

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

MURILO SALVATTI MARANGONI

O SEMIPRESIDENCIALISMO:

O debate sobre a alteração do sistema de governo presidencialista brasileiro

FRANCA

2025

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

MURILO SALVATTI MARANGONI

O SEMIPRESIDENCIALISMO:

o debate sobre a alteração do sistema de governo presidencialista brasileiro

Dissertação de Mestrado apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Orientador: Prof. Dr. José Duarte Neto

Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Linha de pesquisa: Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos

Projeto de pesquisa: Jurisdição Constitucional, Democracia e Políticas Públicas.

FRANCA

2025

M311s	Marangoni, Murilo Salvatti O semipresidencialismo : o debate sobre a alteração do sistema de governo presidencialista brasileiro / Murilo Salvatti Marangoni. -- Franca, 2026 224 p. : tabs. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: José Duarte Neto 1. Presidencialismo. 2. Semipresidencialismo. 3. Sistema de governo. I. Título.
-------	--

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O desenvolvimento da pesquisa “O Semipresidencialismo: o debate sobre a alteração do sistema de governo presidencialista brasileiro” proporcionou como resultado um material organizado para Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP-Franca. Ao analisar a trajetória metodológica e científica, verifica-se que o presente material contribui para o aprofundamento teórico e normativo sobre sistemas de governo, qualificando o debate constitucional brasileiro com base em análise. Concomitantemente, a pesquisa dialoga com desafios contemporâneos da democracia brasileira, como crises de governabilidade, conflitos institucionais e déficit de responsabilização política, oferecendo subsídios teóricos para a reflexão sobre arranjos institucionais. Por conseguinte, a sistematização crítica do semipresidencialismo como alternativa institucional fortalece e estimula o debate qualificado sobre democracia, separação de poderes e legitimidade constitucional, contribuindo para a difusão do conhecimento jurídico-político ao oferecer subsídios técnicos ao debate público e legislativo sobre reformas institucionais. Observar-se que os impactos destacados frente aos resultados desta pesquisa podem ser articulados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com atenção para o n. 16 “Paz, Justiça e Instituições Fortes” ao buscar caminhos normativos para instituições mais eficazes, responsáveis e resilientes.

POTENCIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The research project “Semi-presidentialism: the debate on altering the Brazilian presidential system of government” resulted in material organized for a Master's thesis in the Postgraduate Program in Law at the Faculty of Human and Social Sciences of UNESP-Franca. Analyzing the methodological and scientific trajectory, it is clear that this material contributes to a deeper theoretical and normative understanding of systems of government, enriching the Brazilian constitutional debate through analysis. Concurrently, the research engages with contemporary challenges facing Brazilian democracy, such as crises of governability, institutional conflicts, and a deficit of political accountability, offering theoretical support for reflection on institutional arrangements. Consequently, the critical systematization of semi-presidentialism as an institutional alternative strengthens and stimulates qualified debate on democracy, separation of powers, and constitutional legitimacy, contributing to the dissemination of legal-political knowledge by providing technical support to the public and legislative debate on institutional reforms. It should be noted that the impacts highlighted in light of the results of this research can be linked to the Sustainable Development Goals, with particular attention to Goal 16, "Peace, Justice and Strong Institutions," in the search for normative pathways to more effective, accountable, and resilient institutions.

MURILO SALVATTI MARANGONI

O SEMIPRESIDENCIALISMO:

O debate sobre a alteração do sistema de governo presidencialista brasileiro.

Dissertação de Mestrado apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, sob orientação do Prof. Dr. José Duarte Neto.

Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Linha de Pesquisa: Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos

Banca Examinadora

Prof. Dr.: José Duarte Neto
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Prof. Dr.: Rubens Beçak
Universidade de São Paulo
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Prof. Dr.: Roger Stiefelmann Leal
Universidade de São Paulo
Faculdade de Direito

Franca, 30 de outubro de 2025

*Para meus avós, Conceição e Ademar Marangoni,
eternizados não apenas nas memórias deste autor, mas nas
páginas desta obra.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelos dons concedidos e à minha família pelo amor e suporte incondicional empreendidos.

Agradeço aos meus amigos de pós-graduação que coloriram com alegria este período.

E, por fim, ao meu Orientador, que mais que um intelectual do Direito, é um verdadeiro ser humano sensível aos dilemas sociais e da humanidade, pelas palavras de generosidade, orientação e incentivo.

RESUMO

O sistema de governo é de notável importância no Direito Constitucional. A forma como se dispõe os Poderes ocupa papel central em qualquer Carta Política, constituindo-se elemento essencial no ordenamento jurídico-constitucional. O sistema de governo é centro de recorrentes discussões. No Brasil, as disputas políticas animam os debates em torno do desempenho do presidencialismo. O desempenho contemporâneo do presidencialismo no Brasil tem justificado o desejo por substituí-lo por um novo sistema de governo. O semipresidencialismo é sugerido como alternativa em virtude de possibilitar flexibilidade e concertação à governança ao mesmo tempo que confere estabilidade ao sistema. Compreender esse sistema de governo e a sua viabilidade no Estado brasileiro é o objetivo deste trabalho. A pesquisa se aproveita da abordagem qualitativa, cuja análise será desenvolvida em três fases. Nas duas primeiras etapas, o método dedutivo será utilizado para garantir maior compreensão do modelo presidencialista brasileiro e do sistema semipresidencialista. Na última fase, será realizada uma abordagem comparativa para identificar e explicar se os fatores encontrados contribuem para responder se o semipresidencialismo constituiria o modelo ideal para superar as crises institucionais frequentemente vividas no Brasil. Eventual alteração do sistema de governo presidencialista para o semipresidencialismo visa, ante qualquer outro argumento, alterar os poderes e competências presidenciais. Ademais, as dificuldades e instabilidades políticas vivenciadas atualmente podem ser superadas realizando reformas estruturais, preservando o atual sistema presidencialista de governo.

Palavras-chave: presidencialismo; semipresidencialismo; sistema de governo.

ABSTRACT

The system of government is of notable importance in Constitutional Law. The arrangement of Powers plays a central role in any Political Charter, constituting an essential element in the constitutional legal system. The system of government is the focus of recurring discussions. In Brazil, political disputes fuel debates surrounding the performance of presidentialism. The contemporary performance of presidentialism in Brazil has justified the desire to replace it with a new system of government. Semi-presidentialism is suggested as an alternative because it allows for flexibility and concerted governance while also conferring stability to the system. Understanding this system of government and its viability within the Brazilian state is the objective of this work. The research uses a qualitative approach, whose analysis will be developed in three phases. In the first two stages, the deductive method will be used to ensure a greater understanding of the Brazilian presidential model and the semi-presidential system. In the final phase, a comparative approach will be used to identify and explain whether the factors identified contribute to answering whether semi-presidentialism would constitute the ideal model for overcoming the institutional instability frequently experienced in Brazil. A possible change from a presidential system of government to a semi-presidential system aims, without any other argument, to alter presidential powers and competencies. Furthermore, the current difficulties and instability can be overcome by implementing structural reforms while preserving the current presidential system of government.

Keywords: presidentialism; semi-presidentialism; system of government.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E O CONFLITO DE PODERES	19
2.1 O sistema de governo na Constituição de 1988: organização estrutural normativa	20
2.2. O presidencialismo de coalizão: da constatação inicial à mecânica institucional	37
2.3 O desempenho e o comportamento institucional do modelo presidencialista no sistema político brasileiro.	53
3 O SEMIPRESIDENCIALISMO: SUA FORMULAÇÃO E A EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL PORTUGUESA	65
3.1 A identificação do sistema de governo semipresidencial e os seus elementos caracterizadores.	71
3.2 O funcionamento do semipresidencialismo: o poder majoritário	91
3.3 A classificação do semipresidencialismo em matrizes	103
3.4 O semipresidencialismo português	122
4 O SEMIPPRESIDENCIALISMO COMO ALTERNATIVA AO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES E APLICABILIDADE	142
4.1 Conjuntura e perspectivas de análise sobre o semipresidencialismo	143
4.2 Elementos condicionantes da dinâmica do sistema de governo semipresidencialista ..	150
4.3 O debate sobre a alteração do sistema de governo	160
4.4 As propostas de adoção do semipresidencialismo no Brasil	201
CONCLUSÃO.....	209
REFERÊNCIAS	212

1 INTRODUÇÃO

O sistema de governo é de notável importância no Direito Constitucional. Os estudos sobre a temática dizem respeito à forma de organização e ao exercício do poder político. A forma como se dispõe os Poderes ocupa papel central em qualquer Carta Política, constituindo-se elemento essencial no ordenamento jurídico-constitucional.

Ao dispor sobre os poderes políticos, o sistema de governo é centro de recorrentes discussões. No Brasil, as disputas políticas animam os debates em torno do desempenho do presidencialismo. Desde sua implementação, o modo como os Poderes operam no país é debatido entre aqueles que defendem o presidencialismo e aqueles que desejam a mudança do sistema como forma terminativa dos problemas experimentados na realidade política brasileira.

O debate sobre a forma e o sistema de governo se estendeu após a promulgação da Constituição de 1988. Com previsão constitucional¹, um plebiscito foi realizado, em 1993, para definir a forma e o sistema que organizaria o Estado brasileiro. O presidencialismo foi escolhido e o debate sobre o sistema de governo se atenuou no meio político e jurídico. No entanto, manteve-se vivo no campo da ciência política.

Um artigo escrito por Sérgio Abranches durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte identificava alguns problemas e complexidades em torno do sistema de governo brasileiro que se consolidava. Ao modelo, o cientista atribuiu a alcunha de presidencialismo de coalizão².

Abranches pontuava que a sociedade plural e heterogênea e a complexa realidade social e econômica fariam com que essas distinções se transportassem para o plano político. O dissenso dificultaria a construção de uma institucionalidade sólida e que isso culminaria em um conflito dentro do Estado. Em último estágio, impediria a capacidade de ação governamental e resultaria em um governo incapaz de influir e dirigir os rumos do Estado. Embora Sérgio Abranches tenha apontados tais dilemas, o autor admitia a possibilidade de convivência neste arranjo.

O prognóstico indicava a produção de um modelo com algumas outras propensões. Em primeiro, a tendência ao fracionamento partidário parlamentar, com propensão à formação de governos baseados em coalizões e elevado índice de fragmentação governamental. Também

¹ Art. 2º, ADCT, CRFB/88: No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

² ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-33, 1988

indicava uma forte tradição presidencialista e proporcional, que impediria, de um lado, a construção de um regime parlamentarista puro, e de outro, representaria a necessidade de conformação dos diversos segmentos da sociedade. O modelo também se direcionava à insuficiência de um quadro institucional estatal apto à resolução de conflitos, bem como à inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do equilíbrio constitucional.

Posteriormente à publicação de Sérgio Abranches, diversos autores mantiveram-se analisando a mecânica institucional do presidencialismo brasileiro. Na maioria das vezes para compreender o funcionamento e as disfuncionalidades que o modelo adotado com a promulgação do texto constitucional concebia.

Os estudos em torno do presidencialismo de coalizão identificaram algumas disfuncionalidades experimentadas pelo sistema de governo brasileiro³. Dentre elas, **a)** a presença de um Presidente que, embora possuidor de grande poder legislativo, é dependente de sua base no Legislativo para implementar sua agenda de governo – sem o apoio, o sistema tende ao engessamento; **b)** o desequilíbrio orçamentário-financeiro, diante da necessidade de manutenção de uma base ampla, fluida e instável; **c)** a prevalência do interesse clientelista sobre o interesse público, em decorrência de distribuições de cargos em todos os escalões do governo, o que privilegia a indicação político-partidária em detrimento de indicações por capacidade técnica; e **d)** os traumas institucionais vividos por todo o país diante do mecanismo de retirada do chefe do Executivo, o *impeachment*.

A análise do desempenho contemporâneo do presidencialismo no Brasil tem justificado o desejo por substituí-lo por um novo sistema⁴. Observando os problemas existentes a partir do

³ A título exemplificativo, destacamos, entre outros: I) NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022. II) VICTOR, Sérgio Antônio F. **Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015; III) AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. São Paulo e Rio de Janeiro: José Olympio, 2016; IV) PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010; V) FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008; VI) AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007; VII) SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003; VIII) FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

⁴ A título exemplificativo, destacamos, entre outros: I) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993; II) BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado (RDE)**, ano 3, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006; III) AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009; IV) BEÇAK, Rubens. Semipresidencialismo: considerações e oportunidade de adoção no Brasil. *Conjur*. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ag-09/direito-eleitoral->

cenário institucional pós 1988, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995), por exemplo, afirma existir três crises: uma crise de sobrecarga do Estado, uma de agenciamento dos Poderes e uma do modelo representativo-democrático, que, por sua vez, gerariam uma outra, a de legitimidade do próprio sistema.

A superação desses conflitos pode ocorrer por duas perspectivas. A primeira, parte da identificação dos problemas do presidencialismo de coalizão como oriundos da fragmentação partidária e de um sistema representativo deficitário. Assim, a correção desses problemas resultaria no aprimoramento do presidencialismo sem alteração do sistema de governo⁵.

Uma segunda alternativa desponta no atual cenário político, a qual compreende que a superação do conflito passa pela alteração do sistema de governo brasileiro. Nela, o parlamentarismo restaria inviabilizado, pois no quadro partidário fragmentado as substituições de gabinete seriam constantes e com isso a instabilidade subsistiria⁶. A solução é reforçada pela reeleitura da recomendação feita por Giovanni Sartori na obra *Engenharia Constitucional* aos que desejam mudar: a adoção do semipresidencialismo⁷.

O sucesso do semipresidencialismo residiria na flexibilidade e na concertação na governança, elementos presentes no parlamentarismo, combinado com a estabilidade do sistema presidencial⁸.

Contemporaneamente, se estabelece a ideia do semipresidencialismo como alternativa ao sistema de governo vigente no país. É esse o objeto que se põe em análise na presente dissertação. A recomendação é constantemente sugerida no âmbito político e, inclusive, já foi objeto de análise pela Câmara dos Deputados, em um grupo de trabalho criado para discutir a implementação do semipresidencialismo no Brasil⁹.

semipresidencialismo-consideracoes-oportunidade-adocao. Acessado em: 29 de janeiro de 2024; V) BRANDÃO, Rodrigo; VILLAVERDE, João. Democracia e inclusão: reflexões sobre parlamentarismo e presidencialismo para o Brasil de 2023. In: SALTO, Felipe, VILLAVERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução: o Brasil nos anos 20**. São Paulo: Saraiva, 2022 (Série IDP).

⁵ É o que defende, por exemplo, Sérgio Antônio Ferreira Victor. O autor, após análise do funcionamento do presidencialismo de coalizão, sugere a adoção da cláusula de desempenho e do voto distrital como meios aptos a reduzir a fragmentação partidária e com isso resolver alguns problemas existentes no presidencialismo, ante qualquer grande mudança normativa, como a alteração do sistema de governo para o parlamentarismo. VICTOR, Sérgio Antônio F. **Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 149.

⁶ Esse foi o entendimento exarado pelo Prof. Manoel Gonçalves Ferreira filho acerca da adoção do semipresidencialismo em alternativa ao presidencialismo. FERREIRA FILHOS, Manoel Gonçalves. A alternativa semipresidencialista. Blog do Fausto Macedo. **Estadão**. São Paulo, 20 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-alternativa-semipresidencialista/>. Acessado em: 29 de jan de 2024.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ BRASIL, Grupo de trabalho debate semipresidencialismo com estudiosos sobre sistema de governo. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 11 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/872544-grupo-de-trabalho-debate-semipresidencialismo-com>>. Acessado em: 21 de jun. de 2023.

Deve-se a Maurice Duverger a definição dos atributos caracterizadores do semipresidencialismo¹⁰. Por esse motivo, a presente dissertação terá as suas concepções como referencial teórico. De acordo com o autor, depreende-se que o sistema de governo se configura pela presença de um **a)** Presidente, com significativos poderes, eleito de forma direta e por sufrágio universal; **b)** Poder Executivo dual, no qual se contrapõe a figura de um Primeiro-Ministro ao Presidente; e **c)** de um Primeiro-Ministro responsável politicamente perante o Parlamento¹¹.

Diante do debate posto, exsurge os questionamentos: **I)** é mesmo necessária a alteração do sistema de governo ou há outros mecanismos capazes de solucionar os problemas?; **II)** o semipresidencialismo constituiria o modelo ideal para superar as crises institucionais frequentemente vividas no Brasil?; e, **III)** o arranjo constitucional comportaria uma eventual mudança do sistema de governo para o semipresidencialismo?

Esses questionamentos dinamizam e motivam a pesquisa empreendida. Compreender esse sistema de governo e a sua compatibilização ou não com o arranjo constitucional e com o Estado brasileiro contribuem com a literatura jurídica nacional, vez que a proposta se mantém viva no debate político, e eventual alteração não se realiza senão por uma abrupta ruptura institucional.

Os dilemas experimentados a partir da adoção do presidencialismo não justificam a alteração do sistema de governo. A eventual alteração do sistema de governo, que desponha de anseios políticos, parece almejar o enfraquecimento da figura do Presidente da República, de seus poderes e competências. Os problemas identificados no presidencialismo demandam revisão e solução. Em vista a qualquer alteração mais severa, os problemas subjacentes sinalizam a necessidade de atualização do sistema de governo e o seu aprimoramento e adequação aos mecanismos flexibilizados da especialização funcional dos Poderes.

