política importada dos Estados Unidos da América foi, em muitas medidas, deturpada. Isso porque, não coincidentemente, o governante da vez, com tanto poder nas mãos, implantava um regime ditatorial, usurpando as prerrogativas do Parlamento e do Poder Judiciário, sob a justificativa de defender a nação do engano, da crise econômica ou da insegurança etc., e, na maioria das vezes, garantindo que ficaria pelo tempo necessário à estabilidade do país.

Um elemento que não pode ser ignorado nestas considerações é o apoio das Forças Armadas para a instituição de um regime de exceção nos países latino-americanos. Aliás, em muitos casos, as Forças Armadas não só apoiavam a ditadura presidencial, como também a encabeçavam, convertendo seus generais em Presidentes da República. Esse é o caso, por exemplo, do Brasil, que, neste capítulo, ocupa a maior parte da exposição. Por isso mesmo, utilizamos como base teórico-histórica autores como Ernest Hambloch (1981), bem como Marly Mota (2018), entre outros, a fim de construir o percurso dos efeitos do sistema presidencialista para a democracia brasileira ao longo do século XX e início do século XXI.

2.1. O sistema presidencialista na América Latina

Países da América do Sul tomaram para si o modelo bem-sucedido do sistema presidencialista norte-americano, implicando ter como base, quase que literalmente, os mesmos preceitos da Constituição dos Estados Unidos de 1787, produzindo o que, na acepção crítica de Pérez (2008, p. 37), pode ser vista enquanto “a difusão (não necessariamente o sucesso) do federalismo, ensaiado em quase todas as nações da região e consolidado formalmente em Brasil, Argentina, México e a Venezuela”.

É comum, portanto, que, na América do Sul, o Presidente assumia amplos poderes, “ao tempo que mantém uma marcada separação com o Legislativo, carecendo de responsabilidade política recíproca entre ambos os poderes, pois obtém a legitimidade não da confiança parlamentar, mas do voto popular, mesmo que indireto” (PÉREZ, 2008, p. 37). Nesse sentido, o Presidente acumula, tal qual nos Estados Unidos, a tripla função de Chefe de Estado (enquanto

representante da nação junto à comunidade internacional, tendo o poder de celebrar acordos com os demais Chefes de Estado), Chefe de Governo (enquanto agente autônomo para imprimir sua própria ideologia na política nacional, tornando-se o principal protagonista da cena política) e Chefe da Administração Pública Federal (qualidade que lhe permite baixar medidas gerais para todos os funcionários da máquina pública e determinar a nomeação e exoneração de cargos de confiança e comissionados).

Não à toa que, nos países da América Latina, esse sistema serviu para consolidar o autoritarismo do Presidente da República, abrindo caminho para ditaduras militares que perduraram por décadas, como é o caso do Chile, em 1973, que, por 16 anos, esteve sob a égide de Augusto Pinochet e da própria República Federativa do Brasil, a qual experimentou a ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945). Embora inegável a assertiva acima, com o retorno do regime democrático, ao menos nos países como Brasil, Chile e México, o sistema presidencialista passou a ter de lidar com a coalização político-partidária, devendo negociar com o Congresso Nacional para obter maioria capaz de aprovar projetos de lei e propostas orçamentárias, o que, em si, não significa a perda de seu poder de barganha junto ao Congresso, muito menos de sua autonomia administrativa (PASQUARELLI, 2011).

Feita esta breve digressão com relação ao sistema presidencialista na América Latina, cabe fazer, por relevante, uma exposição sobre qual foi a dinâmica do sistema presidencialista no Brasil, considerando as múltiplas Constituições que este país veio a ter ao longo de seus mais de 100 anos como República.

2.2. As constituições republicanas e o sistema presidencialista brasileiro

Ernest Hambloch, um jornalista brasileiro, que vivia no Brasil, publicou, em 1934, a obra que levou a sua expulsão das terras brasileiras, qual seja, *Sua Majestade, o Presidente do Brasil*. No livro, o autor faz uma crítica voraz ao autoritarismo do sistema presidencialista no Brasil, acentuando, em um estudo que vai desde a Proclamação da República até 1934, a, por assim dizer, *ditadura dos presidentes brasileiros* (HAMBLOCH, 1981).

Hambloch (1981, p. 66) enfoca, principalmente, a irresponsabilidade do Chefe de Estado e de Governo, chegando mesmo a dizer, com todas as letras, que “um presidente, num regime presidencialista, é um ditador” visto que “ele promove as leis; executa-as; e tem o poder de veto”, apesar de outras funções, como o Legislativo e o Judiciário, operarem para restringir os atos do Chefe do Executivo, sendo, contudo, “senão freios ineficazes da sua ação se o

Presidente fica no país”. Hambloch (1981, p. 71), citando Bryce, é enfático em dizer que “não existem meios de impor esta responsabilidade, salvo por *impeachment*”, o que, para o autor supra, “não tem nenhum valor prático como controle”, de modo que, “mesmo legalmente, o Presidente é irresponsável pois jamais poderia ser condenado”.

As críticas de Hambloch, mesmo ácidas, sintetizam o poder que, no sistema presidencialista brasileiro, a figura do Presidente da República veio adquirir. Aliás, a experiência brasileira com o sistema presidencialista demonstra, sob o aspecto histórico, que o germe do autoritarismo penetrou em nossa nação, contaminando, em cada fase de nossa República, os governantes que ascendiam ao cargo, seja por meio de voto direto, seja por voto indireto, ou, na maioria das vezes, por meio de um golpe de Estado.

Mesmo em situações de ilegitimidade, isto é, de golpe declarado, a ideia fundamental do modelo constitucional norte-americano foi reproduzida, conforme exposto no tópico antecedente, em sua quase inteireza, pela Constituição de 1891 e as subsequentes que a ela se seguiram, principalmente no que dizia respeito ao modo pelo qual o Presidente poderia exercer o poder e, eventualmente, ser responsabilizado pelos crimes que poderia cometer no exercício do mandato. Referindo-se, nesse contexto, à experiência constitucional de 1891, Aliomar Baleeiro (2012, p. 30), aponta, por exemplo, que “o impeachment foi regulado à maneira da Constituição norte-americana. O Presidente seria processado e julgado pelo Senado, nos crimes de responsabilidade”.

Em novembro de 1930, eclode aquilo que se convencionou chamar de a *Revolução de 30*, encabeçada por Getúlio Vargas, com o apoio das Forças Armadas, a qual depõe Washington Luiz e impede que o Presidente eleito, Júlio Prestes, tome posse. Instala-se o Segundo Governo Provisório da República – o primeiro havia se dado com a Proclamação da República em 15 de novembro 1889 – que propicia a ascensão de Vargas ao cargo de Presidente da República e “de imediato o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e municipais foram fechados, os governadores de estado depostos e a Constituição de 1891 revogada. Vargas passou a governar através de decretos-leis” (PANDOLFI, 2013, p. 17).

Em 1934, a nova Constituição do Brasil fundamentou o ordenamento jurídico pátrio e introduziu modificações no mecanismo da responsabilidade presidencial. Apesar disso, não alterou a essência anterior. Mesmo após um golpe de Estado, o modelo formal do sistema presidencialista norte-americano resistiu às mudanças políticas do país. Essa Carta Magna, embora tenha sido a que menos durou na História do Brasil, deixou importantes legados para o direito constitucional brasileiro, como o voto feminino, o voto secreto, a maior independência do poder judiciário, os direitos trabalhistas e as noções de liberdades básicas.

Essa Constituição não durou muito tempo, conforme apontado acima, já que o próprio Getúlio Vargas, que foi eleito, por via indireta, para exercer o cargo de Presidente da República por mais 4 anos, novamente, deu um novo golpe de Estado, revogando a Constituição em 1934, dando início ao período que, na História Brasileira, ficou conhecido como *Estado Novo ou Terceira República*, a qual veio inaugurada de uma nova Lei Fundamental, a saber, a Constituição de 1937.

