

# Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão

## Atomistic multiparty system and the coalition (semi)presidentialism

**José Levi Mello do Amaral Júnior<sup>1</sup>**

Centro Universitário de Brasília, Brasil

Universidade de São Paulo, Brasil

jose.levi@usp.br

**João Marcos Amaral<sup>2</sup>**

Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil

joaomarcosamaral@gmail.com

### Resumo

No presente ensaio, os autores propõem uma análise a respeito da convivência institucional entre o presidencialismo de coalizão e o multipartidarismo sob a égide da Constituição de 1988. Propõe-se que a vivência constitucional brasileira conformou incentivos institucionais que fomentaram uma fragmentação da representação partidária no Congresso Nacional, o que, ao final, terminaram por alterar os padrões de interação entre os poderes executivo e legislativo.

**Palavras-chave:** multipartidarismo atomístico, presidencialismo de coalizão, semi-presidencialismo, parlamentarismo.

### Abstract

In this essay, the authors propose an analysis about the institutional coexistence between the presidentialism coalition and the multiparty system under the Brazilian Constitution of 1988. We propose that the Brazilian constitutional experience created institutional incentives that promoted a fragmentation of the political party representation in Congress, what, in the end, changed the patterns of relationship between the executive and the legislative branches in Brazil.

**Keywords:** atomistic multiparty system, coalition presidentialism, semi-presidentialism, parliamentarism.

<sup>1</sup> Centro Universitário de Brasília. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. SEPN 707/907, 70790-075, Brasília, DF, Brasil. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. Departamento de Direito do Estado. Largo São Francisco, 95, 01005-010, São Paulo, SP, Brasil.

<sup>2</sup> Instituto Brasiliense de Direito Público. Escola de Direito de Brasília. SGAS 607, Módulo 49, 70200-670, Brasília, DF, Brasil.

## Introdução

A Constituição brasileira de 1988, após diversos debates travados na Assembleia Nacional Constituinte, manteve o presidencialismo como o sistema de governo brasileiro, reafirmando uma tendência histórico-institucional vigente nas Américas e, assim, derrotando correntes relevantes que defendiam a adoção do parlamentarismo nos moldes europeus do pós-guerra. Opção, aliás, reafirmada em consulta popular quando do plebiscito de 1993.

Paralelamente, a Constituição vigente revela-se fortemente marcada por um espírito democrático, respondendo historicamente ao período de exceção que lhe antecedeu, em que foram suprimidas liberdades individuais e, mormente, liberdades políticas.

Nessa reação institucional à supressão de liberdades políticas vivenciada com o Regime Militar iniciado em 1964, o Constituinte elevou o pluralismo político ao patamar de fundamento da República, a teor do disposto no art. 1º, inciso V, da Constituição. Fundamento que se projeta sobre um sem número de disposições constitucionais e, especialmente para os efeitos da presente análise, sobre a tutela de criação e funcionamento, eleitoral e parlamentar, dos partidos políticos, por força do art. 17 da Constituição, que reafirma a reação democrática que marcou o processo constituinte.

Esse espírito democrático do texto constitucional, com particular relevo para a tutela fundamental da criação e funcionamento parlamentar dos partidos políticos, tem sido reafirmado pela prática institucional do constitucionalismo brasileiro pós-1988, especialmente a partir dos precedentes do Supremo Tribunal Federal na matéria.

Portanto, é possível afirmar, citando Hesse (1991, p. 21), que a reação histórica plasmada no texto constitucional adquiriu eficácia, uma vez que as respectivas disposições constitucionais adquiriram força normativa. A propósito, *verbis*:

Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua *práxis*. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

Feitas essas considerações iniciais, pontua-se que a tutela constitucional democrática relativa à criação e funcionamento parlamentar de partidos políticos, reanimada pela interpretação da Constituição feita pelo Supremo Tribunal Federal, conformou no Brasil um

fenômeno de multipartidarismo atomizado ou atomístico (expressão empregada, por exemplo, por Manoel Gonçalves Ferreira Filho), que denota uma crescente fragmentação partidária da representação parlamentar.

No tópico seguinte serão identificados brevemente alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal que ilustram essa tendência interpretativa e que aqui são identificadas como incentivos institucionais que animam o fenômeno da fragmentação partidária.

De outro lado, sempre que se verifica em determinado Estado a opção constitucional pelo presidencialismo, como no caso brasileiro, questão que se coloca no plano analítico é a da governabilidade. Sobre o tema, Ferreira Filho (2008, p. 145) anota que o “o presidencialismo é o único praticável em face da multiplicidade partidária excessiva”, o que tributa à independência política do Presidente da República em relação ao Parlamento, em razão da estabilidade jurídica do mandato presidencial.

Embora no presente ensaio pretenda-se infirmar a recorrente reafirmação da ausência de responsabilidade política do Presidente da República no constitucionalismo pátrio, o fato é que a convivência jurídica do presidencialismo com a multiplicidade partidária excessiva não enfrenta a contento a questão da governabilidade, justamente porque o mandato presidencial goza de autonomia relativamente à existência ou não de uma maioria parlamentar.

Em resposta à questão, autores da Ciência Política identificam, na vivência constitucional brasileira, um sistema de incentivos institucionais que conformam o que Abranches (1998, p. 5-34) batizou de presidencialismo de coalizão, sistema esse que, segundo Limongi (2006, p. 237-268), desenvolver-se-ia em consonância com padrões parlamentaristas europeus; vale afirmar, a agenda do governo – chefiado pelo Presidente da República – lograria êxito político a partir da formação pós-eleitoral de uma maioria parlamentar estável, denotando um nível confortável de governabilidade no arranjo institucional brasileiro.