Antes de iniciarmos o exame proposto nesta obra, é necessário explicitar alguns pressupostos conceituais e terminológicos que serão adotados. Tal esclarecimento não tem a pretensão de originalidade, tampouco se ancora em uma elaboração doutrinária específica, servindo apenas como instrumento de enquadramento conceitual.

Dessa forma, por sistema de governo referimo-nos ao modo como se organiza a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, em especial no que concerne à formação, ao exercício

¹⁰ DUVERGER, Maurice. **O Regime Semi Presidencialista**. trad. Noêmia de Arantes Ramos, Elzira Rezende Arantes. São Paulo: Editora Sumaré, 1993.

¹¹ DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v.8, n. 2, p. 165-187, 1980, p. 166.

e à responsabilização do Governo. Em outras palavras, trata-se de identificar quem detém a função de governar e de que maneira se distribuem as atribuições de direção política. Nesse sentido, podemos distinguir como sistemas de governo, por exemplo, o presidencialismo, o parlamentarismo, o semipresidencialismo e o sistema diretorial (ou convencional).

Quanto a essa primeira nota, ressaltamos que consideramos como sistemas de governo apenas aqueles decorrentes da democracia representativa. Conforme aponta José Afonso da Silva, um sistema de governo democrático se fundamenta no equilíbrio entre os Poderes, na efetividade dos direitos fundamentais e na atuação independente e autônoma das instituições representativas, livres de interferências de outro Poder¹².

Quando nos referimos à regime de governo, falamos sobre a forma de exercício do poder político, considerando, sobretudo, o grau de participação social e a natureza da autoridade política. O enfoque não recai apenas sobre a interação entre os Poderes, mas sobre o critério que valida e justifica a autoridade política, isto é, no princípio que legitima o Poder. Assim, podemos distinguir, por exemplo, um regime democrático de um regime autoritário.

Por sua vez, quando nos referimos a sistema político, adotamos uma noção mais ampla, que abrange as instituições, normas, valores e práticas que estruturam o exercício do poder político em determinada sociedade. Essa noção não se limita ao sistema ou ao regime de governo, mas também ao sistema eleitoral, ao sistema partidário, aos instrumentos de participação popular e até mesmo os elementos da cultura política.

A pesquisa a ser empreendida é jurídica e se situa no âmbito do Direito Constitucional. A análise volta o olhar sobre a viabilidade do semipresidencialismo como alternativa ao sistema de governo brasileiro.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa de abordagem qualitativa, visto que busca compreender como o semipresidencialismo opera, bem como examinar a sua eventual capacidade de gerar governabilidade no Estado brasileiro sob a égide da Constituição de 1988.

O semipresidencialismo se integra à discussão sobre os sistemas de governo a partir da observação da França da V República, sobretudo, após a reforma da Constituição de 1958,

¹² José Afonso da Silva, ao analisar o período constitucional brasileiro iniciado com o golpe de 1964, afirma o colapso do presidencialismo no país. O autor afirma que o “Presidencialismo é um sistema de governo democrático, fundado no equilíbrio de poderes, que assegure a vigência dos direitos fundamentais e o funcionamento independente e autônomo das instituições representativas, sem interferência de outro poder. Se ele deriva para a ditadura ou para o autoritarismo, ainda que mantenha as formas representativas, deixa de ser presidencialismo”. Portanto, para o autor, no referido período, de 1964 até a redemocratização do país, não houve presidencialismo, nem parlamentarismo (SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. *Revista de Ciência Política*, v. 33, n. 1, p. 9-32, 1990, p. 23-24). No mesmo sentido, Jorge Reis Novais afirma que “em ditadura o relacionamento entre os diferentes órgãos é tão só aquele que cada momento for ditado pelo... ditador. Só em democracia representativa faz sentido o estudo da forma política sistema de governo” (NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2021, p. 13).

realizada em 1962, que introduziu a eleição do Presidente da República por sufrágio universal direto (Novais, 2021). Foi Maurice Duverger quem assumiu posição preeminente quanto à conceituação e à difusão acadêmica (Novais, 2021). Por esse motivo se justifica que as concepções elaboradas por Duverger constituam o referencial teórico da pesquisa a ser desenvolvida.

O exame se desenvolveu em três fases. Nas duas primeiras fases o método dedutivo foi utilizado para garantir maior compreensão dos fenômenos em estudo, enquanto na última fase foi realizada uma abordagem comparativa para identificar e explicar se os fatores encontrados contribuem para responder aos objetivos gerais – o que se passar a expor.

Uma primeira etapa foi empreendida para **a)** examinar o sistema presidencial vigente no Estado brasileiro, suas especificidades e identificar seus problemas subjacentes. Como este trabalho visa o Brasil, é coerente que se comece pelo exame do sistema de governo corrente, definido a partir da Constituição de 1988, para, posteriormente, debater uma alternativa às suas disfuncionalidades.

Esta etapa da pesquisa teve o propósito de: **a.1)** analisar as linhas estruturais do sistema de governo brasileiro; **a.2)** analisar a mecânica institucional do presidencialismo no Brasil após 1988; e **a.3)** examinar o desempenho e comportamento do modelo na atualidade.

A opção inicial por uma análise normativa da estrutura do sistema de governo prevista na Constituição decorre da necessidade de estabelecer um quadro estático e objetivo das atribuições de cada um dos dois Poderes (Legislativo e Executivo), de modo a delimitar com clareza suas competências formais. Esse ponto de partida mostra-se essencial para compreender os contornos institucionais do presidencialismo no Brasil.

A análise do desempenho e do comportamento do presidencialismo no país permite-nos, ao final desta etapa, identificar características do funcionamento do presidencialismo no Brasil a serem aprimoradas ou atenuadas, a fim de prosseguir ao questionamento sobre uma eventual alteração do sistema de governo.

Em uma segunda fase, o objetivo da pesquisa foi o de **b)** analisar o modelo semipresidencial e identificar os traços essenciais para sua formação. O questionamento que conduz a investigação é “o que é o semipresidencialismo?”. Para alcançar o que se propunha foi necessário **b.1)** verificar os traços estruturais do semipresidencialismo **b.2)** examinar como se dá o seu funcionamento, mediante análise da relação entre os órgãos de poder; e **b.3)** examinar as variações do modelo, isto é, as experiências manifestas do sistema na realidade prática.

Posteriormente, o exame se direcionou às razões que motivaram a adoção do semipresidencialismo e o seu funcionamento numa realidade concreta. Dessa forma, o exame dedicou-se a **c)** compreender como o semipresidencialismo efetivamente opera e qual a sua capacidade de produzir governabilidade (ou superar crises).

Esta pesquisa optou pela análise da experiência portuguesa com seu sistema de organização de poderes. A escolha de Portugal como objeto de análise justifica-se pelo fato de o país adotar um modelo semipresidencialista consolidado, cuja prática institucional oferece parâmetros relevantes para a reflexão sobre sua eventual adoção no Brasil.

Portugal adota o sistema semipresidencialista há quase meio século. A Constituição portuguesa de 1976 tornou-se um marco de referência para diversos países que implementaram esse modelo nas décadas seguintes, especialmente em contextos africanos e asiáticos (Pinto *in* Pinto; Rapaz, 2018).

Ademais, Brasil e Portugal guardam estreita relação diplomática, para além de afinidade histórica, linguística e cultural. Por essa razão, Portugal apresenta-se, constantemente, como referência jurídica e política quando o debate é o semipresidencialismo. Nesse sentido o modelo é indicado com recorrência pelos estudiosos brasileiros – e assim o foi, por exemplo, no Grupo de Trabalho sobre o semipresidencialismo instituído pela Câmara dos Deputados em 2022.

O sistema português demonstra como comportam-se os Poderes da República, que se organizam de modo a fazer coexistir uma figura presidencial com outra figura governativa que deve responsabilizar-se diante do Parlamento, conferindo elementos suficientes para análise sobre a viabilidade e os desafios da adoção desse modelo em países como o Brasil. Além disso, trata-se de um exemplo particularmente útil por revelar como um semipresidencialismo pode funcionar em um cenário democrático relativamente recente, marcado por transformações políticas profundas, o que permite estabelecer aproximações críticas com a realidade brasileira.

A opção por Portugal deve-se, ainda, por razões de ordem política. O sistema de governo semipresidencialista do tipo português é constantemente referenciado nas discussões sobre o semipresidencialismo no Brasil, sobretudo, após a participação de juristas portugueses em uma cooperação internacional com a Câmara dos Deputados para o estudo sobre a implantação do sistema semipresidencialista no Brasil¹³.

¹³ BRASIL, Lira quer cooperação internacional no debate sobre a implantação do semipresidencialismo. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 05 de maio de 2022. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/872038-lira-quer-cooperacao-internacional-no-debate-sobre-a-implantacao-do-semipresidencialismo/>>. Acessado em: 21 de jun. de 2023.

A análise empreendida permite-nos **c.1)** compreender as razões que incentivaram a adoção do semipresidencialismo como sistema de organização dos Poderes **c.2)** examinar a mecânica institucional do modelo adotado e seu comportamento em Portugal e **c.3)** analisar o desempenho do sistema nesse contexto, as dificuldades para sua implementação e as crises experimentadas.

Ao término desta segunda fase foi possível estabelecer noções conceituais e estruturais do semipresidencialismo, o seu funcionamento em uma determinada realidade prática, a identificação das respostas institucionais que o modelo é capaz de oferecer, assim como, os problemas os quais ele não é capaz de solucionar.

Em posse dos elementos anteriormente trabalhados, a terceira fase da pesquisa teve por objetivo **d)** contrastar o modelo semipresidencialista com a realidade institucional brasileira para discorrer sobre eventual razão e viabilidade da alteração do sistema de governo vigente.

Em um primeiro momento, aplicou-se o método comparativo com pretensões de: **d.1)** verificar as dificuldades, objeções e condicionantes para a implementação do semipresidencialismo no Brasil; e **d.2)** identificar qual a direção para potencializar as virtudes ou depurar as dificuldades (defeitos) descobertas no arranjo institucional brasileiro.

A análise empreendida buscou responder os objetivos gerais: **A)** investigar se o semipresidencialismo se estabelece como alternativa para o sistema de governo brasileiro diante das disfuncionalidades experimentadas pelo presidencialismo; e **B)** verificar se o semipresidencialismo se constitui como o sistema de governo capaz de potencializar as qualidades e atenuar os defeitos institucionais observados no sistema de governo brasileiro.

Em um segundo momento, mas ainda na terceira fase, a pesquisa dedicou-se a **e)** examinar as proposições de alteração do atual sistema de governo brasileiro para o semipresidencialismo. Para o feito as propostas de emendas constitucionais e os relatórios de grupos de trabalhos desenvolvidos no Congresso Nacional, conhecidos em pesquisa preliminar, foram úteis.

Assim, foi possível **e.1)** conhecer quais seriam as alterações jurídico-constitucionais necessárias para a substituição do presidencialismo para o semipresidencialismo, isto é, a análise das características estruturais do sistema a ser introduzido; e **e.2)** identificar os meios e instrumentos necessários para a alteração.

Esse recorte possibilita a compreensão da viabilidade da introdução do semipresidencialismo no arcabouço constitucional brasileiro e, por conseguinte, responder o objetivo geral: **C)** compreender como o semipresidencialismo efetivamente opera e qual a sua capacidade de produzir governabilidade e superar crises.

Ao fim, o que se pretende é ratificar a hipótese de que eventual alteração do sistema de governo presidencialista para o semipresidencialismo visa, ante qualquer outro argumento, enfraquecer os poderes e competências presidenciais. Ainda, que as dificuldades e instabilidades políticas vivenciadas atualmente podem ser superadas realizando reformas estruturais já apontadas na literatura jurídica e da ciência política, preservando o atual sistema presidencialista de governo.

A primeira fase da pesquisa possibilitou o fornecimento dos elementos estruturais do sistema de governo brasileiro (o presidencialismo), seu funcionamento e as suas especificidades e culminou na escrita do primeiro capítulo da obra. Os elementos aqui depreendidos serviram de análise sobre aquilo que lhe é virtude ou defeito, sobre o que pode ser aprimorado, atenuado ou mesmo descartado, a fim de se prosseguir o questionamento quanto a uma eventual alteração do sistema de governo.

A fase seguinte possibilitou a escrita do segundo capítulo e conferiu à obra as noções propedêuticas suficientes para a compreensão dos elementos caracterizadores do semipresidencialismo, seu funcionamento e suas variações. Os elementos serviram de análise sobre o funcionamento do modelo em uma determinada realidade concreta – já escolhida como sendo Portugal – que possibilitou a identificação das respostas institucionais que o sistema é capaz de oferecer, bem como os problemas que ele é capaz de solucionar.

Por fim, a terceira fase retomou os elementos anteriormente trabalhados e contrastou o semipresidencialismo à realidade institucional brasileira, bem como verificou sua aplicabilidade no arcabouço constitucional brasileiro.

O procedimento resultou na escrita do terceiro capítulo desta obra e levou à efeito a compreensão **I.** quanto à real necessidade de mudança da real do sistema de governo brasileiro; **II.** quanto à eventual capacidade do semipresidencialismo em dirimir as disfuncionalidades institucionais identificadas; e **III.** se não são suficientes as reformulações institucionais para solucionar os dilemas do presidencialismo brasileiro.

2 O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E O CONFLITO DE PODERES

Desde a proclamação da República, em 1889, o Brasil é presidencialista. Todas as Constituições desde então, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, têm como cerne do sistema de governo brasileiro o presidencialismo. É verdade que ao longo do século XX a relação entre Presidente da República e Congresso Nacional não foi uma das mais estáveis. O período foi marcado por instabilidades, golpes, conflitos institucionais e até mesmo por uma breve experiência parlamentarista.

O descontentamento de algumas elites brasileiras, das forças armadas e o receio de ideais comunistas fomentaram a discussão e a adoção do parlamentarismo, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros e ascensão ao cargo de João Goulart. A Emenda à Constituição n. 4, de 2 de setembro de 1961, estabeleceu o parlamentarismo, que teve breve duração, pois a Emenda n. 6, de 23 de janeiro de 1963, reestabeleceu o presidencialismo.

Após 1963, a Constituição de 1967 e a Emenda à Constituição de 1969 mantiveram o presidencialismo como sistema de governo. Sistema também adotado à Constituição vigente, de 1988.

As origens do presidencialismo remetem a história norte americana do século XVIII. Diferentemente do parlamentarismo cujo processo de elaboração se constituiu num desenvolvimento histórico, o presidencialismo é a criação racional e consciente do constituinte americano (Filho, 2022) que conjuga os ideais democráticos, centrado na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular (Dallari, 2013).

Os constituintes norte-americanos, reunidos na Convenção da Filadélfia, instituem pela primeira vez o presidencialismo, cujas bases remontam a monarquia limitada britânica do século XVII. Os constituintes sistematizaram suas instituições (Poder Executivo e Poder Legislativo) sob influência de John Locke¹⁴ e, especialmente, Montesquieu¹⁵. Na falta de um príncipe para ascender ao trono – e porque não o desejavam –, concedem o lugar a um cidadão (Filho, 2022).

O sistema presidencialista pode ser definido de acordo com suas características políticas e jurídicas (Filho, 2022). O traço político de maior importância é a predominância da figura do Presidente nesse sistema. A preponderância decorre da legitimidade que lhe é conferida em

¹⁴ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Intr. J.W. Gough; trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa (Coleção clássicos do pensamento político). Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

¹⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. apres. Renato Janine Ribeiro; trad. Christina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

decorrência de uma eleição popular e por ele ser o líder da Nação. A estrutura jurídica do sistema atribui ao presidente bastante poder. É ele quem orienta a vida política do país, quem representa a unidade nacional, enquanto Chefe de Estado e, em virtude da transformação do Estado a uma natureza mais social, também lhe foi ampliado as atribuições de chefia de governo.

Por sua vez, as características jurídicas fundamentais precedem os traços políticos. Juridicamente, o presidencialismo é, em primeiro lugar, um regime de separação de poderes. As lições de Montesquieu, que identifica três funções no Estado e atribui, com exclusividade, cada uma a um determinado órgão independente é o cerne do sistema. Também é característica a concentração da chefia do Estado e a chefia do governo em um órgão unipessoal, a presidência da República. Outra característica evidente do sistema é a independência recíproca dos Poderes – de modo especial, do Executivo e Legislativo. A eleição do Presidente e a sua manutenção no cargo não exigem confiança política do Parlamento. Assim com a formação e subsistência deste último não podem sofrer ingerência e a interferência daquele.

Demonstrado os traços gerais do presidencialismo, as partes que se seguem neste capítulo visam o desenvolvimento da estrutura normativa dos órgãos de poder (Legislativo e Executivo) na Constituição de 1988 e em seguida, a análise da relação que dinamiza a mecânica institucional desses Poderes. A partir dos elementos normativos e institucionais conferidos pela dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo, serão examinados o desempenho e o comportamento do atual modelo.

2.1 O sistema de governo na Constituição de 1988: organização estrutural normativa

Um dos fundamentos de nucleação de uma Constituição é o estabelecimento de regras de limitação do exercício do poder estatal. Dentre as formas de limitar o poder, como consolidado no constitucionalismo democrático, está a divisão de poder.