Araújo Castro (1941, p. 202), inclusive, analisando a Constituição de 1937, aponta que “Atualmente, o presidente da República, de acordo com o que estabelece o referido art. 87 da Constituição, não está sujeito a processo e julgamento por crimes comuns durante o exercício de suas funções, respondendo somente por eles depois de expirado o mandato”, isto é, o cargo outorgava ao Presidente uma imunidade que o isentava de toda e qualquer responsabilidade, mesmo aquelas de natureza estritamente penal ou civis, bem ao estilo da *inviolabilidade da pessoa do imperador*. Para além disso, “a Constituição de 1937, em razão do seu viés autoritário, não fez qualquer alusão à cláusula de tripartição de poderes nos termos propostos pelo modelo clássico, limitando-se a fazer menção expressa aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (LEAL, 2019, p. 82). Ainda conforme aponta Sérgio Leal (2019, p. 82), “o art. 73 [da Constituição de 1937] atribuía ao Presidente o título de ‘autoridade suprema do Estado’, conferindo-lhe competência para *coordenar* a atividade dos demais órgãos representativos” (grifo do autor).

Em 1945, após o Exército ameaçar depor Getúlio Vargas do poder, houve novas eleições para Presidente da República, bem como para parlamentares que iriam compor a Assembleia Constituinte, responsável por elaborar uma nova Constituição. Vargas, por seu turno, elegeu-se senador e foi um dos constituintes da nova Lei Fundamental do Estado Brasileiro, a Constituição de 1946, a qual manteve os mecanismos de responsabilização do Chefe de Estado e de Governo, fazendo retornar o antigo modelo de processo de *Impeachment* da Constituição de 1891, que, por sua vez, era completamente inspirada na Constituição estadunidense.

Já sob a vigência da nova Carta Política de 1946, Getúlio Vargas volta ao cargo de Presidente da República em 1950, dessa vez, eleito por voto direto, derrotando o candidato da UND Eduardo Gomes. No entanto, o antigo *ditador* sofreu forte oposição de seus adversários que tramavam uma destituição, ainda que por meio da força militar. Vargas, no entanto, suicidase, o que, em razão da comoção popular, acaba por impedir novo golpe militar e faz com que haja eleições livres no país, garantindo-se a vitória de Juscelino Kubitschek para o cargo de Presidente da República, sob a égide da Constituição de 1946.

Terminado o mandato de Juscelino, ganha as eleições Jânio Quadros, juntamente com o vice João Goulart, eleitos separadamente (isto é, em certas ocasiões, a eleição do Vice-Presidente se dava em pleito diverso da do presidente); entretanto, no mesmo ano em que foi eleito, em 1961, o Presidente Jânio Quadros envia uma carta ao Congresso Nacional declarando sua renúncia ao cargo de Presidente do Brasil e alegando que *forças ocultas terríveis* o levavam a isso.

Suscitando ligações do Vice-Presidente João Goulart com o Comunismo, “as Forças Armadas tentaram impedir o seu retorno [ao Brasil]” (LENZA, 2017, p. 135) a fim de que ele não assumisse a Presidência da República.³ Nesse interim, o Congresso, a fim de acalmar as Forças Armadas, aprovou, no mesmo ano de 1961, o regime parlamentarista, mudando, portanto, o sistema brasileiro de governo, com o claro propósito de retirar do agora Presidente seu poder de Chefe de Governo e da Administração Pública Federal, mas o povo, por meio de referendo realizado em 1963, restabeleceu o Presidencialismo como sistema de Governo e, por consequência, os poderes de João Goulart.

O Governo de Goulart, no entanto, foi marcado pelo radicalismo tanto da direita quanto da esquerda, que queriam, cada qual, articular um golpe de estado para exercer o poder. Incapaz de efetuar uma conciliação entre os grupos extremistas, Goulart viu seu Governo derreter sem que nem mesmo o Poder Judiciário fizesse algo a respeito para impedir a deposição do Presidente eleito.

À revelia da ordem constitucional vigente, ou seja, do texto constitucional de 1946, o *Comando da Revolução* se instalou no Poder Executivo Federal, afirmando que Goulart estava a serviço do comunismo internacional. É importante destacar que o Golpe Militar carecia de alguma legitimidade jurídica, visto que não mais poderia se fundamentar na Constituição de 1946; por essa razão, foram emitidos e publicados os Atos Institucionais, os quais passaram a valer enquanto “a expressão jurídica do regime militar” (BEDÊ JUNIOR, 2013, p. 162), servindo para dar suporte ao golpe perpetrado pelos comandantes do Exército. Nesse sentido, foi editado o 1º Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, que, em seu preâmbulo, apresentava o novo Governo recém-instalado como o *maior poder da República*, acima, até mesmo, do Supremo Tribunal Federal⁴.

³ À época da renúncia de Jânio Quadros, João Goulart se encontrava na China.

⁴ *In verbis*: “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e radical do Poder Constituinte. Assim a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma [...] os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País” (BRASIL, 1964, s/p).

Ao primeiro Ato Institucional, seguiram-se mais 16 que buscavam, via de regra, suprimir direitos sociais e políticos de qualquer pessoa que fosse considerada uma ameaça ao Regime Militar. De todos eles, o mais conhecido da nossa história é o AI-5, publicado no dia 13 de dezembro de 1968, que intensificou as perseguições em curso no período, além de ter cassado a garantia de *habeas corpus* em todo o país.

Sem perda de tempo, o *Comando da Revolução* fixou eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República e, no âmbito do Poder Legislativo, fechou o Congresso Nacional, que foi reaberto logo em seguida para a aprovação formal da Constituição de 1967, a qual, uma vez aprovada, conferiu ao Presidente poderes absolutos para legislar e não é preciso dizer que não havia qualquer mecanismo de responsabilidade para os governantes militares, apesar de se manter a forma de processo de impedimento das Constituições anteriores.

Na enfermidade do Presidente da República Costa e Silva, foi instituída a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, por uma Junta Militar, a qual, por mais que não seja uma Constituição em sentido formal, como as anteriores, modificou sobremaneira o ordenamento jurídico vigente no país, qual seja, a Constituição de 1967. Marcada por um clima dicotômico que abrangeu o Milagre Econômico, durante o Governo de Emílio de Médici (1969-1974) e a grave crise econômica de Ernesto Geisel (1974-1979), a EC 1/69 dissolveu o Congresso Nacional e buscou inibir as vitórias eleitorais da oposição ao Governo Militar.

Sob a presidência de João Figueiredo (1979-1985), iniciou-se o processo de redemocratização do Brasil, após quase vinte anos de ditadura militar. Devido a essa pequena fração democrática, em 1983, foi proposta ao Congresso a PEC 5/83 que solicitava eleições diretas para o cargo de Presidente da República, mas ela veio a ser rejeitada, mesmo com forte apoio popular. Dessa forma, indiretamente, foi eleito para a presidência Tancredo Neves, porém, antes mesmo da posse, ele morreu vítima de problemas de saúde, assumindo em seu lugar o Vice José Sarney.

Sarney, cumprindo o que dizia a Emenda Constitucional de 26/85, convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para dar início ao processo de elaboração da nova Constituição, a qual teve ampla participação popular, porque, embora tenha havido várias constituições durante a história do Brasil, somente em 1988 é que foi fundado o Estado Democrático de Direito, pois “A Constituição de 1988 destaca-se como a mais democrática de nossa história” (MAUÉS; WEYL, 2007, p. 110).

2.3. O sistema presidencialista sob a Constituição de 1988: de Fernando Collor a Jair Bolsonaro

Com a promulgação da nova Constituição, inaugurou-se a Quinta República e, pela primeira vez, desde 1960, houve eleições diretas para o cargo de Presidente da República, sendo eleito, no ano de 1989, o economista Fernando Collor de Melo. Na condição de Presidente eleito, o Chefe do Poder Executivo “interpretava a presidência conquistada como lhe dando grande autonomia política diante dos demais poderes do Estado, o Legislativo e Judiciário, entendido como de segunda ordem”, e, não por acaso, “tal concepção [...] dava margem ao voluntarismo do poder pelo presidente eleito e marcaria suas ações ao longo do mandato” (SALLUM JUNIOR, 2018, p. 165).

Em razão de sua visão quase monárquica da Presidência da República, Collor não se importou em criar uma base parlamentar, muito menos negociar com o Legislativo em troca de apoio. Pelo contrário, serviu-se o quanto pôde da possibilidade de legislar, valendo-se de medidas provisórias e reeditando-as várias vezes quando corria o risco de perderem a validade e, além disso, o então Presidente preferiu manter os principais ministérios do Governo sob seu controle direto, fazendo jus à concentração de poder de que goza o Presidente da República em um sistema presidencialista, conforme visto há pouco.