A pergunta que se coloca no presente artigo é a seguinte: a crescente fragmentação partidária da representação parlamentar altera os padrões de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, modificando a dinâmica institucional do presidencialismo de coalizão? Em caso afirmativo, em que grau se dá essa alteração?

## Incentivos institucionais que fomentam a fragmentação partidária

Como adiantado, a fragmentação partidária da representação parlamentar no Brasil realiza-se progres-

sivamente a partir de “incentivos institucionais” que encontram as suas origens nos debates que antecederam a promulgação da Constituição brasileira de 1988, fruto de reação histórica ao período de exceção democrática que limitou liberdades políticas, período com que se rompeu quando da Assembleia Nacional Constituinte.

Nesse contexto, o primeiro aparato de incentivos institucionais que influem no fenômeno de fragmentação partidária no Brasil encontra respaldo no texto constitucional, nominadamente nos já citados art. 1º, inciso V, que afirma o pluralismo político como fundamento da República, e art. 17, que tutela a criação e o funcionamento dos partidos políticos com ampla esfera de autonomia.

Como já afirmado, esses dispositivos adquiriram força normativa na vida institucional brasileira inaugurada com a promulgação da Constituição de 1988. Ou seja, foram concebidos para fomentar a liberdade de criação e funcionamento dos partidos políticos e lograram êxito.

A força normativa adquirida pelos dispositivos constitucionais em causa pode ser creditada a dois fenômenos metajurídicos intimamente ligados entre si: (1) a reação democrática que marcou o período constituinte refletiu uma vontade social difusa, porém majoritária, reação essa que, por consequência, cristalizou-se em vários pontos do texto constitucional; e (2) o Supremo Tribunal Federal chancelou a tutela partidária da criação e funcionamento dos partidos políticos, fazendo, pois, eco às vontades políticas e sociais majoritárias.

A propósito, essa chancela jurisdicional revela o acerto do quanto proposto por Robert Dahl relativamente ao papel de uma Corte Suprema no contexto democrático, qual seja, uma Suprema Corte tende a refletir o que denomina “maioria legisladora nacional”, de modo que a Corte participa da formulação de políticas públicas em compasso com as maiorias parlamentares.

A propósito, o seguinte excerto da análise de Dahl (2016, p. 482) a respeito da Suprema Corte dos Estados Unidos:

O principal objetivo da liderança presidencial é construir uma agregação de minorias estável e dominante com uma alta probabilidade de vencer a presidência e uma ou ambas as casas do Congresso. A principal tarefa da Corte é conferir legitimidade às políticas fundamentais da coalizão bem sucedida. Há vezes em que a coalizão é instável a respeito de certas políticas-chave; com grande risco à legitimidade dos seus poderes, a Corte pode intervir nesses casos e pode mesmo suceder que estabeleça a política [...].

Embora aqui não esteja em causa o papel da liderança presidencial a propósito da formulação da tutela

constitucional dos partidos políticos, é bastante claro que, ao chancelar as preferências políticas manifestadas pela maioria parlamentar plasmadas em normas jurídicas, Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais legitimam a opção política tomada, sacramentando-lhe a força normativa.

Esse processo de legitimação da tutela liberal da criação e funcionamento dos partidos políticos conforma, no caso, um novo incentivo institucional a reanimar a vontade do constituinte manifestada no texto constitucional. Ademais, houve não apenas uma conformação difusa pela constante reafirmação da tutela constitucional das liberdades pela jurisdição constitucional (Supremo Tribunal Federal e demais instâncias do Poder Judiciário), mas, também, de modo especial, por dois julgamentos do Supremo: (1) a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de desempenho (ADI 1351 e ADI 1354); e (2) a introdução da fidelidade partidária (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604, que ensejaram a Resolução 22.610/08 do Tribunal Superior Eleitoral).

Em relação ao primeiro julgamento (ADI 1351 e 1354), o Supremo Tribunal Federal analisou, em controle concentrado de constitucionalidade, a validade de um conjunto de dispositivos introduzidos pela Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 2005, instituindo uma cláusula de desempenho. Os dispositivos submetidos ao juízo da Corte implicavam, relativamente a partidos políticos que não atingissem um determinado percentual de votos na eleição à Câmara dos Deputados, as seguintes consequências: (1) redução no tempo de propaganda partidária gratuita; (2) diminuição da participação no fundo partidário; e (3) restrição ao funcionamento parlamentar.

O Acórdão proferido por ocasião do julgamento (publicado no DJE de 29 de junho de 2007) ficou assim ementado:

**PARTIDO POLÍTICO – FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR – PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA – FUNDO PARTIDÁRIO.** Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário.

**NORMATIZAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÁCUO.** Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.

Vale ressaltar que, pela sistemática que fora pretendida pelos dispositivos declarados inconstitucionais

pelo Supremo Tribunal Federal, os parlamentares eleitos pelas legendas que seriam afetadas não deixariam de ser investidos nos mandatos sufragados. Contudo, os respectivos partidos políticos sofreriam restrições no funcionamento parlamentar, ou seja, não gozariam de certos mecanismos constitucionais, legais e regimentais que informam a atividade parlamentar, por exemplo, não teriam estrutura de liderança partidária (daí tratar-se, mais propriamente, de uma cláusula “de desempenho”, não “de barreira”).