A separação de poderes é um dos preceitos que a Constituição Federal de 1988 inscreve como princípio fundamental do Estado brasileiro, em seu art. 2º. Também é cláusula pétrea, porque o texto constitucional proclama, no art. 60, § 4º, inc. III, que a separação de poderes jamais será objeto de deliberação de proposta de emenda tendente a abolir.

Enquanto princípio fundamental, a separação de poderes está prevista no art. 2º, da CRFB/88, sob os seguintes dizeres, “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Conforme leciona José Afonso da Silva (2022), os termos que se seguem – Legislativo, Executivo e Judiciário – possuem sentido duplo. As expressões indicam as funções de poder, ou seja, função legislativa, função executiva e função jurisdicional, e os órgãos responsáveis pelo exercício por cada uma delas¹⁶.

Estabelecido a divisão de poderes, o legislador constituinte quis também lhe informar sentido. Afinal, a Constituição manteve a previsão da cláusula “*independentes e harmônicos entre si*”¹⁷. Isso significa que no desenvolvimento constitucional dos poderes, a independência de cada órgão de poder estará demarcada em um grau mínimo e máximo de realização, sob pena de deturpar a separação. Também se encontrará em risco de um poder sobrepor-se ao outro se, inexistindo limites, um número mínimo e máximo de instrumentos que propiciem a harmonia entre os poderes for desrespeitado (Ferraz, 1994).

De um lado, afirmar que os poderes são independentes significa especificamente dizer que **I.** a investidura e a continuidade do titular de um poder não depende da vontade e nem da confiança de outro órgão; **II.** que o exercício das atribuições próprias conferidas ao titular de um poder não necessita da consulta ou autorização dos outros titulares; e **III.** desde que observada as disposições constitucionais e legais, a organização de cada órgão e de seus respectivos serviços é livre (Silva, 2022).

De outro, afirmar a harmonia entre os poderes significa observar que a relação recíproca entre os órgãos se pauta em um trato cortês e de respeito às prerrogativas que eles detêm por direito (Silva, 2022). Mas, também que, em respeito ao sistema de freios e contrapesos, há interferências de um órgão no outro, as quais têm por finalidade a realização do bem coletivo e a proteção contra o desmando e o arbítrio no exercício do poder. Regra de harmonia que não significa domínio de um poder pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas significa que os órgãos devem agir de concerto, em colaboração, e controlando-se reciprocamente.

¹⁶ José Afonso da Silva fala em distinção de funções do poder e divisão (ou separação) de poderes. A distinção de funções constitui a especialização de tarefas governamentais, que pode ser atribuída a órgãos distintos ou mesmo exercidas por um único órgão. Quando cada uma das funções governamentais é exercida por um órgão distinto, falamos em divisão de poderes. Inclusive, este se fundamenta em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado na realização de uma função; e b) independência orgânica, ou seja, que além da especialização, é necessário que cada órgão seja independente dos outros, o que demanda ausência de meios de subordinação. SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed., rev. e atual./ até a Emenda Constitucional n. 125, de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022, pp. 110-111

¹⁷ O texto constitucional aprovado no segundo turno de votações na Assembleia Constituinte não apresentava a cláusula “*independentes e harmônicos entre si*”, porque se discutia a possibilidade de adoção do parlamentarismo, sistema caracterizado pela colaboração entre os poderes, enquanto a cláusula é mais conveniente ao presidencialismo. Por sugestão do Dep. Michel Temer, prevaleceu na Comissão de Redação, a reinserção da cláusula da harmonia e independência contida no art. 2º da Constituição. SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed., rev. e atual./ até a Emenda Constitucional n. 125, de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 108

A manutenção da cláusula de “independência e harmonia” é própria da divisão de poderes presidencialista (Ferraz, 1994). O legislador constituinte ao optar pela sua inscrição no princípio da separação de poderes manifestou predileção pelo sistema presidencialista em detrimento de um sistema parlamentarista. A decisão, contudo, não foi consensual. Restava pendente a definição da forma e do sistema de governo quando a Constituição foi promulgada, decididos em plebiscito anos depois.

A Constituição, aprovada 1988, foi preconizada por um processo democrático protagonizado por uma Assembleia Nacional Constituinte. Na fase final do regime militar, o pleito para a realização de eleições presidenciais livres e diretas ganhava força. O movimento, que ficou conhecido como “Diretas já”, não alcançou êxito imediato quanto ao objetivo desejado, mas foi suficiente para marcar uma profunda alteração no cenário político da época.

Um ano depois, a eleição parlamentar indireta para presidência da República sagrou vitorioso o centrista Tancredo Neves, um dos líderes do movimento popular, e José Sarney como Vice-Presidente, oriundo da base parlamentar do partido governamental. Foi este quem assumiu a presidência em decorrência da súbita morte de Tancredo Neves. Foi também José Sarney quem iniciou o processo de transição para a democracia, em uma articulação com o Congresso.

A Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, era composta por diversos setores políticos da sociedade, que variavam da esquerda à direita. O predomínio político dentro da Assembleia, no entanto, foi de um grupo chamado “Centrão”, constituído por partidos de centro-direita, deputados moderados e centristas do PMDB (antiga oposição ao partido governista militar) e do PTB (Morais, 2017).

As distinções e multiplicidade de preferências políticas e sociais influenciaram os trabalhos conduzidos dentro da Assembleia. As deliberações foram marcadas por debates e divergências e, neste contexto, o “Centrão” constituía peça fundamental na tomada de decisão (Morais, 2017). A definição do sistema de governo não fugiu à regra. E alas parlamentares se formaram em torno de duas opções para o sistema que edificaria a nova ordem constitucional: o presidencialismo e o parlamentarismo.

Rodrigo Martins (2013) analisa o processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 no que se refere à escolha do sistema de governo brasileiro. O autor demonstra que as opções pelo tipo parlamentarista ou pelo tipo presidencialista foram pautadas por preferências políticas, reconduzindo a análise sobre três parâmetros, que diziam respeito ao legado histórico, à imparcialidade e ao cálculo estratégico da decisão para o grupo político. Assim, partidos diferentes entre si ou, mesmo, distantes ideologicamente, votavam de forma

semelhante, de acordo com suas preferências, optando ou pelo sistema parlamentarista ou pelo sistema presidencialista, visando o resultado que determinada escolha acarretaria para o grupo.

O texto constitucional aprovado não encerrou o debate sobre o sistema de governo, o qual foi objeto de um plebiscito em 1993. O art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias previa a realização do plebiscito para a definição da forma e do sistema de governo. Assim, no dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado deveria escolher, entre a República e a Monarquia Constitucional, a forma de governo, e, entre o parlamentarismo e o presidencialismo, o sistema de governo, que deveriam vigorar no país¹⁸.

Em consonância com a tradição histórica do país, a escolha foi pela forma de governo republicana e pelo sistema presidencialista¹⁹. Decisão que assentou a discussão em torno do sistema de governo no meio jurídico, mas não entre os cientistas políticos, que já identificavam algumas peculiaridades que a Carta Constitucional recém aprovado acabara de criar, conforme afirma Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015).

Na esteira do pensamento de Virgílio Afonso da Silva (2021), podemos afirmar que, no âmbito da separação de poderes, a decisão política fundamental da Constituição brasileira de 1988, foi a de recepção da tripartição do poder, seguindo a tradicional divisão em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

O princípio da separação de poderes, anunciado no art. 2º, se irradia por todo o texto constitucional. Mas é no Título IV, “Da Organização dos Poderes” que a estrutura, a organização e a investidura aos cargos de cada poder são definidas. A cada órgão é atribuído competências privativas em detrimento do outro, bem como, é determinado mecanismos de controle e competências compartilhadas entre eles, estabelecendo um sistema de freios e contrapesos.

O sistema de governo brasileiro, como já anteriormente dito, se insere no tipo presidencialista. Carlos Blanco de Moraes consigna que a definição de um tipo de sistema centra-se na identificação da instituição não formal, mas realmente predominante (2017). Fundamentalmente, a Presidência da República é o órgão soberano predominante entre os

¹⁸ O plebiscito que deveria ocorrer nessa data, foi realizado, no entanto, no dia 21 de abril de 1993, por força da EC n. 2/92. BRASIL. **Emenda Constitucional n. 2º**, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc02.htm>. Acesso em 23 de jul de 2024.

¹⁹ A forma de governo republicana foi a preferência de 66,26% do eleitorado, enquanto 10,25% preferiam a monarquia, 13,20% votaram nulo e 10,29% em branco. No que diz respeito ao sistema de governo, a decisão pelo presidencialismo foi a opção de 55,67% dos eleitores, enquanto 24,91% optaram pelo parlamentarismo, 4,85% votaram em branco e 14,58% anularam o voto. TSE. **Plebiscito de 1993** (tabela). Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justica_eleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf>. Acesso em: 18 de jul de 2024.

órgãos que exercem função política. Por esse motivo, se passa à análise da estrutura, da organização e das competências do Presidente da República, isto é, do Poder Executivo.

A compreensão do que se trata o Poder Executivo converge no entendimento de ele se constituir como órgão constitucional que compreende o exercício das funções de chefia de Estado, de governo e da administração. Em decorrência do incremento de atribuições na governança, especialmente no Estado Social, o Executivo é percebido como o próprio Governo.

As formas de manifestação, na prática, do Poder Executivo expressam uma tipologia que possibilita classificá-lo de maneira diversa (Silva, 2022). Encontramos, nesse sentido, o a) executivo monocrático, exemplificado pela figura de um Presidente, nos sistemas presidencialistas; b) executivo colegial, exercido por homens de igual poder, como, os antigos cônsules romanos; c) executivo diretorial, no qual a organização em comitê; e, e) executivo dual, típico de sistemas parlamentaristas, no qual um indivíduo exerce a chefia de Estado cujo governo é exercido por um Conselho de Ministros²⁰.

O Poder Executivo é matéria do Capítulo II, do Título IV (Da Organização dos Poderes), da Constituição de 1988, que aborda sobre a investidura (eleição e posse) ao cargo de Presidente da República, a organização do órgão constitucional (mandato, vice, ministros e órgãos auxiliares), as atribuições (competências) da presidência e, por fim, a responsabilidade do titular do cargo (casos de perda de mandato).

O dispositivo inaugural dessa parte constitucional, o art. 76, estabelece que o Poder Executivo será exercido pelo Presidente da República com o auxílio de seus Ministros de Estado. A Constituição ao centrar o Poder Executivo nas mãos do Presidente, ela enfeixa as chefias de Estado e governo em uma só figura. Dessa forma, observamos, no Brasil, um executivo monocrático, porque um só indivíduo exerce esse Poder.

Ensina-nos Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2022) que, enquanto Chefe de Estado, o Presidente exerce a representação externa e interna da unidade do Estado. Assim, diante do estrangeiro, ele simboliza o Estado brasileiro e, diante do cidadão, é a representação da unidade nacional. Em contrapartida, enquanto Chefe de Governo, lhe incumbe a liderança da política nacional. Isto é, o Presidente é o responsável por determinar e conduzir a política nacional, direcionando a ação governamental e conduzindo os instrumentos administrativos a alcançá-la.

²⁰ Manoel Gonçalves Ferreira também propõe uma tipologia de governo a partir da combinação daquilo que considera figuras básicas, isto é, chefe de Estado, chefe de governo e ministros, propõe sua classificação em Executivos de forma monocrática, dualista e colegiada. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** (E-book). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022, p. 194-195. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Para se investir ao cargo de Presidente da República do Brasil é necessário, antes, preencher alguns requisitos previstos no arts. 12, § 3º e. 13, §3º, incisos I a V e VI, alínea “a”. O candidato à presidência da República deve, primeiramente, atender a um requisito privativo ao cargo, ser brasileiro nato. Deve também preencher requisitos relativos às regras de elegibilidade, ou seja, estar em pleno gozo de direitos políticos, estar registrado como eleitor, estar domiciliado no Brasil, estar filiado a partido político e ter no mínimo 35 anos.

Cumprida as exigências para a candidatura ao cargo de Presidente, os candidatos devem se submeter a um processo de escolha popular, a eleição. A Constituição prevê, no art. 14, que as eleições ocorram mediante sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

A eleição do Presidente da República e do Vice-presidente ocorre simultaneamente em pleito realizado no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro²¹, em segundo turno, do ano anterior ao término do mandato do Presidente vigente, conforme *caput* do art. 77, da Constituição.

Registra-se que a eleição do Presidente importa a do Vice com ele registrado, nos termos art. 77, § 1º, o que demonstra que ambos são eleitos por uma mesma chapa. Não havendo possibilidade da eleição de um Vice-presidente oriundo de uma base política concorrente a do Presidente eleito. Eles guardam, em alguma medida, compatibilidade política, ou, concordam em constituírem juntos uma chapa presidencial.

Nos termos do art. 77, § 2º, será consagrado eleito Presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. No entanto, em uma mesma eleição, se nenhum candidato alcançar a maioria absoluta dos votos necessários para se sagrar eleito, um novo pleito deverá ser realizado, no qual os dois candidatos mais votados deverão concorrer. Vencerá aquele que alcançar a maioria dos votos válidos, conforme estabelecido no art. 77, § 3º.

Consoante entendimento de José Afonso da Silva (2022), o que a Constituição fez foi adotar, para a eleição presidencial, o princípio da maioria absoluta. Não havendo a possibilidade da maioria absoluta de votos se formar em um pleito único, previu a realização de um segundo

²¹ Uma pequena digressão quanto à data de realização do segundo turno deve ser feita. O art. 77 da Constituição prevê o último domingo do mês de outubro como data a ser realizada a votação em segundo turno, entretanto, o § 3º do mesmo artigo prevê que deve ser realizado após 20 dias do primeiro turno. A incompatibilidade entre os textos se deve a alteração realizada no *caput* do art. 77 pela EC n. 16/1997 que alterou a redação para a que se encontra atualmente, deixando de modificar o dispositivo expresso no terceiro parágrafo. Diante da incompatibilidade, o Min. Alexandre de Moraes afirma que EC n. 16/1997 trata-se de norma constitucional posterior regulamentadora, devendo prevalecer quanto a data de realização do segundo turno, porém, que não inviabiliza a regulamentação constante no § 3º do art. 77 quanto ao quórum necessário para eleição presidencial no primeiro e segundo turno, que se mantém vigente e eficaz. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** (E-book). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776375/>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

turno. O que se depreende do texto constitucional é a adoção do sistema eleitoral majoritário de dois turnos para a eleição do Presidente da República do Brasil.

O sistema eleitoral majoritário pode ser dividido em duas espécies, o sistema majoritário simples (ou puro) e o sistema majoritário de dois turnos (Moraes, 2024). No primeiro reputa-se eleito aquele que obtiver o maior número de votos na disputa eleitoral – é o sistema que define eleito os candidatos ao Senado Federal, por exemplo. No sistema majoritário de dois turnos, no entanto, será consagrado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. Isso significa que, não ocorrendo a eleição de um dos candidatos em primeiro turno, deve-se realizar um novo escrutínio.

Retomando as lições de José de Afonso da Silva (2022), para quem a eleição em dois turnos é apenas técnica de realização do princípio da maioria absoluta, não confirmado em primeiro turno a vitória de um candidato, um segundo turno indicará como candidato eleito aquele que alcançar a maioria absoluta dos votos, ou seja, mais da metade dos votos, dentre aqueles destinados aos candidatos. Afinal, como evidencia Giovani Sartori (1996), havendo só dois candidatos em um segundo turno, um deles será vencedor com a maioria absoluta dos votos.

Em outras palavras, será eleito Presidente aquele que obtiver mais votos do que todos os outros candidatos, não importando se, em primeiro turno, contra vários oponentes, ou em segundo turno, contra um único oponente.

Em continuidade, se ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de algum dos candidatos antes do segundo turno, se convocará o de maior votação entre os remanescentes (art. 77, § 4º). E se remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, se qualifica o mais idoso (art. 77, § 5º).

No primeiro caso, o que se busca é evitar a união entre os candidatos mais votados de modo que um deles desista em favor da eleição do outro, o que infringiria o princípio da maioria absoluta (Silva, 2022). A disposição seguinte apenas prevê forma de resolução quando houver empate entre candidatos.

Uma vez eleito, o Presidente da República e seu Vice tomam posse em sessão no Congresso Nacional, onde comprometem-se, mediante juramento à nação, “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil” (art. 78).

A posse se realizará no dia 5 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, conforme redação atribuída pela EC n. 111/2021²² ao art. 82. Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente da República ou o Vice-presidente não assumirem o cargo, sem justificar motivo de força maior pelo não comparecimento, o cargo será declarado vago, nos termos do parágrafo único do art. 78.

A Constituição é silente quanto a quem cabe declarar a vacância, mas o entendimento comum é que cumpre ao Congresso Nacional declará-lo (Silva, 2022). O dever é atribuído ao Poder Legislativo, pois o ato é de natureza política, não cabendo, por exemplo, reconhecer competência ao Tribunal Superior Eleitoral, que cuida de questões eleitorais.