Também por essa atitude, Collor gerou insatisfação junto ao Poder Legislativo, abrindo espaço para que surgissem “reações parlamentares que reverteram parcialmente aquele desequilíbrio, esvaziando paulatinamente as pretensões de poder do presidente” (SALLUM JUNIOR, 2018, p. 176). Devido à falta de uma base sólida e à constante disputa com o Legislativo, Collor tornou-se um alvo vulnerável para os poderes limitadores do próprio Legislativo. Os escândalos de corrupção marcaram a sua campanha e o Governo e, após o período de redemocratização, culminaram em sua deposição por meio do processo de *impeachment* em 1992.

Em sucessão a Collor, assumiu a Presidência da República o seu Vice Itamar Franco, este, político experiente, procurou ampliar a quantidade de pastas ministeriais para abrigar um maior número de aliados (MOTA, 2018), bem ao contrário do antecessor que as havia reduzido. Dessa feita, dividindo os recursos da máquina pública com o Legislativo, Itamar Franco conseguiu concluir o seu mandato e, com o auxílio de Fernando Henrique Cardoso, implementar o Plano Real.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso, popularmente conhecido como FHC, foi eleito Presidente do Brasil por meio de eleições diretas. Ao assumir o cargo, ele compreendeu que

precisava do apoio do Congresso para aprovar suas propostas de emendas à Constituição. Para alcançar esse objetivo, era necessário obter 3/5 dos votos dos membros da Câmara dos Deputados. Essa aprovação parlamentar era crucial para assegurar a governabilidade durante seu mandato.

Seguindo a linha de seus antecessores, construiu um presidencialismo de coalização distribuindo cargos e verbas para os membros do Poder Legislativo, malgrado dispor de amplos poderes no âmbito do Executivo, como, por exemplo, “o controle que o Executivo exercia – *timing* e conteúdo – sobre a agenda dos trabalhos legislativos, bem como a posição estratégica que ocupava para garantir a aprovação de seus projetos”, no que se destaca a “exclusividade de iniciativa na proposição de leis, faculdade de solicitar regime de urgência para tramitação de seus projetos e, sobretudo, o poder de editar medidas provisórias” (MOTTA, 2018, p. 237).

Destaque-se, nesse sentido, que o pragmatismo de Fernando Henrique Cardoso e o uso que fez dos recursos da Presidência permitiram que ele obtivesse votos mais do que necessários para garantir a Emenda Constitucional 16, conhecida como *emenda da reeleição*, tornando-se o primeiro Presidente da Quinta República a ser reeleito e permanecendo 8 anos no cargo de Presidente da República. É possível dizer, portanto, que a habilidade de articulação do Presidente junto aos demais poderes, em um sistema presidencialista, permite que ele possa, como foi o caso, até mesmo mudar o ordenamento jurídico para se manter no poder.

Sucedendo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva continuou com a prática do presidencialismo de coalizão, o que lhe garantiu ampla maioria para ter aprovado seus projetos de leis, bem como a própria governabilidade. O seu bem-sucedido primeiro mandato, apesar dos escândalos de corrupção que assolaram sua gestão, impediu que o Congresso cogitasse abrir processo de *impeachment*. Sua alta aprovação popular o reconduziu ao cargo para novo mandato por mais 4 anos, bem como angariou condições para que pudesse indicar sua sucessora, a economista Dilma Rousseff.

O Governo Dilma, por outro lado, marcou o declínio do ciclo petista, seja em razão da crise econômica que a então sucessora de Lula não conseguiu conter, seja em razão da falta de articulação junto ao Congresso para a aprovação de seus projetos e medidas necessárias à sua governabilidade, mesmo com a presença do PMDB, partido de centro-direita, na chapa junto a Dilma, visando “aumentar o apoio parlamentar ao governo e dar-lhe mais estabilidade” (SÁ MOTTA, 2018, p. 433). No entanto, a Presidente da República era vista pelos seus observadores críticos como “autoritária, irascível e pouco aberta ao diálogo com lideranças políticas” ((SÁ MOTTA, 2018, p. 439).

Envolta em escândalos de corrupção no âmbito da Operação Lava Jato, o Governo Dilma, sem maioria no Congresso Nacional, não teve como impedir o avanço da oposição e, “em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados autoriza a abertura do processo de impeachment da presidente Dilma, fazendo-o seguir para o Senado, o qual, em 12 maio do mesmo ano, confirma a decisão dos deputados e afasta a presidente do cargo por 180 dias” (VENÂNCIO, 2021, p. 25), assumindo, interinamente e, depois, permanentemente, o Vice-Presidente Michel Temer.

Temer, ao contrário de sua antecessora, semelhantemente a Itamar Franco, buscou compartilhar com o Parlamento cargos e verbas do Executivo, o que lhe deu ampla maioria para aprovar um projeto de emenda à Constituição que congelava e limitava os gastos com saúde e educação por um período de 20 anos, além de conseguir aprovar a controversa Reforma Trabalhista. No entanto, à medida que as eleições de 2018 se aproximavam, menos o Congresso queria pagar o preço de continuar apoiando as medidas impopulares do Governo Temer, mormente porque o Presidente tinha a mais alta reprovação na história de um Chefe do Executivo federal, recebendo críticas tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Dessa forma, Temer terminou seu mandato sem conseguir aprovar o seu projeto de Reforma da Previdência e sendo deixado de lado pelo Parlamento.

Temer foi sucedido pelo candidato de extrema-direita Jair Messias Bolsonaro nas eleições de 2018. O Governo Bolsonaro foi marcado por crises institucionais de grandes proporções, sobretudo porque o Presidente da República queria antagonizar-se com os demais Poderes constituídos, principalmente contra o Supremo Tribunal Federal, valendo-se do cargo e de suas prerrogativas para incitar seus apoiadores contra os ministros da Suprema Corte. Apesar das inúmeras crises que arranhou, Bolsonaro não sofreu “impeachment”, até porque soube negociar com o Legislativo para se manter no cargo mesmo atacando as instituições, num claro exemplo de que o sistema presidencialista pode consagrar a irresponsabilidade presidencial.

Ante o exposto, cumpre dizer que a experiência brasileira com o sistema presidencialista demonstra que o acúmulo do poder estatal que o cargo traz consigo pode ser tentador para aquele que vem a assumi-lo, de modo que “não deveria resultar estranho que o modelo tenha servido como base institucional para a persistência de regimes autoritários durante boa parte dos séculos XIX e XX” (PÉREZ, 2008, p. 38), conforme vimos com os emblemáticos governos de Getúlio Vargas, bem como dos militares.

2.4. O sistema presidencialista: vícios e mecanismos de defesa da democracia

Ex positis, naturalmente que não se está afirmando que o modelo norte-americano é, em si, a base para a instalação do autoritarismo e da irresponsabilidade governamental na América Latina, mesmo porque, se é bem verdade que tivemos experiências autoritárias, também tivemos experiências democráticas sob a égide do sistema presidencialista, de forma que a questão central desta pesquisa de conclusão de curso não está no modelo, mas sim em verificar se ele, com os mecanismos que possui atualmente, é capaz de frear os desejos ditatoriais do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, aponta Paulo Bonavides (2005, p. 311) os muitos vícios que a prática do sistema presidencialista acarreta, entre os quais se pode destacar a “reprovável e abusiva concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa – o Presidente da República”, bem como a “hipertrofia de seu poder pessoal”, além da ideia do “governante onipotente, que a lisonja cuida também onisciente”.

Complementando essa ideia, nas palavras de Heindemburgo Pereira Diniz (1984), inclusive, “A figura do Presidente da República já nasceu aureolada. Por pouco deixou de ser vitalícia” quando de sua construção pelos constituintes da Filadélfia, nos Estados Unidos, de modo que,

Posteriormente, nas vésperas da posse de George Washington, John Adams disse a um James Madison perplexo que, no seu juízo, o título mais próprio para o Chefe de Governo seria “Sua Alteza, Presidente dos Estados Unidos e Protetor de Nossas Liberdades” (DINIZ, 1984, p. 119).

Não à toa, Diniz (1984, p. 121), em sua obra dedicada ao sistema presidencialista, chega a concluir que “o Executivo presidencialista ortodoxo, em muitos exemplos chefiado por verdadeiros *Monarcas republicanos*, tal excesso de Poder de que dispõem, implica uma anomalia que se mantém” (grifei) de tal sorte que “aqui [no Brasil] o Presidente costuma investir-se de soberania real”. Isso porque, como chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública Federal, o presidente da República concentra nas mãos amplo poder e sua vontade “decide sozinha os rumos da política do Governo” (DINIZ, 1984, p. 123), malgrado, nesse mister, seja auxiliado por seus ministros de Estados.