Sem nenhuma dúvida, a disciplina legal declarada inconstitucional afetaria pequenos partidos políticos que usualmente não logram ou que não viessem a lograr ultrapassar a cláusula de desempenho.

Sem fazer maiores juízos de valor acerca do acerto ou não da disciplina fulminada, ou mesmo acerca da importância política ou não de legendas minoritárias (que, por vezes, gozam de maior representatividade ideológica frente a um eleitorado minoritário do que grandes legendas em face dos seus eleitores), é possível afirmar que o julgamento da ADI 1351 e da ADI 1354 comporta-se como um incentivo institucional muito relevante ao fenômeno da fragmentação partidária. Isso porque, em última análise, o Supremo Tribunal Federal terminou por refrear reação legislativa precisamente contrária a esse fenômeno.

Em outras palavras, o Supremo enviou às forças políticas mensagem institucional que pode ser assim traduzida (e assim foi compreendida): por menos representativo que seja um partido político, a ele será garantido funcionamento parlamentar, bem como tempo de propaganda partidária gratuita e participação no fundo partidário. Na prática, com isso, conferiu-se ânimo renovado ao fenômeno da fragmentação da representação parlamentar dos partidos políticos.

Em relação ao segundo julgamento (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604), que inseriu o mecanismo da fidelidade partidária na ordem institucional brasileira, algumas considerações preliminares mostram-se necessárias.

Retomando colocações feitas *supra*, em resposta ao caráter autoritário do regime inaugurado em 1964, duas características primordiais marcam o texto constitucional vigente: (1) revela caráter bastante analítico, inclusive para coibir qualquer manobra interpretativa de caráter autoritário que eventualmente venha a ser cogitada por quaisquer dos Poderes; (2) outorga ao Poder Judiciário, por cautela, a guarda dos valores democráticos, notadamente por meio de vários e avançados instrumentos de controle de constitucionalidade.

Para além dessas características primordiais gerais, especificamente no que toca à fidelidade partidária,

foi ela objeto de discussão nos trabalhos constituintes, notadamente em razão do método proporcional de escolha de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores, bem como de certa tendência de valorização e fortalecimento dos partidos políticos, porque compreendidos como fiadores da nova ordem democrática.

Aqueles que defendiam a afirmação da fidelidade partidária ficaram vencidos. Em razão das duas razões acima mencionadas prevaleceu a compreensão de que a fidelidade partidária – experimentada que foi no Regime Militar – seria um “entulho autoritário” (Schmitt, 2005, p. 61).

Sobre o tema, sintomáticas as palavras de Santos (1977, p. 182), *verbis*: “Na realidade, o instituto de fidelidade partidária, acoplado ao voto de liderança, instaura o cabresto parlamentar sob controle das burocracias partidárias.”

No entanto, o tema não se exauriu no debate político brasileiro com a decisão constituinte.

Com efeito, o transfuguismo partidário na prática brasileira pós-1988 virou rotina recorrente nas legislaturas parlamentares. Da parte da opinião pública, inclusive refletida na mídia, essa rotina foi compreendida como uma deformação do sistema democrático.

O juízo negativo acerca da prática ampara-se nos seguintes argumentos elementares: (1) a filiação partidária é requisito constitucional de elegibilidade, ou seja, os candidatos não podem prescindir das legendas; (2) na votação proporcional às Casas parlamentares o eleitor manifesta duas opções sucessivas: o partido e, a seguir, caso queira, o candidato, uma vez que é possível a opção exclusiva pela legenda; (3) especificamente no que toca à eleição às Casas parlamentares, os eleitos não são necessariamente os mais votados dentro do número de cadeiras parlamentares disputadas, pois o quociente eleitoral deriva do número de votos recebidos pelo partido ou coligação, contemplando mais ou menos candidatos do partido ou coligação na ordem de votos recebidos (daí a possibilidade de eleição de candidato com menos votos recebidos do que outro candidato de outro partido).

Ademais, a opinião pública parece enxergar como pernicioso o transfuguismo, sobretudo no início das legislaturas: número considerável de parlamentares migrava para partidos que viriam a compor a base parlamentar do novo governo.

Ora, não é difícil perceber que o transfuguismo reiterado e persistente implica potencial alteração das matizes político-partidárias, ideológicas mesmo, oriundas da vontade dos eleitores, tendo como consequência o enfraquecimento dos próprios partidos

políticos e, ainda, o fomento de um “governismo” na lógica do clientelismo.

Variações desses argumentos eram comumente manejados nos principais veículos de comunicação brasileiros, inclusive porque discutidos por expressiva parcela do eleitorado, sobretudo o mais escolarizado.

Superada a matéria na Assembleia Nacional Constituinte, ou seja, com o descarte da fidelidade partidária, curiosamente não tardou para que os partidos políticos fundamentassem pretensões diversas junto ao Poder Judiciário, notadamente por meio de ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal, em que buscavam a instituição da fidelidade parlamentar pela jurisdição constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, desde a primeira oportunidade que teve de enfrentar a matéria (MS 20.927, julgado em 11 de outubro de 1989), e ao longo dos primeiros dezenove anos da Constituição, ao deparar-se com a tese, negava a existência da fidelidade partidária no texto constitucional sob o argumento do silêncio deliberado da Assembleia Nacional Constituinte sobre o referido princípio, por ela entendido como entulho autoritário.