O mesmo artigo que dispõe a data da posse, fixa em 4 anos a duração do mandato presidencial (art. 82). O texto original da Constituição previa a duração do mandato em 5 anos. No ano de 1994, o período foi reduzido para 4 anos, pela EC de revisão n. 5, mantendo a tradição constitucional brasileira resistente à possibilidade de reeleição para um mandato subsequente (Silva, 2021). Ocorre que a EC n. 16/1997 suprimiu a vedação à reeleição, possibilitando que o Presidente eleito possa ser reeleito para um único período subsequente. Em outras palavras, atualmente, aquele que se elege Presidente cumpre um mandato pelo período de 4 anos, podendo ser reeleger para um único mandato subsequente.

Cumprе registrar que os requisitos previstos àquele que se candidata ao cargo de Presidente da República, assim como a eleição e o mandato também se aplicam ao Vice-Presidente, tendo em vista que a eleição deste depende da eleição daquele, o titular do cargo.

Os artigos que se seguem no capítulo do Poder Executivo disciplinam a substituição e a sucessão do Presidente de República e também o impedimento e a vacância do cargo. Impedimento é a terminologia utilizada pela Constituição para designar a impossibilidade temporária do Presidente em exercer o seu cargo. Em que pese a Constituição não elencar expressamente as situações de impedimento, algumas delas, como, o afastamento em decorrência de férias, doença ou mesmo, suspensão em virtude de processo movido contra o presidente constituem exemplo (Filho, 2022). Em contraposição, a vacância do cargo decorre da impossibilidade definitiva do exercício das atribuições presidenciais (Silva, 2021). Logo, são exemplos de vacância situações, como, morte, renúncia, perda de cargo em decorrência de

²² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm#art1>. Acesso em: 24 jul. 2024

processo pelo cometimento de crime de responsabilidade ou comum (arts. 85 e 86), ausência do país por período superior a 15 dias sem autorização do Congresso Nacional (art. 83) ou ausência do Presidente decorrido 10 dias da data fixada para posse (art. 78, p.ú.).

Paralelamente à essa contraposição, há outra, entre substituição e sucessão (Silva, 2021). De acordo com o art. 79, o Vice-presidente substitui o Presidente da República nos casos de impedimento. Isto é, exerce a presidência temporariamente. E lhe substitui, nos casos de vacância, ou seja, torna-se Presidente e cumpre o mandato até o final.

A Constituição prevê, no entanto, que a impossibilidade paire não apenas no Presidente da República, como também em seu Vice. Por esse motivo, o art. 80 prevê que em caso de impedimento dessas duas figuras políticas ou de vacância de ambos os cargos, serão chamados, sucessivamente para exercer o cargo presidencial, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e, por último, o Presidente do Supremo Tribunal.

A regra é de que essas três autoridades substituam o Presidente temporariamente, pois, havendo vacância dos cargos da presidência e vice-presidência da República, novas eleições deverão ser convocadas em noventa dias de aberta a última vaga (art. 81). Ocorre que esta eleição será direta, se a vacância ocorrer nos dois primeiros anos de mandato, e, indireta, mediante eleição do Presidente e Vice-presidente pelo Congresso Nacional, se a vacância se der nos dois últimos anos de mandato, consoante interpretação do art. 81, § 1º. Em qualquer um dos casos, os eleitos deverão apenas completar o período de seus sucessores (art. 81, § 2º).

Na tradição constitucional brasileira, o Vice-presidente já foi responsável por presidir o Senado, como previsto na Constituição de 1891, bem como de presidir o Congresso Nacional, na Constituição de 1967 (Filho, 2022). Noutros momentos, sempre foi figura esquecida, por vezes perigosa à paz e a ordem pública, quando deixava-se enveredar-se às conspirações contra o Presidente. Mas também é verdade que os Vice-presidentes desempenharam funções fundamentais na vida política brasileira, seja substituindo ou sucedendo Presidentes, ou exercendo funções de confiança atribuídas pelo Presidente.

O Vice-presidente não conta com muitas atribuições constitucionais²³. No regime presidencialista, a substituição e a eventual sucessão presidencial são suas maiores incumbências (Moraes, 2024). Uma rápida menção ao Vice-presidente, prevista no art. 79, parágrafo único, já lhe atribui como função auxiliar o Presidente da República, sempre que por ele convocado para missões especiais dentre outras que lhe venham a ser conferida por lei

²³ Nesse sentido, Assis-Brasil afirma que “o Vice-Presidente é, por sua própria natureza, figura subalterna”. ASSIS-BRASIL, J. F. de. **Do governo presidencial na república brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Calvino, 1934. p. 191

complementar. Dessa forma, a atribuição principal do Vice é de auxiliar o Presidente. É verdade também que compõe o Conselho da República (art. 89, inc. I) e o Conselho de Segurança Nacional (art. 91, inc. I).

O momento é conveniente para um apontamento. Embora não seja atribuída muita importância política ao Vice-presidente, nos dizeres de Alexandre de Moraes (2024), a escolha do candidato serve, muitas das vezes, para conciliar interesses partidários ou acertar coligações políticas – certamente, em vista aos resultados eleitorais.

Outras autoridades dividem a responsabilidade de auxiliar o Presidente da República. Conforme o art. 76, o Presidente será auxiliado pelos Ministros de Estado. Eles são responsáveis por organizar e dirigir as ações daquela fração da atividade administrativa. Os Ministros são os verdadeiros líderes dos grandes blocos da administração pública federal, os Ministérios, submetidos ao Presidente da República, que disciplinará a criação e extinção mediante lei (art. 88).

Por constituírem-se auxiliares do Presidente da República, a ele se deve a livre nomeação e exoneração dos Ministros (art. 84, I). A Constituição condiciona a escolha para ser Ministro de Estado entre brasileiros maiores de vinte um ano e no exercício de direitos políticos (art. 87, *caput*). Essa regra comporta uma exceção. Se a nomeação é para designar aquele que chefiará o Ministério da Defesa, a escolha será ainda mais restrita, pois a Constituição exige que a escolha se restrinja apenas entre os brasileiros natos, em observância ao art. 12, § 3º, inc. VII. A restrição visa a proteção da soberania nacional.

As atribuições do cargo estão previstas nos incisos do parágrafo único do art. 87, com destaque ao dispositivo que expressa a principal função dos Ministros, a de “exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República”²⁴.

A Constituição prevê também a existência de outros dois órgãos de apoio ao Presidente da República: o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. O primeiro foi criação da Constituição de 1988, cuja atribuição é de aconselhar o Presidente sobre questões como intervenção federal, estado de defesa, estado de sítio e outras questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas, conforme art. 90, enquanto sua composição está prevista no art. 89. Já o Conselho de Defesa Nacional é órgão consultivo da presidência da República sobre questões relacionadas à soberania nacional e a defesa do Estado democrático.

24 As demais funções são: expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; e praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Especificamente, as competências estão dispostas no art. 91, § 1º. O referido artigo também prevê sua composição (art. 91, incisos I a VIII) e ainda estabelece que lei regulará a organização e o funcionamento. A lei que se refere é a Lei n. 8.041 de 1990.

Uma vez que o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado e as funções de Chefe de governo, o art. 84, da Constituição, traz um extenso rol de competências que privativamente lhe compete²⁵. O parágrafo único, no entanto, ressalva a característica da exclusividade do exercício de algumas atribuições, possibilitando ao presidente a delegação delas. Assim, o presidente pode delegar aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União as funções mencionadas no inciso VI (dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração pública, bem como a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos); XII (conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei); e XXV, primeira parte (prover os cargos públicos federais, na forma da lei).

Dentre as atribuições definidas no artigo supracitado, que evidenciam o Presidente da República como Chefe de Estado e Chefe de governo, estão também as previsões que o

²⁵ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição. XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

constituem chefe da Administração Pública Federal (art. 84, inc. II) e das Forças Armadas (art. 84, inc. XIII). O texto constitucional dedica um capítulo à administração pública (Título III, Capítulo VII), no qual estabelece princípios e regras quanto aos servidores civis e militares, de todo os níveis da federação.

Quanto às Forças Armadas, a Constituição entrega ao Presidente o comando supremo e lhe confere o poder de nomear os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A Constituição reforça essa atribuição no art. 142. Aliás, dedica um capítulo às Forças Armadas, dentro do Título V, que cuida da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

Uma observação é válida para o momento: é nesse título do texto constitucional que se encontra a disciplina de outro poder bastante relevante, a decretação do estado de defesa e estado de sítio (art. 84, inc. IX). Ambos são medidas de exceção e que limitam o exercício de direitos fundamentais, por isso devem obedecer aos requisitos que a disciplina constitucional lhes exige. Por esse motivo também que o uso dessas medidas pelo Presidente da República é sensível e lhe exige equilíbrio na decisão.

Retomando a análise sobre a atribuição do Presidente quanto comandante supremo das Forças Armadas, Alexandre de Moraes (2024) afirma que a tarefa não se trata de simples título honorífico, mas de verdadeira direção e comando das atividades das três armas.

Outra competência que demanda destaque é aquela que atribui ao Presidente o poder de celebrar tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, inc. VIII). É durante o processo, que o Presidente da República exerce suas funções como as de celebrar, ratificar e promulgar tratados internacionais (Medeiros, 2008).

O extenso rol de atribuições do Presidente da República suscita tentativas de classificação. A preocupação para a sistematização é mais didática do que analítica. Por esse motivo, os critérios podem divergir, no entanto, são úteis para a compreensão da extensão e natureza dos poderes presidenciais.

A sistematização do Prof. José Afonso da Silva (2022) distribui as competências em três funções básicas do Poder Executivo. Nela, encontramos atribuições de 1. Chefia de Estado; 2. Chefia de Governo; e 3. Chefia da Administração federal.

O Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2022), por sua vez, apresenta a divisão das atribuições entre aquelas decorrentes da função de chefia de Estado e de chefia de Governo. Enquanto Chefe de Estado, compete ao Presidente exercer a 1) representação do Estado nas relações internacionais; e 2) constituir outros poderes do Estado. Enquanto Chefe de governo, suas atribuições são de 1) orientação política global; 2) chefia da administração em geral; 3) guardião da segurança nacional; e 4) defensor do interesse público.

Como visto, as atribuições do Presidente da República do Brasil são diversas. A quantidade de competências definidas constitucionalmente o coloca em posição de destaque se comparado a seus equivalentes e em outros países (Silva, 2021). No entanto, o poder do Presidente da República no processo legislativo é o que realmente realça entre os poderes presidenciais (Clève, 2021). A Constituição de 1988 possibilita que ele participe de várias etapas no desenvolvimento legislativo.

O Presidente figura como um dos detentores da iniciativa legislativa, conforme o art. 61, *caput* (também art. 84, inc. III). Em determinados casos, a iniciativa é privativa²⁶, ou seja, exclusiva, como aqueles previsto no art. 61, § 1º. Além de leis, pode propor emendas constitucionais (art. 60, inc. II). No processo legislativo, detém também o poder de vetar os projetos de lei, inclusive parcialmente, consoante art. 66, §§ 1º e 2º (e também art. 84, inc. v), bem como sancionar, promulgar e fazer publicar as leis (art. 84, inc. iv, primeira parte). Além disso, o Presidente pode editar medidas provisórias com força de lei (art. 62) e elaborar leis delegadas (art. 68). Fora os poderes no processo legislativo, o Presidente da República possui competência para expedir decretos e regulamentos²⁷ para a fiel execução das leis, conforme se verifica no art. 84, inc. iv.

Como já mencionado, o presidencialismo possui como característica a independência política e funcional do Presidente perante o Parlamento. Isso não significa, contudo, absoluta irresponsabilidade do titular do cargo presidencial. A Constituição prevê a responsabilização do Presidente da República no caso de cometimento de crime de responsabilidade de crime comum, o *impeachment*.

Por *impeachment* deve-se compreender o processo que tramita no Poder Legislativo pelo qual uma sanção é imposta a uma autoridade pública, destituindo-a do cargo e lhe impondo uma pena de caráter político (Filho, 2022).

²⁶ Art. 61, § 1º: São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

²⁷ HETSPER, Rafael Vargas. O Poder do veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. v. 49, n. 193, pp. 215-226, jan./mar. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496569>>. Acesso em: 23 de jul de 2024.

O texto constitucional prevê que o Presidente pode cometer crimes de responsabilidade e crimes comuns. Previsto no art. 85, os crimes de responsabilidade podem ser infrações políticas ou funcionais (Silva, 2022). Os primeiros dizem são aqueles que atentam contra a existência da União (art. 85, inc. I), o livre exercício dos Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação (art. 85, inc. II), o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (art. 85, inc. III) e a segurança interna do País (art. 85, inc. V). Já as infrações funcionais, previstas entre os incisos V a VII, são aquelas que atentam contra a segurança interna do País, a probidade na administração e a lei orçamentária.

O parágrafo único do art. 85 estabelece que esses crimes serão definidos por lei especial. Trata-se da Lei n. 1.079/1950 recepcionada pela Constituição de 1988²⁸.

O Presidente da República pode também ser responsabilizado pelo cometimento de crimes comuns. Embora a definição do que seria crime comum não seja tarefa fácil, entende-se que são aqueles definidos na legislação penal comum ou especial, mas que guardem relação com o exercício do mandato (Silva, 2021). Afinal, a Constituição estabelece no art. 86, § 4º que durante a vigência de seu mandato, o Presidente não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

O processo de crimes de responsabilidade ou de crimes comuns se iniciam da mesma maneira. É necessário, consoante art. 86, que a acusação contra o Presidente da República seja admitida por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Trata-se da primeira fase do processo, o juízo de admissibilidade²⁹.

Uma vez admitida a acusação, uma segunda fase se inicia. Quando o crime cometido for comum, o Presidente será processado e julgado perante o Supremo Tribunal Federal. No entanto, se se tratar de crime de responsabilidade, será processado e julgado perante o Senado Federal.

Recebida a denúncia perante o Supremo Tribunal Federal ou instaurado o processo no Senado Federal, o Presidente ficará suspenso por 180 dias do exercício das suas funções, podendo retornar a elas, caso o prazo se encerre sem a conclusão do julgamento (art. 86, §§ 1º e 2º).

²⁸ STF. ADPF 378 MC. Relator(a): Min. Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, publicado em 08-03-2016a, Inteiro Teor.

²⁹ Durante o processo de *impeachment* contra o ex-Presidente Fernando Collor, o STF decidiu e, posteriormente, confirmou durante o processo de *impeachment* contra a ex-Presidente Dilma Rousseff, que o Senado Federal também poderia realizar um juízo de admissibilidade, mediante confirmação de maioria simples dos Senadores, como se verifica na ADPF 378-MC/2015.

O Senado Federal se transformará em tribunal de juízo político (Silva, 2022), cuja sessão será presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, conforme art. 52, parágrafo único. O mesmo dispositivo estabelece que a condenação pelo cometimento de crime de responsabilidade depende do voto de dois terços dos senadores e será de perda do cargo e inabilitação para exercício de função pública por oito anos³⁰, sem prejuízo de demais sanções judiciais cabíveis

Por sua vez, o julgamento do Presidente no Supremo Tribunal Federal pelo cometimento de crime comum que resultar na condenação implicará, por consequência da natureza penal da sentença, a perda do cargo, conforme estabelecido no art. 15, inc. III. E, neste caso, enquanto não sobrevier sentença condenatória, o Presidente não estará sujeito à prisão (art. 86, § 3º).

O que importa da verificação do processo de *impeachment* é que o Presidente da República não se encontra em posição de absoluta irresponsabilidade. Conveniente é a lição de Paulo Brossard (1992) que afirma que o caráter democrático dos regimes de governo não advém apenas da lisura de eleições isentas e periódicas ou do resultado do sufrágio popular, mas, também do dever que têm as autoridades que exercitam o governo de responderem quando fizerem dele um governo irresponsável.

Também, que ao longo do processo, o Presidente conta com prerrogativas e imunidades (Moraes, 2024). A previsão constitucional de juízo de admissibilidade e a impossibilidade de prisão antes de sobrevir sentença condenatória são exemplos de imunidades, enquanto a previsão de julgamento pelo Senado e Supremo Tribunal Federal são exemplos de prerrogativa de foro.

As atribuições e a forma que se organiza a presidência demonstram a importância do Poder no sistema presidencialista. Para os fins desse trabalho, um breve exame sobre o Poder Legislativo também será realizado, mediante uma breve análise da composição e as atribuições do Poder Legislativo.

Na Constituição de 1988, o Poder Legislativo está disciplinado no Capítulo I, do Título IV (Da Organização dos Poderes). Conforme estabelece o art. 44 da carta constitucional, o

³⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 457-458. A aplicação das penas, no entanto, pode ser decidida em votações separadas. No ano de 1992, antes do Plenário do Senado Federal iniciar a votação que responsabilizaria o ex-Presidente Fernando Collor, ele renunciou ao cargo, numa tentativa de evitar a inabilitação política. O Senado Federal decidiu continuar o julgamento. Não podendo mais condená-lo à perda do cargo, decretou a pena acessória: a inabilitação para o exercício de função política por oito anos. Caso semelhante ocorreu no processo de responsabilização da ex-Presidente Dilma Rousseff. A estratégia do partido da ex-mandatária foi de separar as votações. Com apoio do Presidente do STF, que presidia a sessão, o julgamento foi dividido. Assim a ex-presidente foi condenada com perda do cargo, mas não pela inabilitação política, pena que foi interpretada, inclusive pela oposição, como muito rígida.

Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O dispositivo inaugural estabelece que a organização desse Poder é bicameral.

A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleito por sistema proporcional, em cada Estado, Território e no Distrito Federal (art. 45, *caput*), cujo número de representantes é estabelecido por lei complementar, procedendo-se à ajuste relativo à população no ano anterior às eleições (conforme o §1º do art. 45). Importa a adoção do princípio da representação proporcional na composição desta Casa legislativa para seja reflexo das forças democráticas do país (Silva, 2022). Em que pese não haver previsão expressa, o mandato dos Deputados é de quatro anos, definido com base na duração da legislatura, conforme o parágrafo único do art. 44. da Constituição.

O Senado Federal, por sua vez, é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, no número de 3 senadores para cada unidade federativa. Os Senadores serão eleitos pelo sistema majoritário para um mandato de oito anos, renovando-se a representação na casa, na proporção de um e dois terços a cada quatro anos, conforme a disposição do art. 46 da Constituição.

Os Deputados e Senadores não sofrem de qualquer tipo de limitação à reeleição. As exigências para a eleição aos respectivos cargos, no entanto, são aquelas, já mencionadas, do art. 14, § 3º, especialmente, aquelas previstas na alínea VI, letras “a” e “c”, que condiciona a eleição ao cargo de Senador aos candidatos cuja idade mínima seja de trinta e cinco anos, e ao cargo de Deputado cuja idade mínima seja de vinte e um anos.

Eleitos, os representantes parlamentares comporão o Poder Legislativo. As atribuições desse órgão constitucional podem ser divididas de forma especializada, relativo a cada uma das Casas, ou atribuída ao Congresso Nacional, quando ambas as Casas se unem para determinadas atividades. Dessa forma, as atribuições do Congresso Nacional estão previstas nos artigos 48, 49 e 50, da Constituição, enquanto as atribuições da Câmara dos Deputados estão previstas no art. 51 e do Senado Federal no art. 52. Em síntese, as principais atribuições do Poder Legislativo, conforme sistematização de José Afonso da Silva são: as atribuições legislativas, meramente deliberativas, de fiscalização e controle, de julgamento de crimes de responsabilidade e atribuições constituintes³¹.

As Casas do Congresso Nacional são compostas, ainda, por órgãos internos responsáveis por ordenar os trabalhos: são as Mesas Diretoras e as Comissões. Embora a

³¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed., rev. e atual./ até a Emenda Constitucional n. 125, de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022, págs. 524-525

Constituição não traga normas regimentais, as regras sobre a competência básica e a formação estão dispostas em seu art. 58.

Importa registrar que as Mesas Diretoras – o que inclui a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal e, quando reunidas as Casas, a Mesa do Congresso Nacional – são exigência da autonomia das Câmaras Legislativas e suas atribuições são contempladas pelos seus regimentos internos (Silva, 2022). Regra geral, são responsáveis por organizar os trabalhos legislativos, agendar as pautas de votação, encaminhar trabalhos, convocar o comparecimento de Ministros, propor ação direta de inconstitucionalidade entre outras funcionalidades.

As Comissões Parlamentares podem ser permanentes ou temporárias, conforme as atribuições e constituição que lhe dá o regimento interno ou ato que as criou. As Comissões são constituídas por número restrito de membros de cada Casa legislativa e as suas competências, regra geral, estão previstas no art. 58, § 2º, da Constituição.

As Mesas Diretoras e as Comissões exercem papel fundamental na dinâmica do sistema presidencialista brasileiro (Figueiredo; Limongi, 2001). Isso se deve à disposição normativa, prevista no art. 58, § 1º, da Constituição, que confere às Mesas e cada Comissão, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa em sua formação. Em decorrência da forma que são constituídas, os trabalhos e propostas do Presidente da República poderão encontrar mais ou menos facilidade ou dificuldade para a consecução de seu programa de governo, como se verá no item 2.2 deste capítulo.

A forma de organização dos poderes no Brasil insere-se numa tradição presidencialista. Desde 1988, o sistema presidencial brasileiro convive com um Congresso Nacional marcado pela fragmentação partidária. A associação entre presidencialismo e multipartidarismo tem sido apontado como a causa de diversas instabilidades políticas, conflitos entre os poderes e, até mesmo, por ser responsável em pôr a democracia em risco.

Embora a experiência presidencialista no Brasil tenha vivido seus momentos de instabilidade, os presidentes têm conseguido implementar seus programas de governo com o apoio de uma base de sustentação no Congresso Nacional. Esse fenômeno de associação entre o Presidente da República e um grupo partidário de apoio no Parlamento, que marca a dinâmica do sistema de governo brasileiro e tem sido apontado como garantidor da estabilidade governativa, recebeu a alcunha de “presidencialismo de coalizão”, objeto de análise do próximo tópico.

2.2. O presidencialismo de coalizão: da constatação inicial à mecânica institucional

A designação “presidencialismo de coalizão” é atribuída ao cientista político Sérgio Abranches. Já ao final dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, Sérgio Abranches publicou um artigo que não apenas nomeava a dinâmica do sistema de governo que viria a se confirmar anos depois por meio de um plebiscito, como caracterizava seu funcionamento.

O diagnóstico da ordem social brasileira elaborado por Abranches (1988) indicava uma sociedade heterogênea e plural. O crescimento das últimas décadas teria aprofundado desequilíbrios e desigualdades da estrutura social, política e econômica. No plano macrosociológico, se observava uma segmentação de classes marcado pela emergência novos segmentos em decorrência do assalariamento no campo e nas cidades e o declínio de algumas profissões liberais. Dessa estratificação as demandas sociais se multiplicavam e competiam entre si, fomentando conflitos.

Também nos planos macroeconômico e macropolítico revelavam-se heterogêneos (Abranches, 1988). O crescimento capitalista industrial era irregular. O país era marcado pela disparidade do desenvolvimento técnico entre regiões e desigualdade de renda entre pessoas. Ao mesmo tempo que algumas pessoas viviam em padrões de renda, produção e consumo próximo a de países desenvolvidas, outras parcelas conviviam com realidades instáveis, tal como a de países em desenvolvimento, e outras em padrões de pobreza. No plano político, a disparidade era de valores. Coexistiam formas clientelistas e comportamentos ideológicos estruturados. Os diferentes grupos transpunham essas expectativas aos instrumentos de representação típicos das democracias liberais, o que dificultava a formação de um perfil institucional, de organização, de legitimidade e de funcionamento da ordem política.

Ainda no plano político, também o Estado sofria dessa pluralidade (Abranches, 1988). Seu papel, seus objetivos e atribuições acomodavam toda essa diversidade. As ações estatais dividiam-se e conflitavam-se diante da multiplicidade de demandas e expectativas, que não se orientavam num sentido concertado.

Concorrentemente, acumulavam-se insatisfações e frustrações dos setores sociais porque à medida que se multiplicavam as demandas, o atendimento não era integral (Abranches, 1988). Ao mesmo tempo que a ação governamental não garantia o cumprimento das solicitações, o governo recepcionava cada vez mais novas necessidades, seguindo uma tendência de intervenção ampliada do Estado, o que o limitava ainda mais. O governo enfraquecia-se na capacidade de enfrentar crises e resolver problemas críticos.

De acordo com o autor, o problema estava estabelecido, pois, nesse cenário, aumentavam-se os conflitos – ainda que permanecessem reprimidos aberta ou sutilmente mediante barreiras políticas, elitistas, sociais, econômica e culturais – enquanto o quadro institucional não vislumbrava o desenvolvimento de mecanismos que permitissem processar de forma legítima, democrática e institucionalizada esses conflitos (Abranches, 1988).

Estabelecido a organização social heterogênea e todos os problemas dela decorrentes, Abranches apresenta uma análise dos principais traços estruturais do sistema político brasileiro, o que o convencionou chamar de dilema institucional brasileiro³². O autor define o dilema como a necessidade do ordenamento institucional em encontrar formas de recepcionar e processar de maneira eficaz as pressões e demandas oriundas desse quadro heterogêneo. Assim, o ordenamento institucional se consolidaria de forma mais legítima e conferiria capacidade de intervir na ordem social visando a redução das desigualdades.

Portanto, Abranches se propõe a analisar alguns elementos que constituem esse dilema. Identifica na relação ente Executivo e Legislativo, autoridade política responsável pela definição e resolução dos conflitos, o elemento historicamente responsável pela estabilidade (instabilidade) democrática no Brasil, em decorrência da fragmentação na constituição do Congresso e da inflada agenda de problemas e demandas do Executivo (Abranches, 1988).

O momento em que o artigo foi escrito era de transição de regime. O país saía de um período de autoritarismo e se projetava à democracia. O cenário possibilitou ao autor identificar os traços da crise institucional que se formava. A instauração de um novo regime possibilitava a composição de forças políticas e o surgimento de novas demandas, que se somavam às antigas, já inscritas, sobrecarregando a agenda política do Estado. De acordo com Abranches (1988), a acumulação de conflitos e a sucessão de instabilidade aumentavam à medida que direção política (Legislativo e Executivo) era utilizada na administração de crise. Também a contenção de antagonismos dentro do governo, da aliança partidária desgastaria a coalização formada para liderar a transição.

É deste contexto que o autor preceitua a necessidade de institucionalização de procedimentos que arbitrem e resolvam eventuais conflitos e evitem crises que poderiam incidir nas lideranças e na presidência (Abranches, 1988). Para o autor seria imprescindível que a nova

³² “O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social” ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), pp. 7-8.

ordem institucional, que se empunha com a Carta constitucional que estava sendo criada, definisse uma institucionalidade que recepcionasse e organizasse essa tendência informal já existente no plano político de formação de acordos e regras dentro da autoridade política.

Historicamente, a macropolítica brasileira é caracterizada pela coexistência de alguns elementos que em conjunto produziriam efeitos desestabilizadores (Abranches, 1988). A ordem política, de acordo com o autor, seria composta do presidencialismo, do federalismo, do bicameralismo, do multipartidarismo e da representação proporcional, que conjuntamente guardariam certas singularidades capazes de induzir efeitos na estabilidade.

A comparação entre modelos de organização em 17 democracias liberais foi o meio que o autor utilizou para demonstrar as singularidades brasileira. Os resultados obtidos apontaram para a conclusão de que o Brasil não apresentava desvios consideráveis quando comparado às demais democracias. O país adota um modelo de governo presidencial, um regime eleitoral proporcional, um parlamento bicameral, possuía, à época, mais de três partidos com representação superior a 5% na Câmara. Dados, sobre os quais, puderam fornecer subsídio para o autor tecer a conclusão de que o país possuía e tenderia à um multipartidarismo com fracionamento parlamentar entre médio e mediano, com cinco partidos parlamentares efetivos, cujo poder parlamentar seria dividido entre os três maiores – índice semelhante a outras democracias.

Do resultado, o autor faz duas ponderações quanto à preocupação de uma “proliferação excessiva de partidos” (Abranches, 1988, p. 12). A primeira ponderação é de que o próprio sistema eleitoral incentiva ou desestimula a formação de partidos e a tendência ao multipartidarismo é determinada pela pluralidade da social, cultural e regional.

A preocupação com a proliferação de partidos também seria inócua mesmo quando o sistema de representação promovesse a máxima proporcionalidade e não desincentivasse a fragmentação partidária, porque haveria uma diferença entre o número de partidos que concorrem a eleição e aqueles que efetivamente obtivesse a representação parlamentar. Dessa forma, a garantia de representação às minorias não determinaria a inviabilidade de maiorias estáveis, embora, implicasse formação de coalizão governamental (Abranches, 1988).

Abranches também inscreve uma observação quanto a formação de maioria mesmo em meio a um sistema de representação proporcional maximizado: a de que as coalizões, nessas circunstâncias, não são determinadas pelas regras de representação ou número de partidos, mas pelo perfil da sociedade, marcado pela pluralidade e heterogeneidade. E adverte, a tentativa de controle a esse sistema de representação poderia aumentar distorção distributiva entre voto e

cadeira parlamentar, o que poderia se constituir em um elemento de deslegitimação e instabilidade³³.

O diagnóstico elaborado por Abranches apontava que, independente dessas características, que indicaria a constituição de um sistema multipartidário com fracionamento parlamentar mediano, característico da estrutura social brasileira heterogênea e plural, as peculiaridades que compunham o dilema institucional brasileiro não diziam respeito ao regime de representação ou ao sistema partidário. Para o autor, restava claro a semelhança dos elementos institucionais encontrada na ordem política brasileira com as dos demais países. Mais significativo era o que realmente diferenciava o modelo brasileiro; traços da organização que persistiram com as distorções na história institucional brasileira (Abranches, 1988).

A primeira dessas especificidades do modelo brasileiro, quando comparado ao conjunto das nações democráticas analisadas, era a adoção do presidencialismo. Dentre os países selecionados por Abranches para estudo, apenas os Estados Unidos da América eram puramente presidencialista, os demais, majoritariamente, eram parlamentaristas³⁴.

O autor pontua, no entanto, que a adoção de uma característica por si só não é suficiente para caracterizar a especificidade de um regime. É da combinação de características institucionais que a natureza do regime emerge (Abranches, 1988, p. 19). Nesse sentido, nenhuma das democracias liberais estáveis analisadas guardavam a especificidade de combinar a representação proporcional, o multipartidarismo e o presidencialismo.

Bem verdade que uma característica entre essas democracias podia ser observada das experiências políticas: a necessidade de se recorrer à coalizão interpartidária, com alguma frequência, para formação do Executivo. O recurso às coalizões, como pontua Abranches (1988), reflete a fragmentação partidária, resultado da diversidade sócio cultural. É nas sociedades mais diversas e conflitivas, segundo o autor, que a governabilidade e a estabilidade institucional dependem da formação de alianças e da capacidade negocial.

³³ “Além disso, a capacidade de formar maiorias estáveis e a necessidade de recorrer a coalizões não são exclusivamente determinadas pela regra de representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade e por fatores culturais, regionais e linguísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via do regime de representação. Ao contrário, a tentativa de controlar a pluralidade, reduzindo artificialmente o número de partidos representados no parlamento e aumentando as distorções distributivas na relação coto/cadeira, pode tornar-se um forte elemento de deslegitimação e instabilidade”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), pp. 7-8.

³⁴ Também compunham a análise do autor: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Inglaterra, Suécia e Suíça. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), pp. 11-19.

O autor expressa que muitas análises, erroneamente, associam a instabilidade democrática e todas as mazelas experimentadas pelo caso brasileiro ao sistema de representação e à fragilidade partidária (Abranches, 1988). Para o cientista político, o problema era a dificuldade imposto pela elite política e social do país que impediam a compatibilização institucional com o perfil heterogêneo, plural e desigual da sociedade brasileira.

O cientista político vai além, afirma que o sistema eleitoral não pode impedir a heterogeneidade da sociedade, mediante regras que a homogeneizaria. A partir da análise das liberais democracias mais estáveis que empreendeu, observou que é as sociedades que recorrem às coalizões aproveitam-se de variações institucionais da própria ordem política. Afinal a regra institucional que se adapta à realidade social, permitindo representatividade e estabilidade à ordem política.

O Brasil se distinguia por, justamente, colocar-se na contramão da lógica institucional. Esta era a singularidade do modelo brasileiro. O país era o único que, além de combinar proporcionalidade, multipartidarismo e um presidencialismo imperial, organizava o Executivo com base em grandes coalizões (Abranches, 1988).

A essa ordem peculiar, de combinação de diferentes institutos, Abranches denominou “presidencialismo de coalizão” (1998, p. 22). O que o caracteriza é a forma de um presidencialismo mitigado pelo controle parlamentar da coalizão que também organiza, quando não, constitui, o gabinete ministerial³⁵.

O autor também identificou a dinâmica do presidencialismo de coalizão. A lógica de formação fundava-se em dois eixos: o partidário e o regional (Abranches, 1988). A sustentação política do governo não era apenas partidária. Afinal, dependendo da distribuição das cadeiras do parlamento entre os partidos, não seria possível implementar uma coalizão suficiente para apoio ao governo.

O problema que se coloca, diante de uma formação tão diversificada, de acordo com o autor, era a instabilidade. O sistema era marcado por esse risco à medida que se baseava no desempenho do governo e na sua posição em respeitar as diferenças ideológicas ou programática dos grupos que compunham a base de apoio³⁶.

³⁵ “Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um “presidencialismo imperial”, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo “mitigado” pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), p. 22

³⁶ “O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis,

De acordo com Abranches (1988), a formação da coalizão envolve três fases. A primeira, a constituição eleitoral, é aquela em que os partidos se unem em torno de uma diretiva programática mínima, ampla e pouco específica, princípios a serem perquiridos após a vitória eleitoral. A segunda é a constituição do governo. Nesta os cargos são distribuídos e um programa mínimo e bastante genérico é formado. A terceira fase é a qual a aliança, efetivamente, transforma-se em coalizão governativa. É o momento no qual todos os problemas de formulação de agenda de política e sua implementação surgem.

Em um cenário de maior conflito e heterogeneidade, a solução é o recurso às grandes coalizões com um maior número de parceiros, portanto, também mais diversificado ideologicamente. Com a diversidade programática ideológica e programática, os riscos de cisão do grupo também são maiores. A superação do conflito exige cada vez mais negociação, alianças, respeito aos acordos e compromissos e, como já citado, bom desempenho do governo. Se essas condições não forem alcançadas, a estrutura da coalizão pode comprometer-se, igualmente, a estabilidade da ordem política.