José Augusto, citado por Diniz (1984, p. 118), afirma, com todas as letras, que a força e os poderes do Presidente da República só são explicáveis “nos regimes absolutistas”, dos quais, aliás, deriva a ideia original do modelo, conforme aponta Diniz, citando Stevens, ao afirmar que “a função presidencial deriva indiretamente da antiga realza [...] em outras

palavras, [o presidencialismo é] mais semelhante ao tipo da antiga realeza – com exceção na pompa e nas formalidades exteriores – do que a debilitada realeza moderna da Inglaterra”.

Acrescenta Paulo Bonavides (2005, p. 118) que “o presidencialismo traz na aparência a estabilidade dos governos, mas uma vez desencadeadas as crises e não podendo os dirigentes serem removidos antes de expirado o prazo constitucional do mandato que exercem”, de forma quase ordinária – porque mais simples – “a solução ordinariamente conduz às revoluções, golpes de Estado, tumultos e ditaduras, fazendo instáveis as instituições mesmas” (BONAVIDES, 2005, p. 118). Sobretudo o presidencialismo sagra a irresponsabilidade presidencial, fazendo “o Presidente impune, que comete graves faltas e só vem a sair do poder, antes do termo do seu mandato, morto ou deposto” (BONAVIDES, 2005, p. 118). Arremata Bonavides que, para além de tudo isso, ainda há “a influência perturbadora do Presidente na operação sucessória, buscando eleger seu sucessor ou até mesmo, se for o caso, reformar a Constituição para reeleger-se” (BONAVIDES, 2005, p. 312).

Ainda assim, o Congresso mostra-se débil e subserviente, e, malgrado reaja, “entrando em conflito com o Executivo, só dispõe de instrumentos negativos de controle: a recusa de dotações orçamentárias, a obstrução legislativa, etc.” (BONAVIDES, 2005, p. p. 312), mantendo-se o Presidente da República como, nas palavras de Ernest Hambloch (1981), um *ditador* – ou, usando a expressão consagrada de Diniz (1984), um *monarca* –, alguém contra quem pouco ou nada se pode fazer.

Por fim, precisamos analisar se os dispositivos constitucionais são capazes de frear qualquer ação autoritária que advenha do Presidente da República e, ao fazê-lo, devemos indagar se é suficiente o controle de constitucionalidade e de legalidade, exercido pelo Poder Judiciário, ou bastaria ao Poder Legislativo fiscalizar as contas do Chefe de Estado e de Governo, dar seu aval ou rejeição quanto às indicações políticas para cargos fundamentais da República, além de poder julgá-lo nos crimes de responsabilidade. Eis, em poucas linhas, meus principais objetivos a serem perseguidos no próximo capítulo deste Trabalho de Conclusão de Curso.

CAPÍTULO III – O PRESIDENCIALISMO MONÁRQUICO LIMITADO PELO *CHECKS AND BALANCES*

Se é bem verdade que o Presidente da República goza de prerrogativas que o fazem ser comparado a um monarca absolutista, não se pode ignorar que seu poder é limitado por um sofisticado sistema de controle externo que faz com que o Chefe do Poder Executivo seja constantemente vigiado por todos os integrantes dos demais Poderes Constitucionais.

Inicialmente teorizado por Aristóteles, que defendia haver três funções distintas no âmbito do Estado, “a separação dos poderes”, tal qual delineada por Montesquieu, se constituiu em meio eficaz de limitação do *poder pelo poder*, garantindo-se a própria estabilidade dos Estados Modernos. Dessa maneira, o Legislativo, com a função de produzir leis, poderia controlar os atos da Administração e exigir do Chefe de Governo que prestasse conta dos gastos da máquina pública; o Judiciário, posto que numa posição neutra, colocar-se-ia enquanto um Poder capaz de suspender a eficácia de leis que contrariassem o ordenamento constitucional; e o próprio Executivo, com o seu poder de veto, impediria leis que contrariassem o interesse público de entrar em vigor.

A tese de Montesquieu, logo retomada, aperfeiçoada e ampliada por Alexander Hamilton no seus *Artigos da Federação*, encontrou eco na história do Brasil republicano, não faltando exemplos de quanto foi e continua sendo necessária à capacidade de controle por parte dos Poderes da República para que fosse decretado, para mais de uma vez, o fim do despotismo monárquico presidencial em diferentes períodos da formação constitucional brasileira. Aliás, não sem razão, Paulo Bonavides (2005), citando Rui Barbosa, relembra os muitos vícios de que sofre o sistema presidencialista, entre os quais, sobretudo, destaca-se a própria noção de irresponsabilidade daquele que ocupa o mais alto cargo na República.

Por isso mesmo, este capítulo busca responder a uma indagação central: o “sistema de freios e contrapesos” é suficiente para impor limites à atuação discricionária e, por muitas vezes, ditatorial do Presidente da República? A resposta, em si, para ser suficientemente bem respondida, necessita de um percurso sobre a própria teoria da divisão dos poderes, bem como da teoria correlata do *checks and balances*. Autores como John Locke (2011), Montesquieu (2010) e José Afonso da Silva (2019) são as bases sobre as quais teceremos as considerações que se seguem, esclarecendo os meandros do controle ao poder, quase majestoso, do Presidente da República.

3.1. O princípio da separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos

Com o fim do Estado Medieval e a conseqüente separação da política da Igreja Católica, o Estado Moderno passou a proteger as práticas mercantilistas, encabeçadas pelos burgos, subsidiando empresas e companhias de navegação. Com isso, uma nova classe social começa a surgir – a burguesia – ascendendo por meio da circulação de bens e explorando grupos sociais menos favorecidos, empregando-os em suas empreitadas marítimas.

Dessa forma, o princípio da separação dos poderes se origina a partir de uma necessidade, cada vez mais premente, dessa classe burguesa se livrar do intervencionismo e da voluntariedade dos monarcas absolutistas que poderiam, se quisessem, impedir o desenvolvimento “de uma economia, já consolidada, de um sistema, como o do capitalista, que, àquela altura, antes de mais nada, demandava o máximo de liberdade para alcançar o máximo de expansão” (BONAVIDES, 2005, p. 136), isto é, demandava que este poder absoluto fosse limitado “mediante as formas liberais de contenção da autoridade e as garantias jurídicas de iniciativa econômica” (BONAVIDES, 2005, p. 136)

Justamente por esse motivo é que os filósofos iluministas, entre os quais se destacam John Locke (2011) e Montesquieu (2010), teorizavam sobre a necessária separação dos poderes, isto é, a divisão das funções estatais executivas, legislativas e judiciárias até então concentradas na pessoa do monarca soberano. Destaque-se, por relevante, que “Para remediar essa situação, era necessário impor limites ao detentor do poder, para controlá-lo e evitar seus excessos. A fundamentação para a imposição de limites ao poder do soberano encontra-se na sujeição do governo à lei” (BENDER, 2019, p. 63).

John Locke, um contratualista inglês, na esteira do pensamento hobbesiano, defende que o estado de natureza do homem consiste num “estado de total liberdade para ordenar-lhes o agir e regular-lhes as posses e as pessoas de acordo com sua conveniência, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de outro homem” (LOCKE, 2011, p. 15), e, justamente em razão desse estado de natureza, é que o filósofo inglês apresenta duas funções estatais que estão no seio da sociedade, a saber, a legislativa e a executiva. A primeira é o poder supremo da sociedade civil, definindo como se deve usar a força na sociedade, enquanto a segunda função teria a capacidade de assegurar o cumprimento das leis estabelecidas. Dessa forma, não se teria a concentração do poder em uma única pessoa, estabelecendo-se, com isso, o exercício da liberdade pelos membros da sociedade civil.

Para Montesquieu, inclusive, a desconcentração do poder ou dos poderes da pessoa do soberano é pressuposto para a liberdade política de uma nação já que “é uma experiência eterna

a de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele; ele vai em frente até encontrar limites”, de modo que “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder” (MONTESQUIEU, 2010, p. 168). Com isso, cada Poder teria uma função própria, exercida por diferentes sujeitos:

Através do poder legislativo fazem-se leis para sempre ou para determinada época, [...] com o poder executivo, ocupa-se o príncipe ou magistrado (termos são de Montesquieu) da paz e da guerra, envia e recebe embaixadores, estabelece a segurança e previne invasões. O terceiro poder – o judiciário – dá ao príncipe ou magistrado a faculdade de punir os crimes ou julgar os dissídios da ordem civil (BONAVIDES, 2005, p. 139).