Em 04 de outubro de 2007, no julgamento do MS 26.602 (impetrado pelo PPS), do MS 26.603 (impetrado pelo PSDB) e do MS 26.604 (impetrado pelo DEM), o Supremo Tribunal Federal alterou a sua jurisprudência e passou a entender que: “A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional” (MS 26.604/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, DJ 02/10/2008).

Com o julgamento buscou-se promover, implícita ou explicitamente: (1) a manutenção das matizes político-partidárias oriundas do pleito eleitoral, de modo a prestigiar e preservar o mais possível a vontade do eleitor manifestada nas urnas; (2) o fortalecimento dos partidos políticos, titulares ou co-titulares dos mandatos eletivos, notadamente em razão da indispensabilidade de filiação partidária como condição de elegibilidade; e (3) o combate ao fenômeno do governismo, alimentado pela migração de parlamentares eleitos pelas agremiações partidárias de algum modo derrotadas ou enfraquecidas no pleito eleitoral.

A partir dessa mudança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n. 22.610/08, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária, assim como a justificação da desfiliação partidária.

Ora, na prática, essa Resolução implica novo incentivo institucional à fragmentação partidária, conforme se colhe da reação esboçada pelas forças políticas.

Paradoxalmente, o Supremo Tribunal Federal parece ter animado a criação de uma nova deformação na vida institucional brasileira: a recorrente criação de novos partidos políticos surgidos pela aglutinação de parlamentares teoricamente descontentes com as respectivas legendas pelas quais se elegeram, hipótese em que não se aplica a consequência que seria própria ao transfuguismo (qual seja, a perda do mandato em favor do partido de eleição). Assim, detentores de mandatos parlamentares migram para um novo partido que criam, e o fazem sob a guarida da legislação (as exceções constantes da Resolução TSE n. 22.610/08), conservando os seus mandatos eletivos, mas fazendo frustrar os dois primeiros objetivos antes citados: (1) não se mantém a repartição ou coloração ideológica sufragada no pleito eleitoral; (2) não se fortalece – ao contrário – as agremiações partidárias que titularizavam ou cotitularizavam os mandatos eletivos em causa. Também, parece frustrado o objetivo de evitar o governismo ou o adesismo ocasional ao governo.

### **Presidencialismo de coalizão: mecanismos institucionais e responsabilidade política do Presidente da República perante o Congresso Nacional**

Conforme adiantado na Introdução, uma questão sempre agitada quando da opção pelo presidencialismo como sistema de governo é a da governabilidade. A questão coloca-se a partir da autonomia jurídico-política do mandato presidencial relativamente ao Congresso Nacional. Ora, é precisamente daí que pode suceder de o Presidente da República não contar com maioria parlamentar.

No caso brasileiro, o problema da governabilidade é enfrentado pela doutrina do presidencialismo de coalizão. Os seus adeptos apontam, a partir de uma teoria descritiva, um conjunto de incentivos institucionais subjacentes às regras constitucionais e regimentais de funcionamento parlamentar.

Limongi (2006, p. 237-268) anota que o protagonismo do Presidente da República no processo legislativo aliado aos instrumentos de que o Presidente dispõe para a composição do governo (inclusive acomodando vários dos partidos representados no Congresso Nacional), somado à força das lideranças

partidárias parlamentares, tendem a gerar um funcionamento parlamentar próximo ao do parlamentarismo praticado na Europa.

Conjugam-se, ainda: (1) a imposição constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade (Constituição, art. 14, § 3º, inciso V); e (2) o caráter nacional dos partidos políticos (Constituição, art. 17, inciso I), o que robustece os incentivos institucionais acima apontados.

A propósito da governabilidade no presidencialismo de coalizão, anota Victor (2015, p. 111-112):

O poder de agenda que inegavelmente possui o Executivo no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro é um importante instrumento de governabilidade, entendida essa como a capacidade de o governo agir antes da geração de crises, produzindo políticas públicas que resolvam problemas sociais e sustentando-as.

Já se disse (e a passagem acima bem ilustra) que a doutrina do presidencialismo de coalizão enfrenta centralmente o tema da governabilidade no presidencialismo, especialmente em um contexto de multiplicidade partidária (Victor, 2015, p. 88-96), faceta que será melhor explorada no tópico seguinte.

Por outro lado, tanto na Ciência Política, como nas abordagens jurídicas, o presidencialismo de coalizão é analisado a partir da premissa de ausência de responsabilidade política do Presidente da República frente ao parlamento, o que se deve à estabilidade jurídica de seu mandato.

Por isso, Ferreira Filho (2008, p. 145) avalia que “o presidencialismo sofre em grau menor os males do pluripartidarismo sem peias” e que o parlamento dificilmente resiste às pretensões presidenciais em razão da ampla legitimação popular de que – usualmente – desfruta o Presidente da República.

A despeito da estabilidade dessas premissas na doutrina, a interrupção de dois dos sete mandatos presidenciais sufragados desde a Constituição de 1988 – Fernando Collor em 1992 e Dilma Rousseff em 2016 – denotam que não só o sucesso, mas também a própria conservação do mandato presidencial dependem, na prática, de uma ampla e coesa base parlamentar a apoiar o Chefe do Executivo.

Ora, o mandato presidencial somente pode ser interrompido por meio do impeachment. Na doutrina brasileira estabeleceu-se, especialmente a partir da obra clássica de Pinto (1965, p. 71), que o impeachment tem natureza jurídico-política. Confirma-se, *verbis*:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o “impeachment” tem feição política, não se

origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.