A superação negociada da ruptura e dos conflitos tornam-se cada vez mais difíceis. A instabilidade e a cisão interna são comuns em governos de coalizão e, de acordo Abranches (1988), requerem mecanismo institucionais que regule o conflito, promova solução e estabilize a aliança.

No presidencialismo de coalizão os mecanismos negociais intrapartidários de resolução de conflito não são suficientes. O resultado é sempre o enfraquecimento da autoridade executiva e maior conflito entre Legislativo e Executivo (Abranches, 1988). A instabilidade no presidencialismo de coalizão atinge diretamente a presidência. A dificuldade de recomposição impera, a coalizão, antes de apoio, pode tornar-se de veto, elevando o risco de paralisia decisória e ruptura da ordem política³⁷.

Por esse motivo, afirma Abranches (1988), que governos de coalizão requerem procedimentos para solucionar disputas interpartidária dentro da coalizão. Num nível interno, a arbitragem envolve as lideranças partidárias e parlamentares, na qual o Presidente é o árbitro final. Nesta estrutura, a presidência é ponto de convergência do conflito. O desgaste e a sobrecarga o tornam epicentro das crises. No parlamentarismo, a aliança se desfaz, e outra tenta recompor-se. Não conseguindo, dissolve-se e novas eleições são marcadas. No

os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), pp. 27

³⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), p. 30.

presidencialismo de gabinete o ministério é demitido e autoridade presidencial é preservada. No presidencialismo de coalizão, o próprio presidente conta com toda a sorte em caso de crise, tendo que demitir os Ministérios e recuperar a base de apoio, numa tentativa inócua de demonstrar força e autoridade, frente a oposição.

Para Abranches (1988, p. 31), a “submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial”.

Este constitui o dilema institucional do presidencialismo de coalizão: a necessidade de um mecanismo capaz de arbitrar e regular os conflitos que sirvam de defesa do regime democrático e da autoridade presidencial e autonomia legislativa, que evite crises na coalizão, das quais resultam num conflito entre esses dois polos democráticos do presidencialismo, o Legislativo e o Executivo (Abranches, 1988).

A essa quadra, autor lembra que no Império, o poder moderador era o mecanismo típico para a resolução desse problema. Na República Velha, não havia nenhum instrumento, no entanto, a política de governadores trazia equilíbrio. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte é responsável por arbitrar os conflitos constitucionais entre o Legislativo e o Executivo. No Brasil sob a égide da Constituição de 1946, caso claro de presidencialismo de coalizão, não possuía nenhum mecanismo também.

O autor ratifica que em governos de coalizão necessitam de uma instância com força constitucional que possa intervir nos momentos de crise entre Executivo e Legislativo, resolvendo os impasses a partir de parâmetros políticos e impedindo a ruptura do regime (Abranches, 1988). Também que esse instrumento sirva para reduzir a dependência das instituições à presidência e evite que ela se torne o centro das tensões, que envolve diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e a ameaça desestabilizá-la.

Enquanto os demais analistas apontavam a inadequação do presidencialismo ou da representação proporcional como condições que geram instabilidade democrática, para Abranches, essa tradição político-institucional corresponde a especificidade da dinâmica social brasileira³⁸. Aliás, pontua que não haveria evidência suficiente que o parlamentarismo, a representação majoritária ou bipartidária garantisse a estabilidade e impedisse o conflito.

³⁸ Para Abranches, a situação brasileira era marcada pelo “(a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de

O trabalho de Abranches estimulou a discussão acadêmica em torno do tema, especialmente no meio da ciência política. Entre as análises iniciais, a concepção do presidencialismo de coalizão seguia à direção da inoperância, quando não, da paralisia, em virtude da existência de um Presidente impotente e fraco que se contraporía a um Legislativo povoado por uma série de partidos indisciplinados.

As críticas contra o presidencialismo de coalizão brasileiro foram sistematizadas por Otávio Piva (2010). De acordo com o autor os fatores que se somavam em torno do sistema podiam ser enunciadas pela a) existência de um sistema partidário fragmentado que dificultaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático; b) ausência de partidos estruturados em torno de um programa, disciplinados e coesos, capazes de induzir as preferências políticas do eleitorado; c) falta de vinculação entre os eleitores e seus representantes parlamentares; d) multiplicação de políticos individualistas que só se aproximariam de seus eleitores, numa relação clientelista, em vista de votos; e) corrupção, fruto das regras de financiamento de campanhas eleitorais.

As principais críticas que se depreende são aquelas que vinculam o sistema eleitoral ao sistema de governo brasileiro. Fabiano Santos (2003) examina o desempenho do presidencialismo brasileiro a partir dos efeitos advindos do sistema eleitoral. Especificamente, o autor pretende demonstrar como o funcionamento do sistema de representação proporcional de lista aberta pode influenciar na dinâmica do sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), típico do princípio da separação de poderes.

A análise do desempenho do presidencialismo de coalizão parte das regras eleitorais e são críticos a associação do presidencialismo com a representação proporcional (Santos, 2003). Um primeiro grupo compreendia a total incompatibilidade do modelo institucional nas eleições ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Os processos eleitorais são distintos. Enquanto o primeiro utiliza o método majoritário, o segundo utiliza o proporcional.

A adoção de processos eleitorais distintos culmina na fragilidade do partido do Presidente eleito no Parlamento. Ele não alcançaria a maioria parlamentar suficiente. O sistema eleitoral proporcional não possui mecanismo para impedir a fragmentação partidária, o

fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir a representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do “equilíbrio constitucional”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, (pp.5 a 34), pp. 31-32.

resultado seria a dissociação entre a vitória eleitoral no Executivo e no Legislativo (Santos, 2003)

A análise dessa corrente leva à conclusão que associação do presidencialismo com a representação proporcional dificultaria a formação e manutenção de uma maioria parlamentar estável e a maior probabilidade de barganha entre membros do executivo e legislativo, o que resultaria na maior dificuldade estatal em atender as demandas do eleitorado quanto a políticas públicas e que poderia, inclusive, pôr em risco o próprio regime democrático em virtude da inoperância e instabilidade institucional e patronagem (Santos, 2003).

Uma segunda corrente, para além dos problemas já mencionados (correlação do sistema presidencial com a representação proporcional), também aponta o comportamento individual dos parlamentares, que agiriam de forma paroquial, clientelista, com seu eleitorado, do qual também promoveria instabilidades (Shugart, Carey, 1992)³⁹.

Sob essa perspectiva, a atuação pessoal de um parlamentar se dava em razão da sua imagem em detrimento das preferências partidárias (Santos, 2020). Em outras palavras, o parlamentar apegava-se a políticas distributivas para favorecer seu reduto eleitoral, em detrimento à políticas partidárias. A independência dos candidatos resultaria em indisciplina e imprevisibilidade dos partidos no Parlamento.

Santos inicia o exame quanto ao comportamento dos parlamentares sob a perspectiva que afirma que o maior problema desse complexo sistema se assentaria no chamado segredo ineficiente⁴⁰. A definição de sistema ineficiente implica um sistema cujo enfoque da atuação parlamentar é local, paroquial, em detrimento a políticas nacionais. Esse descolamento da eleição legislativa em relação à agenda de políticas nacionais induziria a indisciplina partidária em razão aos benefício político-eleitoral (Santos, 2020).

³⁹ Uma importante nota deve ser registrada quanto a essa corrente. Os autores criticavam especialmente o sistema eleitoral que possibilitaria coligações pré-eleitorais. A distribuição de cadeiras no Parlamento, à época em que eram permitidas coligações nas eleições proporcionais produziam impacto relevante no sistema político, uma vez que candidatos inscritos em um partido coligado a um outro partido, poderia assumir uma vaga mesmo por ocasião da distribuição dos votos na coligação, ainda que este candidato não tenha sido a preferência daquele determinado eleitorado. Em virtude da Emenda Constitucional n. 97 de 2017 as coligações partidárias nas eleições para cargos proporcionais não foram mais permitidas. Dessa forma, do disposto no estudo acima narrado, vale-nos as contribuições quanto aos comportamentos dos parlamentares com justificativa de uma eventual indisciplina desses, do que exatamente os efeitos das coligações na distribuição das vagas proporcionais e as consequências manifestadas no sistema de governo.

⁴⁰ SHUGART, Mathew S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 167-205; AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003. O segredo ineficiente se contrapõe ao segredo eficiente, compreendido, em síntese, como o comportamento do parlamentar em consonância com a identidade partidária, em vistas à construção de políticas nacionais. (COX, Gary W. **The efficient secret**: the cabinet and the development of political parties in victorian England. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987)

O sistema de governo brasileiro forneceria mecanismos de subsistência da lógica do segredo ineficiente. A medida que os partidos nacionais fossem controlados por caciques políticos detentores de poderes e influência local, estes cederiam poderes legislativos ao Executivo para que gerenciasse as políticas nacionais, em troca da manutenção do domínio desses políticos em suas respectivas localidades, canalizando recursos financeiros em favor de seus redutos eleitorais (Amorim Neto; Santos, 2003).

A linha argumentativa apresentada até momento induzia, em síntese, que o sistema proporcional de lista aberta determinaria um comportamento individualista dos parlamentares. No entanto, o modelo de comportamento eleitoral que Fabiano Santos (2003) defende como adequado não é este, a análise empreendida pelo autor o levou à conclusão de que o efeito mais importante do sistema eleitoral não seria o de incentivar o paroquialismo, mas o de nacionalizar o comportamento dos candidatos.

O autor demonstra que quando se desconsidera a influência do voto personalizado, o comportamento dos parlamentares seria a busca da construção da sua base eleitoral. Nesse processo, o Presidente da República seria um importante intermediário, pois sua presença nacionaliza o comportamento dos parlamentares (Santos, 2003). Esse cenário estimularia uma troca de benefícios. Enquanto o Presidente possibilita aos candidatos a construção da sua base eleitoral, mediante a associação à sua imagem e prestígio, eles o ajudariam em troca com a adesão legislativa necessária para garantir a implementação da sua agenda.

Os governos de coalizão também são associados a níveis mais elevados de gastos públicos, especialmente se comparado a governos formados por partidos majoritários (Roubini, Sachs, 1989). De acordo com os autores, a dispersão do poder aumentaria a ineficiência da política orçamentária, de forma que o déficit orçamentário seria maior em coalizões. Nesse sentido, Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015) afirma que a execução de emendas orçamentárias parlamentares desenvolve fundamental papel no desempenho do modelo de presidencialismo de coalizão⁴¹.

⁴¹ De acordo com o autor, o cenário o prognóstico de que a democracia brasileira seria ingovernável ou muito dispendiosa não parece prosperar, “visto que as taxas de sucesso do Executivo, em termos de aprovação de sua agenda no Congresso, são bastante elevadas, consoante se verá adiante. Isso não implica, no entanto, que a aprovação legislativa se dê sem uma contrapartida, isto é, pode ser que haja uma negociação para efeito de aprovação das medidas propostas pelo Executivo, e essas moedas de troca podem circular no varejo, para cada parlamentar individualmente, por meio da liberação das emendas que podem apresentar ao orçamento anualmente” VICTOR, Sérgio Antônio F. **Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de coalizão : exame do atual sistema de governo brasileiro, 1ª edição..** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788502631625. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502631625/>. Acesso em: 12 ago. 2024, p. 105.

O Poder Executivo possui bastante controle sobre o orçamento público. Ainda que o processo de elaboração seja realizado de maneira coletiva, com a colaboração do Congresso Nacional, o Executivo é quem detém mais mecanismos de controle (Pereira; Mueller, 2002). No que tange à execução de emendas orçamentares parlamentares, no entanto, há sempre um espaço de interferência dos representantes (Victor, 2015).

No que concerne à execução de emendas orçamentares e os efeitos dessas sob a disciplina parlamentar, Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015) sistematiza os estudos sobre o assunto dispondo a temática sobre a concepção de três grupos de estudiosos.

O primeiro, representado por Pereira e Mueller associa a execução de emendas parlamentares como mais um fator, somado ao de partidos fortes e pertencimento à coalizão governante como elemento de disciplina dos representantes legislativos às propostas do governo. Para os autores, os partidos são fortes e intermediam, por meio dos líderes partidários e do Executivo, a liberação das emendas e a disciplina de seus parlamentares em benefício de seus candidatos e dos próprios partidos. Sob essa perspectiva, a liberação de emendas funcionaria com um mecanismo de recompensa, na qual premia-se os parlamentares que votassem a favor dos interesses do governo (Pereira; Mueller, 2003).

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi representam o segundo grupo. Os autores examinam o processo de elaboração integral do orçamento a partir da relação entre o Executivo e Legislativo. A execução de emendas parlamentares é apenas mais um elemento nessa política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, os autores propugnam que a execução de emendas faz parte do acordo partidário, entre aqueles que participam da coalizão de apoio ao governo (Figueiredo; Limongi, 2008).

O terceiro grupo é representado por Fabrício Vassalai e Umberto Guarnier Mignozzetti (2010). Os autores traçaram um estudo que compreendia o período de 1996 a 2009 para examinar o que era efeito das execuções de emendas e o que era efeito de pertença à coalizão governante. O estudo proposto levou em consideração outros fatores além do fator de pertença à coalizão, como, o tempo, ou seja, a resposta da execução de acordo com o comportamento na legislatura que a previa ou que a liberava; o efeito da execução nos grupos partidários que não pertencia a coalizão, mas podiam ser conquistados; e a variação de acordo com a relação aos deputados, pertencentes a partidos com ministério e deputados a conquistar, filiados a partidos sem ministérios.

Desde então, sucessivas alterações institucionais impactaram profundamente a dinâmica de execução das emendas parlamentares, transformando, por consequência, o funcionamento

do sistema de governo brasileiro (Couto, 2025). Essas mudanças fortaleceram o Congresso Nacional ao mesmo tempo em que fragilizaram a posição do Poder Executivo.

A crise política que marcou o governo Dilma Rousseff abriu caminho para a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, que conferiu caráter impositivo às emendas individuais ao orçamento. No governo de Jair Bolsonaro, a decisão de não liderar uma coalizão formal e de evitar a negociação sistemática de projetos com o Parlamento ampliou o espaço para práticas fisiológicas, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 100, que também tornou impositivas as emendas de bancada estadual. Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 105, foram instituídas as transferências especiais, chamadas “Emendas Pix”. Durante esse mesmo período, ganhou destaque a atuação do relator-geral do orçamento, cujas emendas ficaram conhecidas como “orçamento secreto”.

Essas transformações no regime orçamentário, marcadas pelo crescente protagonismo do Legislativo no controle dos recursos públicos, alteraram significativamente a configuração do sistema de governo e são hoje objeto de disputa judicial no Supremo Tribunal Federal⁴². Como consequência, dificultaram tanto a atuação dos líderes partidários no controle de suas bancadas quanto a coordenação política do Executivo, frequentemente confrontado com cenários de impasse institucional (Couto, 2025).

O prognóstico até aqui avaliado induziria que o sistema de governo brasileiro concebido com a Constituição de 1988 padeceria de muitas disfuncionalidades institucionais. O país é uma federação que adota um sistema de governo presidencialista, possui um sistema eleitoral de lista aberta, com representação proporcional, tem um sistema multipartidário, no qual, os partidos são fracos e indisciplinados. Todos esses elementos institucionais, associados a uma sociedade heterogênea, plural e desigual, tenderia a uma democracia ingovernável, dispendiosa, no que se refere à manutenção dessa coalizão governativa (Pereira; Mueller, 2002).

Ao contrário do exame que identifica múltiplas disfuncionalidades institucionais, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) identificam que o sistema de governo brasileiro não tenderia à exacerbada inoperância ou paralisia frente ao funcionamento efetivo do presidencialismo de coalizão. Os autores refutam a avaliação inicial de que o

⁴² A questão das emendas parlamentares é bem relatada em: PIRES, Luís Felipe Vicente. A (interminável) controvérsia das emendas impositivas: governabilidade segue impactada, com Executivo cada vez mais dependente de um Legislativo fortalecido e fragmentado. **JOTA**, 12 jan. 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-interminavel-controversia-das-emendas-impositivas>>. Acesso em: 1 ago. 2025; BRAGON, Ranier; DI CUNTO, Raphael. Dino indica investida contra emendas impositivas e abre novo foco de embate com Congresso. **Folha de S. Paulo**, 27 mai. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/05/dino-indica-investida-contra-emendas-impositivas-e-abre-novo-foco-de-embate-com-congresso.shtml>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

presidencialismo brasileiro seria composto por deputados eleitos por um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, vinculado a partidos frágeis e liderados por caciques políticos cujos interesses paroquiais dificultariam o desenvolvimento de políticas públicas nacionais. Os autores demonstram que os partidos eram, na verdade, disciplinados e coesos, e atenderiam as preferências do Executivo mediante o direcionamento exercido pelas lideranças partidárias. A análise inicial de que o sistema de governo e as leis eleitorais e partidárias determinariam o comportamento dos parlamentares foi refutada pela constatação de que a disciplina partidária adviria da força do regimento do colégio líderes partidários e do poder de agenda do Executivo no Congresso Nacional.