No entanto, a pura divisão do poder, no mais das vezes, atrofiaria o próprio Estado, pois o sistema pensado pelos filósofos iluministas não implica a separação total deles, pelo contrário, conforme o próprio Montesquieu acentuou, *o poder detém o poder*, numa técnica de recíproco controle, pela faculdade de estatuir e pela faculdade de impedir, prenúncio da técnica de *checks and balances* (sistema de freios e contrapesos) “em que os poderes constituídos possuem a prerrogativa de controlar (frear e contrabalancear) as atuações dos demais poderes, de forma que cada um deles tem autonomia, possui liberdade, mas uma liberdade vigiada” (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 825), mesmo porque, de acordo com Sérgio Leal (2019, p. 88), “a existência de poderes absolutamente independentes não passa de um mito”. Como exemplo simples e prático desse sistema de controle recíproco, “o Poder Legislativo edita leis que podem ser vetadas pelo Executivo, que poderá ter seu veto derrubado (freado) pelo Legislativo” (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 825), mas “Se o Executivo não concordar com a derrubada de um veto e entender que a lei aprovada é inconstitucional, poderá submeter a matéria à análise do Judiciário (uma ADI proposta pelo Presidente da República, por exemplo) que vai dirimir o conflito” (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 825).

Destaco, por relevante, que a separação dos Poderes é, nos dizeres de Adriana Cecilio (2022, p. 81), “uma norma que orienta e molda a estrutura do Estado”, sem a qual os Poderes não se relacionariam. É que, conforme aponta José Afonso da Silva (2019, p. 111), nesse sentido, o princípio da separação dos Poderes não possui mais a mesma rigidez de antes, isto é, de uma separação total e absoluta das funções estatais, pois a própria ampliação do Estado impôs “novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário”, o que não significa dizer que eles perderam, com isso, a sua harmonia ou independência. A separação dos poderes, portanto, não é mais rigorosa, sendo mais do que comum que haja um necessário diálogo entre eles para a aprovação e a manutenção de medidas consideradas prioritárias.

Com isso, é possível dizer que o princípio da separação dos Poderes organiza “o exercício do poder, definindo funções específicas com vistas a limitar a atuação de um corpo de agentes públicos a um escopo de competência determinado” (CECILIO, 2022, p. 82), competência a que a doutrina chama de funções típicas de cada Poder, de modo a se evitar a concentração, o arbítrio e o abuso do poder por parte de um agente representante de um deles. Basta que se recorde, como vimos quando me referimos à história da Independência dos Estados Unidos, que até mesmo um Legislativo, sem qualquer tipo de freio, pode vir a se tornar despótico. Por isso mesmo, o sistema de freios e contrapesos, por seu turno, “é composto pelos mecanismos disponíveis para corrigir as falhas inerentes ao exercício do poder e evitar erros por parte dos agentes que compõem os Poderes, contrabalanceando decisões e dividindo a responsabilidade entre os Poderes” (CECILIO, 2022, p. 82). É possível concluir, dessa forma, que enquanto a separação dos Poderes, sendo princípio de organização do exercício do Poder, “limita o exercício do poder, estabelecendo funções específicas”, o sistema de freios e contrapesos “oferece instrumentos para *evitar os abusos*” (CECILIO, 2022, p. 83, grifo do original).

Tendo em vista que, na Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, a separação dos poderes, nos termos do art. 60, é uma das cláusulas pétreas, isto é, não pode ser mudada nem mesmo emenda constitucional, nem sequer uma proposta pode ser *deliberada* por qualquer das Casas do Congresso Nacional (LEAL, 2019, p. 83), bem ao estilo do modelo norte-americano, o sistema de freios e contrapesos permite “a interferência de um Poder em outro, sem usurpar a competência precípua daquele Poder” (CECILIO, 2022, p. 87).

Eis que se apresenta, no tópico subsequente, o nosso objeto de estudo: os mecanismos por meio dos quais, na Constituição Federal de 1988, o sistema de freios e contrapesos é usado para limitar quaisquer excessos do Poder Executivo por meio da ação do Legislativo e do Judiciário.

3.2. O sistema de freios e contrapesos do Poder Legislativo sobre o Executivo

3.2.1. Função legiferante

Conforme Ricardo Alexandre e João de Deus (2018, p. 4), a função típica do Poder Legislativo consiste na legiferante, “exercida por intermédio da edição das regras de conduta que regerão as relações sociais (leis)”. Dessa forma, cabe precipuamente ao Legislativo a

elaboração do ordenamento positivo do sistema jurídico nos termos do que determina o art. 59 da Constituição Federal de 1988, ao elencar as espécies normativas primárias⁵.

No entanto, isso não quer dizer que o Presidente da República não possa legislar, haja vista que, quando uma medida provisória entra em vigor no mundo jurídico, cabe ao Congresso Nacional (composto pelas duas Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal) – deliberar sobre a matéria, estabelecendo juízo político sobre a viabilidade, ou não, de converter a medida do Executivo em lei em sentido estrito. Destaco, por relevante, que as medidas provisórias são espécies normativas primárias, editadas pelo Chefe do Executivo em caso de relevância e urgência, que modificam significativamente o ordenamento jurídico e determinam a instauração do processo legislativo, sendo uma espécie de exceção à função típica do próprio Legislativo, pois que é uma prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a edição dessa norma primária. Apesar disso, como dito, caberá ao Poder Legislativo decidir se deseja manter a Medida no mundo jurídico, transformando-a em lei ou deixa-a caducar, negando-se a apreciá-la dentro do seu prazo de vigência.

Eventualmente, se o Legislativo rejeitar a medida, ou se ela perde a validade ou se é devolvida rapidamente ao Chefe da União, ela é extinta do mundo jurídico. É possível perceber, nessa continuidade, que o Legislativo tem o dever de permanecer atento às ações do Executivo que possam exorbitar a sua esfera de competência, interferindo na atuação legiferante desse Poder constitucional. É justamente por essa razão que, embora o Presidente possa editar medidas provisórias, é o Legislativo, como titular da função legiferante, que pode ratificar ou rejeitar a medida. Por isso mesmo que, nas palavras de Zimmermann (2004, p. 451),

Se o Congresso Nacional é quem legisla, ele pode perfeitamente recusar-se a aprovar medidas propostas pelo Presidente. Poderá, inclusive, emendá-las ao ponto de desfigurá-las completamente, bem como aprovar medidas que desagradem ao Executivo e derrubar o veto presidencial. É o Congresso quem aprova os recursos financeiros necessários para a execução das leis, da mesma forma poderá recusar-se a conceder tais recursos, ou mesmo modificar os totais das verbas em relação às propostas legislativas do Presidente.

Por essas e outras razões é que o Poder Executivo, no sistema presidencialista, estaria obrigado a negociar com o Congresso Nacional, caso queira ver qualquer de seus projetos de lei ou, até mesmo, seu orçamento aprovado, sob pena de ter por inviável sua governabilidade em face de toda sociedade, tendo que suportar o ônus de uma Administração inoperante e

⁵ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções.

ineficiente. Isso porque o Legislativo tem como atrasar as pautas de maior interesse do Governo, além de modificar seu projeto de lei original de forma significativa. Por isso mesmo, tal negociação pode envolver interesses diversos de cada parlamentar, indo desde a chefia de um ministério até uma maior verba para o seu reduto eleitoral. No sistema Presidencialista, o Presidente da República vê-se obrigado a dividir seu Governo entre os parlamentares para formar sua *base*, o que diminui a ingerência do Chefe da União sobre a própria Administração.

Pouco ou nada o Presidente da República poderá fazer para impedir a diminuição de seu poder em face de um Parlamento cada vez mais sedento da chave do Orçamento. Na verdade, o próprio Legislativo pode criar leis que *imponham* a obrigação de maior divisão do Orçamento com o Parlamento. De forma que, mesmo o poder do veto presidencial não é, em nossa pátria, a palavra final e definitiva sobre a matéria legislativa, cabendo ao Congresso deliberar sobre sua manutenção ou, até mesmo, sua queda sem sofrer qualquer tipo de retaliação por isso. Com isso, o Presidente da República fica sujeito às vontades do Legislativo, com pouca margem para qualquer reação.