A faceta marcadamente política do impeachment revela-se na própria natureza dos órgãos competentes quando da imputação de crime de responsabilidade, quais sejam, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, cujos membros atuam sob lógica político-partidária, não se lhes exigindo imparcialidade ou domínio de técnicas jurídicas.

Por sua vez, o elemento jurídico (ainda que não preponderante) do impeachment encontra-se na contingência de que a eventual interrupção do mandato presidencial pelo Congresso Nacional não se confunde com um voto de desconfiança parlamentar, em que somente a conveniência política é motivo determinante para a interrupção. Com efeito, o impeachment depende da prática, pelo Presidente da República, de um crime de responsabilidade (por mais amplo que seja o conceito, sobretudo quando comparado a um tipo penal clássico).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é reiterada no sentido de que o Poder Judiciário, provocado a examinar os atos próprios ao processo de impeachment, somente pode fazê-lo em relação ao procedimento. Essa compreensão foi recentemente reafirmada no julgamento da Medida Cautelar na ADPF 378. Portanto, o juízo substancial acerca da ocorrência ou não do crime de responsabilidade do Presidente da República é manifestação soberana do Congresso Nacional, não passível de revisão pela via jurisdicional. Isso evidencia a natureza preponderantemente política do impeachment, até porque a configuração (jurídica) do crime de responsabilidade acontece por força de juízo político realizado pelo Congresso Nacional. Claro, na prática, há, nisso, evidente elemento de confiança política para a conservação ou não do mandato presidencial.

A título de ilustração, o impedimento de Dilma Rousseff aconteceu em razão de “crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950”, cf. dispositivo da Sentença lavrada em 31 de agosto de 2016 e subscrita pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que presidiu o julgamento realizado no Senado Federal como “Órgão Judiciário” (Senado Federal, 2013).

Parte da defesa da então Presidente da República consistia na afirmação de que Presidentes da República que lhe antecederam haviam praticado atos análogos sem que o Congresso Nacional os tivesse considerados ilícitos, especialmente com a intensidade axiológica exigida pelo art. 85, da Constituição. Com base nesses argumentos, a defesa sustentava a legalidade dos atos atacados, afirmando que não configuravam crime de responsabilidade.

Os argumentos da defesa foram rejeitados pelo Senado Federal que condenou Dilma Rousseff à perda do cargo de Presidente da República. Em outras palavras, o Senado, funcionando como órgão julgador, entendeu configurados os crimes de responsabilidade praticados nos moldes acima delineados.

Assim, a partir desse episódio, vale perguntar: por que atos alegadamente análogos, que teriam sido praticados por outros Presidentes da República, não foram considerados crimes de responsabilidade pelo Congresso Nacional?

Sem entrar no mérito da questão de fundo julgada pelo Senado Federal (abertura de créditos orçamentários sem autorização congressual e contratação ilegal de operações de crédito) e sem discutir a eventual ocorrência anterior de atos pretensamente análogos, a resposta parece passar pelo natural e indiscutível caráter político do impeachment. Logo, a partir dessa premissa, é possível afirmar que, tendo o Presidente da República uma maioria parlamentar a ampará-lo, o Congresso Nacional pode poupá-lo, implícita ou explicitamente, da condenação por crime de responsabilidade.

Diz-se “implícita ou explicitamente” porque a hipótese pode decorrer: (1) da decisão formal de improcedência do pedido de impedimento, devidamente processado pelo Congresso Nacional; ou (2) da mera ausência de pedido em face da compreensão estratégica de que seria inviável dada a existência de maioria parlamentar suficiente a apoiar o Presidente da República.

Portanto, na espécie, atos análogos podem receber – e é natural que recebam na espécie – tratamentos diversos ou até mesmo contraditórios. Essa possibilidade decorre muito menos da configuração (jurídica) ou não do crime de responsabilidade, mas, sim, muito mais do exame político, explícito ou implícito, acerca da conveniência – política – da manutenção do Presidente da República no cargo. Portanto, parece próprio, sim, cogitar de um elemento de confiança político-parlamentar para a manutenção do mandato presidencial no presidencialismo de coalizão brasileiro.

## O presidencialismo de coalizão no contexto do multipartidarismo atomístico

Nos tópicos anteriores foram estabelecidas as seguintes premissas: (1) incentivos institucionais que remontam à Assembleia Nacional Constituinte incentivam um fenômeno crescente de fragmentação partidária da representação parlamentar, conformando o fenômeno chamado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho de “multipartidarismo atomístico”; (2) a Constituição de 1988 manteve o presidencialismo como sistema de governo, que opera segundo lógica batizada de “presidencialismo de coalizão”. No presidencialismo de coalizão, os mecanismos de que dispõe o Presidente da República para a formação do governo tendem a viabilizar uma maioria parlamentar pós-eleitoral, garantindo a governabilidade em padrões assemelhados ao que se dá no parlamentarismo europeu, cf. observa Limongi; (3) no presidencialismo de coalizão brasileiro, o Presidente da República depende do controle da maioria parlamentar não só para a governabilidade, mas, também, para a própria manutenção do mandato presidencial, o que traz elemento de confiança político-parlamentar do Presidente, infirmando a (usualmente apontada) independência político-jurídica do cargo.

Dadas tais premissas, no presente tópico pretende-se enfrentar o seguinte ponto: o aumento da fragmentação da representação partidária no Congresso Nacional alterou os padrões de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo? Em caso afirmativo, há que cogitar derrogação, ainda que parcial, do modelo de presidencialismo de coalizão?