O poder de agenda é o que permite o Executivo a ter governabilidade. Ele consegue, mediante a formação de maioria partidária dirimir os conflitos e dificuldades provenientes de uma ação coletiva (Figueiredo; Limongi, 2001). Diante dessa relação entre Executivo e Legislativo, o poder de agenda é capaz de afastar uma paralisia decisória.

A compreensão do que é poder de agenda pressupõe o reconhecimento de poderes legislativos conferidos pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo. Esses poderes legislativos decorrem de uma delegação, ainda que tácita, no contexto do governo de coalizão. A delegação de autoridade é que serve de base ao presidencialismo de coalizão (Victor, 2015). A definição de poder de agenda diz respeito à capacidade de assumir compromisso e determinar o momento que eles serão cumpridos (Sampaio, 2007).

Uma vez que a formação da agenda ocorre em meio à relação entre Executivo e Legislativo, ela é empreendida no interior do arcabouço constitucional, conforme assevera Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015). O autor identifica que o processo depende, sobretudo, da utilização dos mecanismos constitucionais disponíveis aos poderes. De maneira específica, aos instrumentos legislativos, dos quais o Executivo possui e que lhe possibilita influir no processo legislativo. Dessa forma é possível ao Poder Executivo demandar apoio da sua base parlamentar na criação de leis e atos para a consecução do programa de governo.

O que podemos apreender da dinâmica até essa altura examinada, se aproveitando do diagnóstico dos conflitos sociais que se acumulariam na esfera estatal, feito por Abranches, e a identificação de um poder de agenda identificado em meio ao funcionamento do sistema de governo brasileiro, por Figueiredo e Limongi, é a de que esse importante instrumento de governabilidade, no âmbito do presidencialismo de coalizão, é o que confere a ação governamental e permite promoção do programa de governo em direção ao atendimento das demandas que se somam no interior do Estado.

Como visto há uma delegação do poder de agenda legislativa ao Executivo, que coordena as ações de definição de políticas públicas. Se a utilização de instrumentos legislativos se mostra essencial para o feito de governança, a Constituição de 1988 fornece amplos poderes ao Presidente. Ele detém poder de iniciativa de propostas legislativa, em alguns casos até com exclusividade, pode vetar total ou parcialmente os projetos de lei, possui amplo poder regulamentar, pode propor alteração constitucional e até mesmo editar medidas provisórias, que nascem com força de lei. É quanto a essa última possibilidade que os Presidentes podem tornar-se ainda mais dominantes no processo político.

A edição de medidas provisórias, prevista no art. 62 da Constituição, possibilita ao Presidente a superação de problemas legislativos relativo à uma ação coletiva (Victor, 2015). Num âmbito de presidencialismo de coalizão, as medidas provisórias podem dominar a agenda parlamentar conferindo maior poder ao Presidente da República (Monteiro, 2004).

Nesse processo, a autoridade legislativa é transferida de maneira condicional ao Presidente. O Congresso não abdica de seu poder, mas o delega ao Executivo, que coordena e direciona as políticas, numa ação de conformação da agenda presidencial. Se o Presidente, no entanto, faz mal uso do instrumento, o próprio Congresso pode avaliar posteriormente os resultados da delegação e evitar perdas (Victor, 2015).

A maneira como o Congresso se comporta no processo de utilização das medidas provisórias pode servir de avaliação quanto aos seus interesses, conforme preceitua Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015). A partir de seu interesse institucional, é possível avaliar o seu desempenho no próprio modelo de separação de poderes. O seu comportamento de acordo com seu interesse institucional, no entanto, é útil para considerar seus interesses políticos, visto que o uso de medidas provisórias representa uma diminuição da influência dos parlamentares na consecução de políticas públicas. O autor prossegue e afirma que a disciplina do instituto pode incentivar a utilização exagerada pelo Executivo, que além de limitar a participação parlamentar na elaboração de políticas públicas induziria o enfraquecimento institucional do Legislativo.

Os efeitos políticos da utilização de medidas provisórias para Sérgio Victor (2015) seriam três. O primeiro deles a tentação da medida sobre os Presidentes para seu uso exagerado como instrumento de governo. O uso do mecanismo poderia também conformar uma tradição brasileira de um Executivo forte, ao passo que o Legislativo se manteria apenas reativo. Por fim, a proposta de medidas iria alterar o momento de avaliação sobre as políticas públicas, que passaria a ser posterior a própria implementação, causando transtornos quanto a deliberação parlamentar no caso de afastamento da medida já aplicada.

A análise da utilização das medidas provisórias, especialmente num contexto de ampla coalizão governamental, pode induzir a colaboração entre Executivo e Legislativo (Victor, 2015). Quando as medidas versam sobre assuntos de alto impacto, como planos econômicos, por exemplo, o instrumento é convite ao Congresso para as negociações, tendo em vista o seu poder de emendar o projeto que se converterá em lei. A participação do Poder Legislativo, portanto, denotaria a indução ao diálogo institucional, com o fim de fortalecer a coalizão e o sistema de governo brasileiro.

A compreensão da natureza da medida provisória também é imprescindível no contexto do presidencialismo de coalizão. Ainda que a medida provisória se constitua como instrumento normativo, primário, pois tem como fonte a Constituição, compreendê-la como ato de governo ressalta o caráter político da medida e a insere no arbítrio dos poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pela direção do governo. Essa interpretação, própria do presidencialismo de coalizão, viabiliza o diálogo institucional entre Presidente da República e Congresso Nacional, por meio da coalizão governista (Sampaio, 2007).

Outro elemento que constitui uma das bases institucionais do presidencialismo de coalizão é a formação dos ministérios (Figueiredo; Limongi, 1998). A distribuição de cargos no governo aos parlamentares que compõem a base apoio do Presidente da República já foi preliminarmente examinada no início deste tópico, quando pontuado por Abranches (1988) que a formação partidária plural se conformaria na estrutura do governo. Já foi mencionado que a distribuição proporcional das pastas obedeceria, regra geral, o peso de apoio político que o partido associado à coalizão dispusesse no Congresso Nacional – além do peso regional que determinado grupo político exercesse na política nacional.

Cumprir registrar a conclusão a que chegaram Figueiredo e Limongi (2001) sobre a formação dos ministérios no domínio da coalizão. A composição política no contexto do presidencialismo de coalizão o aproximaria dos sistemas parlamentaristas multipartidários. Assim como os Primeiros-ministros parlamentaristas, o Presidente asseguraria o apoio necessário (voto) no Parlamento também utilizando a composição da estrutura ministerial (Figueiredo; Limongi, 2001). A distribuição dos cargos reconheceria a força da atuação parlamentar e o desenvolvimento de políticas governamentais ainda que inserido num sistema presidencialista.

A busca por cargos, no âmbito do presidencialismo de coalizão, é parte do sistema e fomento dos próprios partidos. A procura por cargos no governo não se trataria de mero fisiologismo, mas parte central das funções governativas e do próprio desenvolvimento do sistema partidário, é o que afirma Rachel Meneguello (1998).

O próprio presidencialismo de coalizão não tenderia a paralisia, mas à criação de consenso no exercício da função governativa (Victor, 2015). A carta constitucional de 1988 incentivaria a procura de cargos por parte dos parlamentares. Os mecanismos constitucionais, como a previsão do poder presidencial de nomear seus ministros e auxiliares (art. 84, I) aproxima os parlamentares do Presidente da República, figura de maior visibilidade e prestígio no sistema, incentivando a atuação política também no processo decisório do governo (*idem*). Sob essa perspectiva, Figueiredo e Limongi (2009) afirmam a inexistência de uma agenda dual no sistema de governo brasileiro, mas a atuação política complementar entre Executivo e Legislativo.

Dentro de cada partido que compõe a coalizão é necessário também meios que garantam o consenso e a fidelidade partidária (e de seus parlamentares) ao governo. Dessa forma a poder dos líderes partidários centralizam a atuação legislativa e constituem mais uma das bases institucionais do presidencialismo de coalizão (Figueiredo; Limongi, 1998).

A própria Constituição induziu a solução de eventual conflito intrapartidário ou maior disciplina dos parlamentares. Como mencionado no item anterior, o Congresso Nacional é dividido em duas Casas Legislativas, cada qual é composta por Mesas Diretoras e também podem ser divididas em Comissões permanentes e temporárias. A regra mais importante dessa organização e que se liga à linha de raciocínio aqui empreendida, é a contida no art. 58, § 1º da carta constitucional que assegura a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares na constituição de cada uma das Mesas Diretoras e Comissões.

A representação proporcional é que assegura que a estrita divisão das forças partidárias seja reproduzida nas Mesas Diretoras e nas Comissões das Casas Legislativas. Uma vez distribuída, as forças partidárias que compõem a coalizão governista podem ser reproduzidas nesses órgãos legislativos, o que garante ao Executivo maior controle sobre os trabalhos legislativos (Figueiredo, Limongi, 2001).

O controle sobre a composição dos órgãos das Casas Legislativas é realizado pelos líderes partidários ou de blocos parlamentares (Figueiredo, Limongi, 2001). Os líderes são os responsáveis pelas diretivas partidárias às suas respectivas bancadas, bem como são os responsáveis pela indicação e eventual substituição dos membros que comporão as Comissões, também atuam em nome da bancada, requerendo votações em regime de urgência (desde que representem a maioria absoluta da Casa) e possuem prerrogativas como usar a palavra em Plenário e de integrar o Colégio de Líderes, responsável por organizar, com o respectivo Presidente, a agenda da Casa.

Os líderes partidários constituem-se, por força dos Regimentos Internos, os intermediários entre o governo e os parlamentares. Eles são capazes de atuar de maneira a garantir que o governo centralize os trabalhos legislativo e mantenha a coalizão coesa (Figueiredo, Limongi, 2001). É a atuação dos líderes, portanto, que constroem comportamentos pessoais dos parlamentares, sobretudo, nas votações dos projetos de lei. Eles são os responsáveis por controlarem o fluxo de trabalho de seus respectivos parlamentares, formar pautas, deslocar votações ao Plenário, local onde possuem mais poderes decisórios, diminuindo a interferência individual dos congressistas, e, até mesmo, esvaziar a importância de Comissões temáticas, a depender da forma que a compõem (Victor, 2015).

Em síntese, o funcionamento do sistema de governo brasileiro é marcado por um Executivo detentor de amplos poderes legislativos, que lhe possibilita impor sua agenda. A utilização de instrumentos constitucionalmente previstos, como a possibilidade de iniciativa legislativa exclusiva, o poder de veto total ou parcial e, sobretudo, a capacidade de editar medidas provisórias são exemplos das prerrogativas que o governo possui. Esses poderes formais, no entanto, não seriam suficientes se o Presidente não dispusesse de poderes informais. Mediante a negociação de cargos e a disponibilidade de execução de recursos financeiros, previstos na política orçamentária, o Presidente negocia sua coalizão, reduzindo os custos de uma ação coletiva e garantindo coesão e fidelidade ao seu governo. Com o apoio de líderes partidários que centralizam os trabalhos no Congresso Nacional, obtém, enfim, a governabilidade que o sistema brasileiro exige.

2.3 O desempenho e o comportamento institucional do modelo presidencialista no sistema político brasileiro.

A Constituição de 1988 deu início ao mais longo período democrático já vivenciado na República. A Carta constitucional possibilitou, durante sua vigência, a regularidade política, a estabilização econômica e também proporcionou o desenvolvimento de políticas públicas e o avanço social (Abranches, 2018). A República, no entanto, não esteve a salvo de conflitos institucionais, corrupção, operações policiais, polarização política e, até mesmo, de uma tentativa de golpe⁴³.

⁴³ “O 8 de janeiro foi uma tentativa de golpe de Estado, protagonizada por grupos extremistas inconformados com o resultado das eleições de 2022, que invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes da República em Brasília, num ataque sem precedentes à democracia brasileira”. JORNAL DA USP. O que foi o 8 de janeiro? 13 jan. 2023. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/o-que-foi-o-8-de-janeiro/>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

Os dramas vivenciados pelo país durante esse período são frequentemente associados ao sistema de governo brasileiro. O presidencialismo de coalizão é indicado como motivo de uma não virtuosa relação institucional entre Executivo e Legislativo. Na concepção de alguns autores, os problemas estruturais levam o sistema político a adoção de mecanismos que estimulam às práticas políticas espúrias e indecorosas para obtenção de apoio parlamentar e governabilidade.

Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão tem sido apontado por ser o responsável por não promover relações políticas transparentes, por carecer de canais institucionais bem definidos para o diálogo democrático entre os Poderes e por concentrar excessivamente o poder na figura de Presidente da República que, embora possa ser considerado forte, no conjunto do sistema político, é fraco (Sartori, 1993).

O Presidente da República no Brasil é considerado um dos mais poderosos em todo o mundo. No entanto, essa seria uma percepção falsa, visto que, em geral, quando a Presidência assume papel de relevo no sistema político, isso se deve ao personalismo da figura política ocupante do cargo, da demagogia ou do uso mecanismos não republicano para angariar apoio parlamentar no Congresso (Tavares, 2017).

Giovanni Sartori (1993) afirma que embora a instituição presidencial disponha de amplos poderes, o seu pleno exercício enfrenta obstáculos por parte de seus ocupantes. Na esteira das observações de Mainwaring (1990), o autor afirma que, na América Latina, os Presidentes têm dificuldade de atingir seus objetivos. Em sua maioria, têm poder para iniciar políticas, mas dificilmente conseguem apoio para sua implementação. Com efeito, qual o comportamento institucional o sistema presidencialista tem apresentado no sistema político brasileiro?

A análise conduz-nos à conclusão de que Poder Executivo no Brasil apresenta importantes mecanismos institucionais que lhe conferem força no sistema político. Entre eles, destaca-se a iniciativa legislativa, que garante ao Presidente da República competência exclusiva para propor leis em áreas fundamentais, como orçamento, organização administrativa e políticas públicas essenciais. Além disso, o controle da agenda legislativa permite ao Executivo influenciar diretamente o funcionamento do Congresso Nacional por meio da edição de medidas provisórias, por exemplo, e da proposição de projetos em regime de urgência.

Outro fator relevante é a ampla capacidade de nomeação e articulação política do Presidente, que, ao dispor da indicação de ministros, dirigentes de estatais e ocupantes de cargos comissionados, dispõe de meios de negociação e construção de alianças. Finalmente, o acesso aos recursos orçamentários, com o tradicional controle da execução do orçamento, garante ao

Executivo poder distributivo diante do Legislativo, reforçando seu protagonismo nas relações interinstitucionais.

No entanto, observamos igualmente a fragilidade do Poder Executivo no sistema político, que decorre significativamente de fatores estruturais e institucionais. Um dos principais é a necessidade de formar e manter coalizões multipartidárias no Congresso Nacional para aprovar matérias legislativas, o que exige amplas concessões programáticas e a distribuição de cargos, nem sempre resultando em estabilidade governamental. A essa dificuldade soma-se a acentuada fragmentação partidária, que torna a governabilidade mais complexa e reduz a previsibilidade das votações parlamentares.

Ademais, o sistema político concentra grande visibilidade e responsabilidade na figura presidencial, mas o exercício do governo depende fortemente do apoio legislativo, o que gera tensões constantes entre os Poderes e facilita crises institucionais, como as que levaram a dois processos de impeachment em nossa história republicana. Não menos importante, o crescente empoderamento do Congresso, especialmente com a institucionalização das emendas impositivas e o controle de parte significativa do orçamento por meio do chamado "orçamento secreto", tem limitado a margem de atuação do Executivo na definição e execução de políticas públicas.

O Presidente da República exerce simultaneamente as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Além disso, concentra atribuições legislativas relevantes e detém a prerrogativa de indicar ministros para os Tribunais Superiores do Poder Judiciário e nomear demais autoridades da administração pública. Esse conjunto de competências evidencia que é sobre a figura presidencial que convergem as principais responsabilidades e demandas do funcionamento da República.

No contexto das relações institucionais entre os Poderes no sistema político brasileiro, é comum que o Presidente da República concentre grande parte da atenção. Sua influência sobre os demais Poderes, aliada à posição secundária atribuída constitucionalmente ao Vice-Presidente aos Ministros, favorece tanto a personalização do poder quanto a concentração das decisões no Executivo (Tavares, 2017).

Embora formalmente subordinados ao Presidente, os ministros muitas vezes passam a atuar com base em compromissos e agendas que divergem do programa original do candidato eleito. Isso ocorre, sobretudo, pela necessidade de incorporar representantes de partidos com orientações ideológicas distintas à do Presidente, como forma de garantir apoio no Parlamento. Esses ministros acabam sendo percebidos como verdadeiros representantes de suas legendas, ocupando espaços no governo que consideram legítimos dentro da lógica da coalizão.

Como resultado, é também sobre a Presidência que recaem as principais crises. Isso se agrava pelo fato de a maioria dos partidos brasileiros carecer de compromisso programático sólido, o que conduz à ordinária composição entre partidos que pouco (ou nada) possuem de afinidade programática em torno candidato eleito. A tentativa de acomodar essas forças diversas na implementação de um projeto de governo torna-se complexa e, quando o suporte eleitoral se fragmenta entre muitos partidos, a dificuldade se intensifica ainda mais.