3.2.2. Função fiscalizatória

O sistema de freios e contrapesos permite que o Poder Legislativo, nos termos do art. 71, I e II da Constituição, aprecie e julgue as contas do “Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (Inc. I), o que significa dizer que, em nosso ordenamento jurídico pátrio, o Legislativo tem a competência fiscalizatória sob os gastos administrativos do Chefe da Administração Pública.

Essa função fiscalizatória do Poder Legislativo decorre do “sentido de impor à Administração o respeito à lei, quando sua conduta contrasta com esse dever, ao qual se adiciona o *dever de boa administração*” (SILVA, 2019, p. 764, grifo do autor). Em boa medida, é possível dizer que o povo, por meio de seus representantes eleitos, fiscaliza os gastos da Administração, pois esse controle fiscalizatório é feito em âmbito político, tendo natureza, portanto, política, “mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente” (SILVA, 2019, p. 767), cujas decisões não são jurisdicionais, mas sim administrativas.

Nessa senda, vislumbra-se que o Poder Executivo se encontra constantemente vigiado, mesmo no exercício de suas funções típicas, visto que poderá ter declarada a qualquer tempo

de seu exercício financeiro, suas ações como fora da estrita legalidade orçamentária e financeira, consistindo isso em mais uma limitação ao suposto poder quase monárquico do Presidente da República. Somada à função legiferante, a fiscalização do Legislativo sobre os gastos do Executivo tem o condão de, pelo menos em tese, evitar que o Presidente da República se valha das finanças do Estado para obter vantagens pessoais, como, por exemplo, a reeleição.

As críticas de Ernest Hambloch (1981) e as observações de Bonavides (2005), referidas no capítulo antecedente, quanto aos vícios do sistema presidencialista, bem como da inutilidade de sistemas de contenção realizados pelo Poder Legislativo, assentam-se em casos que tendem a se repetir, considerando uma variedade de possibilidades do contexto político de cada país. É bem verdade que o presidencialismo outorga ao Chefe da Administração autonomia, melhor dizendo, independência para bem dispor das receitas do país, mas não poderá fazê-lo sem ter em mente que há um Legislativo à espreita, que tem como uma de suas principais funções a fiscalização de todos os gastos em razão da administração dos recursos.

3.2.3. Função judiciária

No Presidencialismo, o Poder Legislativo também assume a função judiciária, quando, nos termos do art. 86 da Constituição da República, cabe ao Senado julgar o processo de “impeachment” contra o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, estabelecendo a lei as normas de como se dará o rito de processo e de julgamento. Por ser um procedimento político, dirigido por políticos, a decisão também será política, o que equivale dizer que “haverá sempre maior perigo de a decisão ser regulada mais pela força das facções que pela demonstração real de inocência ou culpa” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993, p. 417).

Justamente por essa razão é que Paulo Bonavides destaca, a partir das considerações de Rui Barbosa, “a inoperância do *impeachment*”, pois “sendo um processo de ‘formas’ criminais (ainda que não seja um procedimento penal ‘estrito’), repressivo, *a posteriori*, seu manejo é difícil, lento, corruptor e condicionado à prática de atos previamente capitulados como crimes”. Bonavides evidencia que esse instituto de função atípica é um *canhão de cem toneladas*, dormitando no *museu das antiguidades constitucionais*. E, ao afirmar isso, conclui que o resultado é a própria irrealização do procedimento, “resultando daí no presidencialismo

um poder ‘irresponsável e por consequência, ilimitado, imoral, absoluto’” (BONAVIDES, 2005, p. 312).

Embora seja uma medida drástica para conter os excessos do Presidente da República, acioná-lo tem um custo elevado. Esse preço é cobrado na esfera política pelos julgadores do presidente. Nas palavras de Rui Barbosa, essa ação é considerada “uma ameaça desprezada e praticamente inverificável” (BONAVIDES, 2005, p. 313). No entanto, essa ameaça seria tão real quanto as funções legiferante e fiscalizatória.

3.3. O sistema de freios e contrapesos do Poder Judiciário sobre o Executivo

3.3.1. Controle de constitucionalidade e de legalidade

A intervenção do Poder Judiciário, no âmbito do Executivo, expressa-se de forma direta por meio do controle da legalidade e da constitucionalidade dos atos do Poder Público, já que “o Judiciário foi dotado da missão constitucional de controlar os atos dos demais poderes (leis e atos administrativos) quanto à sua constitucionalidade, através dos casos que lhe são submetidos” (SILVEIRA, 1999, p. 77-78). Decorre esse controle do princípio segundo o qual “todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição” (SILVA, 2019, p. 48). A Constituição seria, portanto, uma espécie de lei limitadora e conformadora, paradigma para a própria prática de produção legislativa e a ação do Poder Público, conforme as lições de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (1993), que reconheceram a possibilidade de o Poder Judiciário rever atos que considere incompatíveis com a ordem constitucional vigente.

Com isso, cabe ao Judiciário, quando provocado, sustar qualquer ato lesivo à Norma Fundamental, declarando sua inconstitucionalidade, e, conforme os federalistas Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (1993, p. 479), com relação ao Judiciário, “pode-se dizer que [ele] não tem, estritamente, força de vontade, mas tão-somente (sic) julgamento, estando em última instância na dependência do auxílio do braço executivo até para a eficácia de seus julgamentos”.

Cumprir dizer que a ação do Poder Judiciário ocorre em sede hermenêutica, uma vez que, na sua função julgadora, cabe a esse Poder da República dizer qual é o sentido da norma jurídica presente no texto positivado aplicável à situação concreta. Essa interpretação pode ser

vinculante ou não, a depender da esfera de atuação espacial, das partes envolvidas e do tema a ser tratado em sede jurisdicional.

Na esfera brasileira, tendo sempre como paradigma a Constituição dos Estados Unidos de 1787, ao Supremo Tribunal Federal foi delegada a função de julgar as ações que digam respeito à constitucionalidade de normas do Executivo que sejam supostamente inconstitucionais. Esse Tribunal Supremo exerce, precipuamente, o que a doutrina entende como o controle concentrado de constitucionalidade repressivo, assim chamado porque se concentram nele, isto é, no próprio STF, as ações referentes à declaração, em tese, de inconstitucionalidade de lei. Também o Supremo Tribunal pode exercer, junto aos demais juízes e desembargadores federais, o controle difuso de constitucionalidade, assim chamado porque pode ser exercido por vários julgadores, possuindo sua decisão eficácia somente para as partes envolvidas no processo judicial.

A Constituição Federal de 1988 também definiu como passível de controle não só os atos comissivos do Poder Público, como também os atos omissos em que a omissão governamental acarreta um *estado de coisas inconstitucional*, contemplando, nessa esfera, até mesmo a *omissão legislativa*. Nesse sentido, ainda que o Presidente da República, pessoalmente, recuse-se a cumprir ou fazer cumprir seu dever constitucional, será compelido pelo Poder Judiciário a fazê-lo.

Não cabe, por isso mesmo, ao Presidente da República, conforme o art. 84, inc. VIII, da Constituição, descumprir determinação judicial, sob pena de ter sua conduta configurada como crime de responsabilidade, de modo que as decisões judiciais se mostram coercitivas até mesmo para o Chefe do Poder Executivo da União, ainda que, pessoalmente, pouca ou nenhuma consequência seja possível atribuir-lhe.

Em razão do amplo arcabouço legislativo que permite a atuação do Poder Judiciário até mesmo em caso de omissão, há, na atualidade, críticas quanto à própria atuação do Judiciário no âmbito político-administrativo. Felipe Recondo e Luiz Weber (2019) criticam a Suprema Corte, sob a alegação de que o Judiciário estaria agindo de forma muito ativa, interferindo em assuntos de matéria do Executivo e/ou do Legislativo, o que denotaria um indevido acúmulo de poder nas mãos dos ministros do STF.

De fato, os mecanismos de acionamento do Poder Judiciário, previstos na legislação de regência, não negam que há meios de se buscar a declaração da inconstitucionalidade de leis, como é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade e seus correlatos (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental), contudo as críticas dirigidas ao Poder Judiciário destoam da própria evolução do

constitucionalismo moderno, o qual, cada vez mais, prestigia os valores intrínsecos da Constituição e sujeitam os governantes aos seus princípios. O ativismo judicial, existindo, deve ser compreendido à luz da própria natureza e função limitadora que a Lei Fundamental possui.