### Alteração dos padrões de interação entre os Poderes: fragmentação das lideranças partidárias

Como já afirmado, a fragmentação da representação parlamentar encontrou amparo no texto constitucional, que levou a efeito uma reação democrática ao período de exceção antecedente.

Essa fragmentação, contudo, não se revela como um fenômeno estanque; antes, ao contrário, tem se revelado como tendência institucional crescente, tendo mesmo sido considerada inconveniente pelo Congresso Nacional, como se constata da disciplina da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 2005, que instituiu a chamada “cláusula de desempenho”, mas que veio a ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Essa decisão do Supremo, aliada à criação – pelo próprio Tribunal no exercício da jurisdição constitucional – da fidelidade partidária, mas com exceções disciplinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, reforçaram a fragmentação partidária. Tanto que o fenômeno, nos dias atuais, parece ter atingido o seu ápice, com reações já esboçadas, mas ainda não implementadas.

O fato é que se tem, hoje, 26 partidos políticos representados na Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, s.d.[a]), do que deriva não só um simples número elevado de partidos, mas, também, a necessidade de acomodação de diversos partidos na base parlamentar de um governo para que tenha ele sustentação, seja em favor da governabilidade, seja em favor da própria estabilidade do mandato presidencial.

Explica-se. Quando do início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso – marcadamente reformista e, portanto, com necessidade de efetiva sustentação parlamentar para fazer exitosa a agenda política pretendida – a maioria parlamentar necessária foi obtida com a acomodação de alguns poucos partidos políticos na Esplanada dos Ministérios.

Para que se compreenda a diferença de cenários, em 1994, os quatro maiores partidos da coalizão governamental contavam com 310 cadeiras na Câmara dos Deputados quando da eleição (PMDB: 107, PFL: 89, PSDB: 63, PPR: 51), número suficiente, por exemplo, para a aprovação de proposta de emenda constitucional (art. 60, § 2º, da Constituição). Tem-se, ainda, que a especialíssima maioria de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (para processo de impeachment, a teor do art. 51, inciso I, da Constituição), poderia ser alcançada com a adição da sexta maior bancada sufragada nas eleições de 1994, a do PP (34 parlamentares), que também integrava a coalizão governamental. Relativamente às bancadas oriundas das eleições de 1998, o fenômeno manteve-se estável: até mesmo a maioria de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados poderia ser obtida com apenas os quatro maiores partidos que integravam a coalizão governamental, que somavam 347 cadeiras (PFL: 105, PSDB: 99, PMDB: 83, PPB: 60) (Câmara dos Deputados, s.d.[b]).

Com isso, não apenas se manteve um mínimo de homogeneidade programática, mas, também, foi possível contemplar os partidos da base parlamentar do governo com a participação em pastas relevantes do Executivo.

Porém, a crescente fragmentação da representação partidária torna necessária a acomodação de um

número muito maior de partidos políticos no ministério para obtenção de base parlamentar de apoio ao governo. Logo, por mais ampla que seja – ou quanto mais ampla seja – a base de apoio, ela se torna bastante frágil em razão da conseqüente heterogeneidade decorrente da multiplicidade de partidos dela integrantes.

Em síntese, dois problemas mais evidentes tendem a surgir.

O primeiro é a crescente dificuldade de destinar aos partidos políticos pastas que sejam por eles tidas como relevantes. Com efeito, não obstante a eventual multiplicação de ministérios para acomodar partidos na Esplanada (como se deu nos governos de Dilma Rousseff), os partidos contemplados não necessariamente se vinculam à agenda presidencial, uma vez que podem muito bem não se considerarem devidamente contemplados na partilha de postos.

O segundo decorre do funcionamento do presidencialismo de coalizão. Funda-se na centralidade do Presidente da República no processo legislativo somado ao funcionamento parlamentar orientado por líderes partidários. Com a dispersão de líderes partidários decorrente da multiplicação de partidos políticos, são vários os líderes que passam a participar da interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ora, dada a grande disparidade de orientações programáticas entre os líderes, torna-se cada vez mais difícil a obtenção e a manutenção de uma maioria parlamentar estável. O resultado prático é uma grande infidelidade dos parlamentares ao governo (parlamentares que, em tese, compõem a base do governo).

Sobretudo a partir do segundo governo Dilma Rousseff, a mídia passou a usar a expressão “centrão” para designar um grupo bastante amplo de parlamentares que (repita-se), em tese, integra a base do governo, mas que abre diálogo de negociação política para aderir ou não a cada uma das agendas apresentadas pelo governo ao Congresso (*El País*, 2016)<sup>3</sup>.

Portanto, a partir das considerações lançadas, é possível afirmar que, sim, a fragmentação da representação partidária no Congresso Nacional parece ter alterado significativamente os padrões de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo à luz dos mecanismos do presidencialismo de coalizão (cf. primeira questão colocada na Introdução).

Disso decorre o fenômeno da fluidez da base parlamentar do governo, o que resulta crescente dificuldade de formação de maioria parlamentar estável, coesa

<sup>3</sup> A matéria citada emprega fórmulas com críticas bastante exacerbadas: (1) “um grupo fisiológico que age conforme o vento governista”; (2) “formado por uma lista de 13 partidos conservadores”; e (3) “a origem do termo Centrão é a Constituinte de 1988 e remete à formação de uma maioria capaz de mudar o jogo no Congresso”.

e homogênea dado o desafio que se torna a acomodação de diversas agremiações partidárias na Esplanada, bem assim a dificuldade de interlocução política com forças políticas não raro bastante díspares entre si.

### **A instabilidade da maioria parlamentar do governo: semipresidencialismo?**

Importa, nesse cenário, avaliar o quanto é afetado o funcionamento do presidencialismo de coalizão pela crescente – e excessiva – fragmentação da representação partidária no Congresso Nacional.

De pronto, importa anotar que a doutrina do presidencialismo de coalizão é, em boa medida, uma doutrina descritiva, não normativa. Em outras palavras, o seu foco não é pregar que a mecânica que descreve seja a mais adequada à solução do problema da governabilidade (ao que parece correto agregar e destacar a própria questão da estabilidade do mandato presidencial). Seu teor parece pretender, sobretudo, identificar quais foram os mecanismos institucionais que garantiram aos governos mais recentes um razoável nível de êxito em suas agendas político-parlamentares, mormente nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (no primeiro mandato).

Com efeito: (1) a paralisia em que se colocou o segundo governo Dilma Rousseff; (2) o que culminou com o impeachment da então Presidente; bem assim (3) os métodos de manutenção da respectiva base parlamentar, métodos esses há meses sob minucioso escrutínio judicial, são constatações empíricas que parecem autorizar conclusão – ao menos por ora – no sentido de que a excessiva fragmentação da representação partidária no Congresso Nacional colocou em xeque o próprio presidencialismo de coalizão, isso porque ficaram comprometidas a governabilidade e a estabilidade do mandato presidencial.

Também em uma cogitação descritiva, não normativa, vale indagar que modelo estaria a substituir o presidencialismo de coalizão? Mais: o protagonismo adquirido pelo Congresso Nacional, especialmente com o impeachment de Dilma Rousseff, permitiria cogitar um semipresidencialismo?

Breve incursão no sistema de governo francês, modelo clássico de semipresidencialismo, parece trazer elementos úteis para melhor avaliar o contexto.

No modelo francês, convivem o Presidente da República, eleito diretamente pelo eleitorado francês,

e o Primeiro-Ministro, nomeado pelo Presidente, mas refletindo a maioria parlamentar.

Diferentemente do que ocorre no parlamentarismo europeu clássico, em que o Presidente da República (ou o Rei) é o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro é o Chefe de Governo, no semipresidencialismo francês o Presidente da República representa “um elemento motor do executivo”<sup>4</sup>, conforme anota Favoreu (2000, p. 637).

Favoreu (2000, p. 637) aponta que as funções do Presidente da República, embora sejam previstas constitucionalmente de forma mais genérica, revelam-se coincidentes com as do Primeiro-Ministro. No entanto, em razão da ampla legitimação popular obtida pelo Presidente, em razão do voto popular direto que recebe, as suas competências não se reduzem a um mero formalismo.

Refletindo compreensão de coisas corrente em França, Favoreu aponta que o protagonismo político do Presidente da República no semipresidencialismo francês é uma constante institucional, salvo quando não consiga formar uma maioria parlamentar. Nessa hipótese, o Presidente vê-se obrigado a nomear um Primeiro-Ministro que não lhe seja alinhado, fenômeno que os franceses chamam “coabitação”.

Favoreu (2000, p. 658-659) aponta que nos períodos de coabitação, verificados nos governos de François Mitterrand (entre 1986 e 1988) e Jacques Chirac (entre 1993 e 1995), embora o Presidente da República conservasse as suas competências constitucionais, as suas funções estavam reduzidas ao essencial, sobrando-lhe maior relevância em matéria de política internacional. Paralelamente, verifica-se a figura de um Primeiro-Ministro muito ativo (“un Premier ministre très actif”), especialmente em matéria de política interna.

Considerada essa breve caracterização do sistema de governo francês, é possível afirmar que, não, não se tem na prática do arranjo institucional brasileiro algo assemelhado ao semipresidencialismo francês, muito menos algo parecido com a coabitação.

O presidencialismo é um sistema de governo em que a liderança presidencial revela-se central à governabilidade. A ampla legitimação popular conquistada pelo Presidente da República quando da sua eleição – direta que é – chancela a sua centralidade no processo político, outorgando-lhe papel crucial para o projeto político sufragado pelo eleitorado.

Ora, a eventual perda da liderança por parte do Presidente da República no caso brasileiro não instaura um semipresidencialismo, especialmente no contexto de

<sup>4</sup>“Le Président de la République, depuis 1958, est toujours un élément moteur de l'exécutif” (Favoreu, 2000, p. 637).

multipartidarismo atomístico, uma vez que o protagonismo obtido pelo parlamento não se dá pela ascensão de um novo líder de origem parlamentar, constitucional ou popularmente autorizado a ocupar a centralidade política do país. Quem assume o poder é o Vice-Presidente da República, alçado à condição de Presidente da República, com todas as prerrogativas constitucionais inerentes ao cargo, uma vez que, para tanto, também foi eleito diretamente pelo eleitorado (aliás, em chapa com o Presidente sucedido). Passa a ser dele a centralidade política do país, mormente no que se refere à relação com o Congresso Nacional na busca da governabilidade.

O sistema de governo semipresidencialista francês tem sido defendido por personagens relevantes da política brasileira (Venceslau, 2017) como opção à crise atualmente vivenciada, precisamente porque oferece, em casos de perda de liderança política do Presidente da República, uma figura constitucionalmente autorizada a ocupar o papel de centralidade política, com a manutenção da governabilidade: o Primeiro-Ministro. Como se verá à guisa de conclusão, parece ideia bastante auspiciosa.