Nesse sentido, há que citar a ADPF (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental), prevista no art. 102, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, ação de controle repressivo e concentrado de constitucional que se assenta em um termo indeterminado de *preceito fundamental*. Não há, a bem dizer, um conceito claro do que viria a ser um preceito fundamental, o que permite uma amplitude de objetos para a mesma ação, quando outra não for mais adequada à demanda.

3.3.2. A sujeição do presidente da República ao Tribunal

Na República, diferentemente das monarquias absolutistas, os governantes podem ser responsabilizados pelos atos ilícitos que pratiquem, de maneira que o Presidente da República, nessa continuidade, poderá ser submetido aos tribunais, os quais, por sua vez, poderão sancioná-lo até mesmo penalmente. Isso porque, conforme visto nos tópicos antecedentes, no sistema presidencialista, o Presidente da República está sujeito às leis, não obtendo delas dispor como bem entender, sem correr o risco de ter configurada a sua conduta como crime de responsabilidade perante Legislativo, e, como bem esclarece Anníbal Freire da Fonseca (1981, 83),

A responsabilidade do Presidente da República é substancial no sistema brasileiro. [...] Regime de poderes limitados e definidos, o sistema presidencial precisa de um contra-peso, que até certo ponto possa, em dados momentos, neutralizar a ação do titular do executivo. Não era curial estabelecer a independência deste e enfeixar nas suas mãos tão grande soma de poderes, sem cogitar ao mesmo tempo de lhe refrear a inclinação para o abuso com a medida capaz de fixar a sua obediência aos preceitos constitucionais e induzi-lo a uma gestão moralizada e prudente.

No entanto, como resquício das práticas das antigas monarquias absolutistas, o Presidente da República não poderá ser responsabilizado por qualquer ato estranho ao seu mandato, somente respondendo por ele após o seu fim (art. 86, § 4 da CF), gozando, portanto, de uma imunidade penal absoluta quanto à responsabilização por qualquer ato estranho ao exercício de suas funções como Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública Federal.

Além disso, durante o mandato, o presidente não poderá ser sujeito a processo e julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, único órgão que poderá processar e julgá-lo pessoal e penalmente, sem a prévia autorização da Câmara dos Deputados – com a anuência de 2/3 dos seus membros. Com isso, nem mesmo uma denúncia poderá seguir seu curso no âmbito da Justiça se não passar por um procedimento que existe, sobretudo, para proteger o cargo e a pessoa do Presidente da República.

Em nosso sistema jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal tem consolidado o entendimento que, não obstante o Presidente da República não possa se tornar réu sem a autorização do Legislativo, não há qualquer impedimento a que ele seja alvo de inquérito policial, isto é, investigação criminal quando esta for solicitada pela Procuradoria-Geral da República ou houver a necessidade de abertura de inquérito, de ofício, por ministro do STF.

Ressalto que o Presidente da República tem a prerrogativa de indicar o Procurador-Geral da República, a única autoridade que tem competência para denunciar o Chefe do Poder Executivo no curso do mandato, além do mais, o Presidente da República também indica os ministros da Suprema Corte. Dessa forma, o Chefe de Estado e de Governo possui a prerrogativa de indicar aqueles que, eventualmente, poderão responsabilizá-lo penalmente. Esse ato privativo do Presidente da República é mais um corolário do sistema de freios e contrapesos uma vez que o Chefe do Executivo participa do processo de escolha do membro da alta cúpula do Poder Judiciário. Vale lembrar, por oportuno, que, nesses casos, a indicação passa pelo crivo do Senado Federal, o qual decide se valida, ou não, as indicações por votação secreta da maioria de seus membros.

3.4. A monarquia presidencial, ante o sistema de freios e contrapesos, é real?

Ante o exposto, cabe inquirir se, efetivamente, o Presidente da República seria uma espécie de monarca presidencial ou um governante contido pelo sistema de freios e contrapesos. A resposta a essa pergunta, em si, não é fácil, uma vez que é preciso considerar outros aspectos que não estão, *a priori*, na mera legalidade constitucional. De fato, o princípio da separação dos poderes buscou retirar do monarca aquilo que o caracterizava enquanto *absolutista*, qual seja, a “concentração de funções estatais na pessoa de um único soberano [que] legislava, julgava e executava as penas contra aqueles que desobedeciam a seus decretos” (VENANCIO; FULANETI, 2020, p. 199-200), de modo a fazer com que ele dividisse o Poder Estatal com outros membros, pois “Era preciso dissociar, então, o poder de julgar das vontades arbitrárias

de um soberano, o qual, de acordo com Foucault (2014), valia-se dos castigos públicos para afirmar seu poder perante os súditos, tentando inspirar neles temor para que não se revoltassem contra as condições de vida em que se encontravam” (VENANCIO, 2019, p. 1351).

Dessa forma, seja em razão dos interesses de uma nobreza ambiciosa – caso da Inglaterra – ou de uma burguesia em ascensão – caso dos Estados Unidos da América –, o Absolutismo não se adequava mais à Idade Moderna, o que o levou ao fim nos países ocidentais. No entanto, é fato inegável que as prerrogativas do cargo de Presidente da República dão àquele que o exerce poderes quase ditatoriais para, até mesmo, legislar por Medida Provisória. Veja-se que, no Brasil, sob diversas Constituições em sua fase republicana, é possível notar que a problemática não está, necessariamente, no sistema presidencialista em si ou nas prerrogativas que o cargo confere, mas sim que os motivos que levam a um regime ditatorial estão na ordem da esfera subjetiva das elites.

O sistema de freios e contrapesos, à moda estadunidense, é capaz de frear os desejos monárquicos de um Presidente que queira ultrapassar os limites da separação dos Poderes, ainda que, em meu entender, deva ser aperfeiçoado, principalmente no que diz respeito à responsabilização do Chefe do Poder Executivo da União. Entretanto, isso não quer dizer que a vigilância dos Poderes não seja eficaz.

Nesse sentido, em sede do Legislativo, o Presidente necessita dialogar com os parlamentares, buscar construir uma base sólida para aprovação de seus projetos de lei e do orçamento; no âmbito do Judiciário, o Chefe da Administração deve ter interlocução com os juízes da Suprema Corte, buscando soluções para os impasses que chegam ao Supremo Tribunal Federal, sem tentar antagonizar com nenhum dos dois Poderes da República. É possível dizer, portanto, que o Presidencialismo, longe de ser um sistema que privilegia a irresponsabilidade do governante, prioriza a própria institucionalidade, na qual cada Poder, principalmente o Executivo, depende da boa interação com os demais Poderes para que a sua agenda possa ter seguimento.

Apesar das experiências ditatoriais havidas no Brasil, é possível dizer que, com o advento da Constituição de 1988, os efeitos do Presidencialismo para a democracia são benéficos, considerando como o sistema de freios e contrapesos age para impedir abusos daquele que é, ao mesmo tempo, Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema presidencialista foi o objeto de estudo deste Trabalho de Conclusão de Curso, e, a partir dele, busquei entender, junto a um estudo teórico-bibliográfico, quais os efeitos do referido sistema de Governo são perceptíveis em face da democracia brasileira quando de sua adoção pela República Federativa do Brasil, após a queda do Império e posterior Proclamação da República em 15 de novembro de 1889. Para alcançar esse objetivo, esta pesquisa foi dividida em três capítulos que, juntos, respondem às inquições formuladas nas Considerações Iniciais desta Monografia.

Dessa forma, no primeiro capítulo, busquei fazer uma breve exposição histórica das origens do sistema presidencialista, perpassando pelas bases políticas que se encontram, sobretudo, na Inglaterra e na luta efetuada pelo Parlamento inglês contra o Absolutismo Monárquico. Na esteira dessa luta, a *Revolução Gloriosa* assumiu, na mente das 13 colônias inglesas da América do Norte, forte sentimento de pertencimento a uma antiga tradição inglesa de autonomia e liberdade política, de forma que, quando o próprio Parlamento britânico impôs pesados impostos aos seus súditos norte-americanos, estes decidiram fazer uma organizada resistência que, ao fim, culminou na Declaração de Independência, em 4 de julho de 1776.