## Conclusão

O enfrentamento das dificuldades decorrentes da prática política brasileira passa, em boa medida, pela necessária inversão da equação institucional: ao invés de o governo providenciar para si uma maioria parlamentar, a maioria parlamentar deveria passar a gerar o próprio governo. Em síntese: uma efetiva parlamentarização do modelo, ao menos por meio de sistema semipresidencialista, ou seja, sem prejuízo da eleição direta de um Presidente da República com poderes efetivos, mas com a existência de um Primeiro-Ministro escolhido e amparado pela maioria parlamentar.

Claro, não se trata apenas de repensar o arranjo institucional, a organização dos poderes, mas, também, a própria representação parlamentar, sobretudo tomando em consideração um sistema eleitoral que permita reduzir e estabilizar o número de partidos políticos e, tanto quanto possível, que permita ao eleitor escolher o seu representante e efetivamente com ele interagir no curso do mandato. É o caso, por exemplo, de um típico sistema majoritário aplicado a eleições parlamentares, ou seja, um modelo distrital uninominal (em que cada distrito elege um parlamentar, dividindo-se a circunscrição eleitoral – cada estado ou o próprio país como um todo – em tantos distritos quantas sejam as cadeiras a preencher).

A ciência política brasileira aponta que a prática brasileira engendrou um sucedâneo de parlamentarismo, qual seja, o presidencialismo de coalizão. Em

síntese, não obstante Presidente da República e parlamentares sejam eleitos de modo dissociado (eleições separadas, ainda que concomitantes), na prática, busca-se a formação de uma coalizão de partidos políticos no Congresso Nacional para apoiar os projetos do Governo, mormente, claro, aqueles que necessitam de aprovação parlamentar.

Não há dúvida: isso é essencial para a governabilidade, ou seja, para o sucesso do governo e do próprio país no enfrentamento de desafios e problemas que são inerentes à vida em sociedade.

Ademais, importa lembrar que, sob a Constituição de 1988, dois Presidentes da República pretenderam prescindir do Congresso Nacional. Quando enfrentaram crise de maior gravidade, foram apeados do poder por força de impeachment. Todos os demais Presidentes da República buscaram entendimento político para composição de base de apoio parlamentar. No contexto, essa postura é necessária, imprescindível.

Porém, o presidencialismo de coalizão parece ser uma solução ilusória e insuficiente. É solução ilusória porque apenas escamoteia o gravíssimo problema da inversão da equação democrática: melhor seria que o governo decorresse da maioria parlamentar, não o contrário. É solução insuficiente porque não necessariamente decorre de sinergia espontânea entre governo e maioria parlamentar, muito antes pelo contrário.

Por força dessas duas razões, trata-se de um mero paliativo institucional. Tanto isso é verdade que não garante efetiva decisão política para solução das grandes questões nacionais, o que gera – em vários assuntos – vácuo decisório que tem sido preenchido por um crescente – e já bastante intenso – ativismo judicial.

Por todo o exposto, a adoção de um modelo parlamentarista ou de um semipresidencialista, como parece mais próprio à cultura nacional (que preza – não sem razão – a eleição direta do Presidente da República), é algo que deve entrar a sério na agenda nacional de debates.

## Referências

- ABRANCHES, S.H. 1998. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, 31:5-34.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. [s.d.]. Bancadas. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>. Acesso em: 01/02/2018.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. [s.d.]. Bancada na Eleição. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 01/02/2018.
- DAHL, R.A. 2016. Tomada de decisão na Democracia: a Suprema Corte como instituição nacional de tomada de decisão política. In: G.F. MENDES; J.O. GALVÃO; R. de B. MUDROVITSCH (org.), *Jurisdição constitucional em 2020*. São Paulo, Saraiva.

- EL PAÍS. 2016. O que é o novo 'Centrão' e por que o grupo é decisivo para Michel Temer. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/19/politica/1463611184\\_292207.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/19/politica/1463611184_292207.html). Acesso em: 01/02/2018.
- FAVOREU, L. (coord.). 2000. *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 945 p.
- FERREIRA FILHO, M.G. 2008. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 398 p.
- HESSE, K. 1991. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 34 p.
- LIMONGI, F. 2006. Presidencialismo e governo de coalizão. In: L. AVRITZER; F. ANASTASIA (org.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, p. 237-268.
- PINTO, P.B. de S. 1965. *O Impeachment*. Porto Alegre, Gráficas da Livraria do Globo S.A., 219 p.
- SANTOS, V.G. dos. 1977. As Eleições e a Dinâmica do Processo Político Brasileiro. *Dados*, 14:164-239.
- SCHMITT, R. 2005. *Partidos políticos no Brasil: (1945-2000)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 94 p.
- SENADO FEDERAL. 2016. Veja a sentença de impeachment contra Dilma Rousseff. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>. Acesso em: 01/02/2018.
- VENCESLAU, P. 2017. Gilmar deseja a Janot, de saída da PGR, 'uma boa viagem'. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gilmar-deseja-a-janot-de-saida-da-pgr-uma-boa-viagem,70001926345>. Acesso em: 01/02/2018.
- VICTOR, S.A.F. 2015. *Presidencialismo de coalizão*. São Paulo, Saraiva, 171 p.

Submetido: 02/10/2017

Aceito: 13/12/2017