O sistema presidencialista surge com o advento da Constituição norte-americana, considerando a necessidade de as antigas colônias pacificarem os conflitos internos que se desencadearam em razão do despotismo dos Poderes Legislativos oriundos dos diversos Estados da Confederação. A figura do Presidente surge como um ser que simboliza, acima de tudo, a unidade política da nação norte-americana. Nesse contexto, a fim de manter tal unidade, ao Presidente foram outorgadas prerrogativas de um verdadeiro monarca absolutista, na medida em que ele teria uma tripla função, qual seja, a de Chefe de Estado, a de Chefe de Governo e a de Chefe da Administração Pública.

Tanto poder concentrado nas mãos de um único sujeito, ainda que temporariamente, poderia acarretar o desejo despótico de se abusar dele para se perpetuar no poder e, por essa razão, como corolário do sistema presidencialista, foi também aperfeiçoado o “sistema de freios e contrapesos”, consistente em uma prática institucional que vigia e inibe a atuação dos Poderes de Estado (o Legislativo, o Executivo e o Judiciário) quando há indícios de abuso e invasão das competências típicas de cada um por parte do outro, a demonstrar que não existe, a bem dizer, uma independência pura entre eles, visto que, na esteira desse sistema de freios e contrapesos, o Presidente é constantemente vigiado e seus atos sempre podem ser revistos pelo Legislativo ou pelo Judiciário, nos termos previstos pela Constituição norte-americana.

Já no segundo capítulo, busquei expor a experiência da América Latina, principalmente do Brasil, quando da adoção do modelo norte-americano de Constituição e do Sistema Presidencialista de Governo. Interessante observar, a esse respeito, que, não raro, o presidencialismo serviu como esteio para a ascensão de regimes ditatoriais no âmbito da América Latina, malgrado haver sido adaptado o modelo norte-americano de preceitos constitucionais.

No Brasil, antes do advento da Constituição Federal de 1988, a República iniciada com a Proclamação em 15 de novembro de 1889 foi marcada pelo despotismo do Presidente da República, o qual, até mesmo, usurpava as competências do Legislativo e do Judiciário, convertendo o sistema presidencialista em uma *monarquia* e ele mesmo em um *monarca presidencial*, sempre tendo o apoio das Forças Armadas para intimidar opositores e perseguir supostos inimigos da República.

Por esse motivo, no terceiro capítulo, é que objetivei demonstrar como o “sistema de freios e contrapesos”, a partir da Carta da República de 1988, foi necessário para controlar os atos do Chefe do Poder Executivo da União, de forma que as decisões do Presidente da República, em sua grande maioria, estão sujeitas ao juízo político do Legislativo, representado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), como a aprovação do Orçamento e das contas do próprio Presidente, e ao juízo jurisdicional da Justiça, mais especificamente, do Supremo Tribunal Federal, que verifica se os atos do Chefe da Administração Pública se coadunam com a norma constitucional, podendo, caso não haja conformidade com a Constituição, sustar e invalidar os efeitos de tais atos.

No curso desse “sistema de controle recíprocos”, o Presidente da República pode, até mesmo, ser responsabilizado por seus atos perante o Senado da República ou diante do Supremo Tribunal Federal, seja nos crimes de responsabilidade, seja nos crimes comuns, respectivamente, muito embora a Constituição de 1988 reserve a ele o controle sobre o Orçamento da União para, se necessário, construir uma base sólida no Congresso Nacional mediante emendas parlamentares, como também, quanto ao Poder Judiciário, indicar, com aprovação do Senado, os integrantes dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, bem como o Procurador-geral da República.

Podemos concluir, ao final, que o Presidente da República, sob a égide da Constituição de 1988, não é mais uma *majestade presidencial*, tendo em vista que o “sistema de freios e contrapesos” garante a vigilância necessária a fim de evitar que, em algum momento e por qualquer motivo, o Chefe da Nação deseje tornar-se um ditador, tal qual um monarca absolutista.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Método, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **As constituições brasileiras: 1891**. Vo. 2. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BEDÊ JUNIOR, Américo. Constitucionalismo sob ditadura militar de 64 a 85. *In: Revista de Informação Legislativa*. n. 197, Brasília, jan-mar. 2013, p. 170. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p161.pdf> Acesso em: 23/12/2023.

BENDER, Geomar André. **A divisão do poder político: do Estado liberal ao Estado social**. Curitiba: Appris, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

CASTRO, Araújo. **A Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

CECILIO, Adriana. **A separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos**. São Paulo: Amanuense, 2022.

DINIZ, Hindemburgo Pereira. **A monarquia presidencial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

FLORES, Elio Chaves. A consolidação da República: rebeliões de ordem e progresso. *In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 45-88.

FONSECA, Anníbal Freire da. **O Poder Executivo na república brasileira**. Brasília: UnB, 1981.

GRILLO, Vera Araújo. **A separação dos poderes no Brasil: legislativo x executivo – uma análise a partir dos discursos dos Congressistas sobre assuntos de política externa de 1975 a 1985**. Itajaí: Univali, 2000.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil**: um estudo do Brasil Constitucional (1889-1934). Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. Brasília. Editora de Brasília, 1981.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos federalistas** [1787-1788]. Tradução: Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. *In*: HAMILTON, Alexander *et al.* **Os artigos federalistas** [1787-1788]. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 1-86.

LEAL, Sérgio. **À sombra de Montesquieu**: reflexões sobre a separação de poderes. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Tradução de Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2011.

MALUF, Shaid. **Teoria geral do Estado**. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAUÉS, Antonio; WEYL, Paulo. Fundamentos e marcos jurídicos da educação em direitos humanos. *In*: SILVEIRA, Rosa Godoy *et al.* **Fundamentos teórico-metodológicos da educação em direitos humanos**. João Pessoa: Ed. Universitária, 2007.

MIDDLETON, Richard. **A Guerra da Independência dos Estados Unidos da América, 1775-1783**. Tradução de Jussara Rubia Gonzales. São Paulo: Madras, 2013.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MOTTA, Marly. A estabilização e estabilidade: do Plano Real aos governos FHC. *In*: FERREIRA, JORGE; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O Brasil Republicano**: o tempo da Nova República – da transição democrática à crise política de 2016. Livro 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 219-253.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República: o Brasil na virada do século XIX para o XX. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.) **O Brasil republicano**: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 13-44.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional.** Brasília: Editora Universidade de Brasília/Finatec, 2011.

PANDOLFI, D.C. Os anos 1930: as incertezas do regime. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, L. A.N. (orgs.). **O Brasil republicano: o tempo do nacional estadismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo.** Livro 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. A atuação do Poder Executivo e dos Partidos Políticos no Presidencialismo Chileno (1990-2010): Sistema Eleitoral, Apoio Legislativo, Negociações e Distribuição de Cargos. **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**, n. 3, pp. 1-28, 2011.

PÉREZ, Marvin Carvajal. O presente dos sistemas de governo na América Latina. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 35-50, jan./jun. 2008.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.) **O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930.** Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 89-120.

SÁ MOTTA, Rodrigo Patto. O lulismo e os governos do PT: ascensão e queda. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil Republicano: o tempo da Nova República (da transição democrática à crise política de 2016.** v. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 415-445.

SALLUM JUNIOR, Brasília. O governo e o impeachment de Fernando Collor de Mello. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil Republicano: o tempo da Nova República (da transição democrática à crise política de 2016.** v 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 163-191.

SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 42ª ed, rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e contrapesos** (checks and balances). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes**. Vol. 1. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VENÂNCIO, Rafael. **Da problemática do discurso à semiótica discursiva: uma análise das decisões judiciais do caso Lula**. Dissertação de mestrado. João Pessoa: CCHLA/UFPB, 2021.

VENÂNCIO, Rafael; FULANETI, Oriana de Nadai. Em nome do pai: a nova ordem do poder. *In: Letras & Letras*, Uberlândia, v. 36, n. 1, p. 197–216, 2020. DOI: 10.14393/LL63-v36n1-2020-11. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/letraseletras/article/view/50805>. Acesso em: 6 abr. 2024.

VENANCIO, Rafael. Rastros do discurso: poder e interdição na decisão de um ministro do Supremo Tribunal Federal / Remarks of the speech: power and interdiction in the decision of a minister of the Supreme Federal Court. **REVISTA DE ESTUDOS DA LINGUAGEM**, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 1345-1369, july 2019. ISSN 2237-2083. Available at: <<http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/relin/article/view/15089>>. Date accessed: 07 may 2024. doi: <http://dx.doi.org/10.17851/2237-2083.27.3.1345-1369>.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.