O Presidente rapidamente se vê diante do desafio de conviver com a influência de partidos que não compartilham sua visão de mundo, seus valores ou suas prioridades políticas. A exigência de composição com partidos de orientação diversa para garantir governabilidade força o Presidente a abrir espaço em seu governo para interesses que destoam de seu projeto original, o que pode comprometer a coerência programática da gestão e gerar tensões internas constantes. A presença dessas forças divergentes impõe limites à autonomia do Executivo, tornando a construção de consensos uma tarefa complexa e, por vezes, instável (Abranches, 2018).

Ademais, o Presidente da República, enquanto Chefe de Governo e Chefe de Estado vê constantemente a sua imagem desgastada pelos conflitos institucionais e interpartidários. À medida que se espera do Chefe de Estado o seu afastamento dos conflitos, se faz necessária sua entrada na disputa política, o que desgasta e compromete a sua autoridade institucional (Linz, 1990).

Com isso, qualquer crise no governo ao longo do mandato recai diretamente sobre o Presidente, expondo-o intensamente ao julgamento público e contribuindo para o desgaste de sua imagem, sobretudo, aquela construída democraticamente durante as eleições (Lamounier, 1993). Essa vulnerabilidade, como lembra-nos Abranches (2018), se acentua quando a vitória nas urnas ocorre por uma margem estreita de votos, tornando sua legitimidade mais frágil perante parte da sociedade. Aos desafios impostos por uma coalizão multipartidária, somam-se ainda as dificuldades de governar em um ambiente social marcado pela polarização e pela ausência de consensos mínimos.

Para Limongi e Figueiredo (2007) o sistema tem demonstrado certo grau de eficiência. No Brasil, diferentemente do que se poderia supor, os Chefes do Executivo não têm enfrentado grandes obstáculos para fazer valer suas prioridades no Legislativo. Mesmo em cenários de base parlamentar fragmentada, os Presidentes conseguiram aprovar com êxito importantes propostas legislativas. Isso se deve, em grande parte, ao uso estratégico do poder de agenda do Executivo e à articulação com as lideranças partidárias que compõem sua base de apoio no Congresso, garantindo a tramitação e aprovação de medidas de interesse do governo.

Para Tavares (2017), a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, no modelo presidencialista, deveria se pautar por uma separação rígida de funções. Ao Executivo caberia a administração do país e ao Legislativo, a criação das leis. No entanto, na prática brasileira, o Presidente se vê obrigado a adotar mecanismos informais para exercer influência sobre o Congresso. Como a Constituição não prevê uma participação direta do Governo na fase de deliberação legislativa, as interações entre os dois Poderes acabam sendo conduzidas de forma complexa e pouco transparente. Esse déficit de institucionalização nas relações entre Executivo e Legislativo constituiria um dos pontos mais vulneráveis do sistema.

Em seus estudos, Abranches (2018) já identificava no multipartidarismo as dificuldades de estabelecer uma relação estável entre o Planalto e o Congresso. O Presidencialismo de coalizão que iniciava com a formação de três partidos para garantir a estabilidade, como se via no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, passava a exigir mais legendas para garantir a estabilidade no governo de Dilma Rousseff. No entanto, se a base parlamentar partidária do Presidente estivesse pulverizada, o Chefe de Governo necessitaria tanto quanto fosse possível conservar as legendas próximos de si, ainda que isso significasse fazer uso de instrumentos políticos informais para conseguir a tão almejada governabilidade.

Um problema, no entanto, que perdura há tempos na vida política brasileira. Afonso Arinos argumentava que fragmentação das maiorias, especialmente na Câmara dos Deputados, impedia que qualquer partido exerça controle efetivo sobre os trabalhos legislativos, fosse nas Comissões ou no Plenário (Franco, 1976). Nesse cenário, legendas menores acabavam adquirindo um peso político desproporcional à sua representatividade numérica, sobretudo em votações apertadas. Formavam-se, assim, maiorias instáveis e voláteis, compostas por grupos que se aproximavam pontualmente, sem coesão duradoura. Essa dinâmica gerava uma necessidade constante de negociação, que muitas vezes assumia contornos negativos, envolvendo troca de favores, pressões indevidas e, em casos extremos, a práticas de corrupção.

Estudos conduzidos por Chaisty, Cheeseman e Power (2015), pesquisadores da Universidade Oxford, mapearam os mecanismos utilizados pelos Presidentes para garantir governabilidade nos presidencialismos de coalizão. Os autores coletaram informações de parlamentares de nove países: Armênia, Benim, Brasil, Chile, Equador, Quênia, Malauí, Rússia e Ucrânia:

Os parlamentares indicaram como técnicas utilizadas pelos Chefes do Executivo de seus países: o controle sobre partidos da coalizão, a troca de favores, o uso de clientelismo orçamentário, o emprego de alocação ministerial e uso de poder de agenda legislativa. O uso

de cada um dos instrumentos variava em cada país, mas a maioria indicou o uso desses dois últimos instrumentos como o mais comum.

No Brasil, à época da Presidência de Dilma Rousseff, a pesquisa apontou a elevada necessidade da coalizão para a ex-mandatária (85,5%)⁴⁴, o que já indicava as dificuldades que seu Governo enfrentaria.

Entre os principais instrumentos para obtenção da coalizão, os parlamentares destacaram, em primeiro lugar, o emprego da alocação ministerial (61%). Os instrumentos que o seguem é que destacam a natureza nada republicana da relação entre Executivo e Legislativo. Com 22% da opinião dos parlamentares apontando se tratar do controle orçamentário e 10% da troca de favores⁴⁵. Nesse sentido, a pesquisa evidencia que o controle clientelista do orçamento público desempenha um papel central na manutenção da coesão entre os partidos da base governista. A liberação de verbas, especialmente por meio de emendas parlamentares, ocorre frequentemente como forma de recompensa política, e não com base em critérios técnicos ou nas reais necessidades da população.

Entre os parlamentares, a visão comum (78%) era de que os mecanismos utilizados pelo Presidente garantiam a estabilidade política com a coalizão. No entanto, apenas 43% enxergavam no presidencialismo de coalizão o meio de garantir melhora nas políticas públicas e 29% na qualidade da democracia. Os resultados evidenciam que os próprios parlamentares não consideram como mais adequada essa forma de fazer política, sobretudo, quando eles respondem que o presidencialismo de coalizão conduzia ao apoio oportunista para o governo do dia (98%) e a um estilo de política baseada na troca de favores (94%). Ademais, incentivava o Legislativo a transferir a autoridade de formulação de políticas para o Presidente (78%) e minavam a capacidade do Legislativo de responsabilizá-lo (92%)⁴⁶.

⁴⁴ É o que indica a “Tabela 1. Índice de necessidade de coalizão e anos selecionados” da pesquisa realizada, que correlaciona o mandato presidencial em cada um dos nove países analisados à necessidade de coalizão. (CHAISTY, Paul; CHEESEMAM, Nic; POWER, Timothy J. The Coalitional Presidentialism Project: How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems. Research Report. **University of Oxford**, 2015. Disponível em: < <https://reshare.ukdataservice.ac.uk/852003/6/ProjectOverview.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2025, p. 4)

⁴⁵ É o que indica a “Tabela 3. Opiniões dos parlamentares sobre a ferramenta mais eficaz na formação de coalizões”, que aponta, em porcentagem, os mecanismos mais eficazes para a formação da coalizão segundo os parlamentares (CHAISTY, Paul; CHEESEMAM, Nic; POWER, Timothy J. The Coalitional Presidentialism Project: How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems. Research Report. **University of Oxford**, 2015. Disponível em: < <https://reshare.ukdataservice.ac.uk/852003/6/ProjectOverview.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2025, p. 7).

⁴⁶ É o que indica a “Tabela 4. Atitudes dos legisladores em relação ao presidencialismo de coalizão”, que correlaciona a porcentagem de parlamentares concordando com alguma das afirmações apresentadas pelos pesquisadores, (CHAISTY, Paul; CHEESEMAM, Nic; POWER, Timothy J. The Coalitional Presidentialism Project: How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems. Research Report. **University of Oxford**, 2015. Disponível em: < <https://reshare.ukdataservice.ac.uk/852003/6/ProjectOverview.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2025, p. 9).

Embora a percepção entre os parlamentares fosse de que a forma de fazer política, por meio do que chamamos de presidencialismo de coalizão, fosse considerada mais negativa do que positiva, prevalecia em suas opiniões (73%)⁴⁷ que não concordariam em apoiar o Presidente da República se seu partido não fosse agraciado com um Ministério, por exemplo.

A análise da pesquisa realizada por Chaisty, Cheeseman e Power (2015) nos conduz à conclusão de que os próprios parlamentares brasileiros reconhecem os efeitos negativos do presidencialismo de coalizão e de como a prática contribui para o desgaste político nacional. Seu uso recorrente consolida a percepção de que não há alternativa viável para a condução da política, alimentando um ambiente institucional marcado por distorções e práticas questionáveis. Como consequência, forma-se uma geração de líderes políticos que cresce imersa em relações institucionais fragilizadas, sem contato com padrões mais transparentes e éticos de atuação pública.

A pesquisa foi realizada em janeiro de 2015, portanto, os dados refletem a percepção dos parlamentares daquela época. Desde então, as circunstâncias políticas nacionais mudaram. A Presidente Dilma sofreu um *impeachment*, seu Vice-Presidente, Michel Temer, assumiu a Presidência da República. O partido da ex-Presidente (Partido dos Trabalhadores) perdeu as eleições para o então candidato Jair Bolsonaro, que se tornou Presidente da República em 2018 e veio a perder as eleições presidenciais de 2022 para o então ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o seu terceiro mandato à frente do país.

A observação que pontuamos a essa quadra, serve-nos de indicativo de que uma pesquisa dessa relevância talvez trouxesse luz aos novos desafios enfrentados pelo nosso sistema político.

Além das mudanças no poder, o país se polarizou e vivenciou uma efervescência política (Lavareda, 2023). Também os instrumentos para garantir maior governabilidade foram modificados. A alteração da execução das emendas parlamentares, por exemplo, modificou a forma como elas eram utilizadas para garantir apoio no Parlamento.

O presidencialismo de coalizão ainda persiste, mas já não é mais o mesmo modelo que vigorava até 2015. Uma série de mudanças institucionais transformou a dinâmica do sistema de governo brasileiro, fortalecendo significativamente o Congresso Nacional e, ao mesmo tempo, reduzindo o protagonismo do Poder Executivo.

⁴⁷ É o que indica a Figura 1 da pesquisa, que aponta a porcentagem de legisladores que concordam que “um partido não se juntará à coligação do presidente a menos que esteja diretamente representado no gabinete” (CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. The Coalitional Presidentialism Project: How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems. Research Report. **University of Oxford**, 2015. Disponível em: < <https://reshare.ukdataservice.ac.uk/852003/6/ProjectOverview.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2025, p. 8).

A Presidência da República, que antes conduzia o processo legislativo com base nos amplos poderes institucionais e de agenda previstos na Constituição de 1988, perdeu essa capacidade. Em contrapartida, o Congresso passou a exercer maior influência, mas sem assumir plenamente a responsabilidade pelas consequências das decisões políticas, que sempre recai sobre o Governo.

Aprovada durante o enfraquecido governo da ex-presidente Dilma Rousseff, a Emenda Constitucional n. 86 tornou impositiva a execução das emendas orçamentárias individuais, marcando uma inflexão no equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Posteriormente, sob a presidência de Jair Bolsonaro, avançaram outras mudanças que ampliaram o poder orçamentário do Congresso. A Emenda Constitucional n. 100 tornou impositivas as emendas de bancada estadual, e, em seguida, a Emenda n. 105 instituiu as chamadas transferências especiais, ou "emendas Pix", permitindo o repasse de recursos federais a estados e municípios sem exigência de vinculação a projetos ou finalidades específicas, ampliando significativamente a autonomia parlamentar sobre a alocação de recursos públicos.

Ainda durante o governo de Jair Bolsonaro, ganharam destaque as emendas do Relator do Orçamento, configurando o que ficou conhecido como “orçamento secreto”, marcado pela falta de transparência e dificuldade de rastrear os reais beneficiários. Posteriormente, as chamadas emendas de comissão também passaram a ter maior relevância, cuja a dificuldade de identificar com precisão sua autoria e os critérios que orientam sua destinação também são problemas.

É nesse contexto que se encontra a raiz do atual conflito entre o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal, personificado na figura do Ministro Flávio Dino, relator da ADPF 854, que discute a transparência e a rastreabilidade das emendas parlamentares. Ao mesmo tempo, é em razão dessa nova configuração orçamentária que também se aprofunda as dificuldades na relação entre o Executivo e o Congresso, uma vez que o governo perdeu a capacidade de utilizar o orçamento como instrumento de negociação política para obter apoio às suas propostas legislativas.

A disputa por recursos públicos sempre esteve no centro das batalhas políticas, pois é por meio do controle do dinheiro que se operacionaliza a luta pelo poder (Conti, s.d.). No campo das finanças públicas, essa dinâmica torna-se ainda mais evidente, revelando com clareza muitas das engrenagens ocultas do jogo político que, em outras esferas, permanecem disfarçadas.

A Constituição de 1988 prevê uma repartição das competências orçamentárias, refletindo o princípio dos freios e contrapesos, que caracteriza o Estado Democrático de Direito.

Ao Poder Executivo cabe a elaboração orçamentária, que é enviada ao Legislativo, para análise, deliberação e aprovação. Uma vez aprovada, a execução é de responsabilidade do Executivo, enquanto ao Legislativo cumpre a fiscalização, garantindo o controle democrático sobre a aplicação dos recursos públicos.

Esse processo, onde tornam-se visíveis as tensões da complexa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, tem se apresentado uma fonte persistente de conflitos e desafios institucionais de uma engrenagem marcada por disputas constantes, que expõem a fragilidade na coordenação entre a elaboração e a execução do orçamento (Conti, s.d.).

As emendas constitucionais mais recentes sobre o tema, designadamente aquelas iniciadas a partir da “emenda do orçamento impositivo” (EC n. 86) vêm tentando impor maior rigidez no processo orçamentário, mitigando a discricionariedade e tentando reduzir a utilização desse instrumento como mecanismo cooptação política (Conti, s.d.).

O modelo atualmente em vigor, ao ampliar as modalidades de emendas parlamentares (individuais, de bancada, de comissão e de relator; sendo a duas primeiras impositivas), ainda permite o acesso a recursos públicos de forma pouco transparente (Conti, s.d.). Essa fragilidade institucional tem sido explorada por parlamentares, que se beneficiam das vulnerabilidades do sistema para viabilizar despesas sem que haja clareza sobre sua autoria ou sobre a destinação exata dos recursos. O resultado é uma indesejada opacidade no processo orçamentário, que compromete o princípio da transparência, que é fundamental para a democratização e controle social dos recursos públicos.

Um estudo realizado por Hélio Tollini e Marcos Mendes (2024) compara a prática brasileira sobre emendas parlamentares com as de 11 países⁴⁸ da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A pesquisa conclui que o Brasil possui um sistema orçamentário atípico, no qual o Congresso Nacional exerce um elevado grau de influência sobre a definição do orçamento, significativamente superior ao dos demais países analisados. Nos demais casos, o processo orçamentário é majoritariamente conduzido e controlado pelo Poder Executivo, que detém protagonismo na formulação e gestão das despesas públicas.

A pesquisa também revela a evolução do montante pago em emendas parlamentares no Brasil, que salta de 3,9 bilhões em 2015, para cerca de 48,3 bilhões em 2024. Os pesquisadores também afirmam que o processo orçamentário brasileiro é um espaço de disputa e que, em

⁴⁸ Tratam-se dos seguintes países: Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, México e Portugal (TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. Relatório de Pesquisa*. São Paulo: Insper – Centro de Gestão e Políticas Públicas, 2024. 53 p. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/7205>. Acesso em: 5 ago. 2025)

qualquer dos países analisados, não há a liberdade e poderes tão amplos e dispersos para alterar o orçamento público quanto os que se encontram no Legislativo brasileiro (Tollini; Mendes, 2024).

De acordo com os autores, os parlamentares brasileiros tendem a fragmentar os recursos orçamentários em múltiplas destinações e que o comportamento incentivado pela lógica do sistema político, partidário e eleitoral vigente (Tollini; Mendes, 2024). Conforme destaca o estudo, as alterações institucionais promovidas nos últimos anos provocaram críticas quanto a inadequação do uso de verbas federais para custear despesas de natureza local, denúncias de corrupção, ineficiência na oferta de serviços públicos, exclusão de municípios sem representação direta no Congresso, desequilíbrios nas disputas eleitorais e o agravamento do déficit fiscal.

Os autores também identificam nos problemas do sistema político brasileiro as consequências decorrentes do amplo e irrestrito espaço atribuído aos parlamentares na definição do processo orçamentário e a elevada quantia destinada às emendas parlamentares. Marcos Mendes e Hélio Tollini (2024) constataam que um sistema reconhecido por eleger Presidentes sem maioria no Congresso, marcado pela fragmentação partidária, cujas legendas apresentam baixa diferenciação ideológica e no qual o individualismo dos parlamentares leva-os a beneficiarem suas bases eleitorais e financiadores de campanha, conduz a um elevado poder de emendar o orçamento e pulverizar os recursos sem priorizar projetos políticos de interesse nacional, induzindo desequilíbrio fiscal crônico e corrupção.

Carlos Couto (2025) afirma que as transformações no Orçamento, como, o aumento expressivo dos valores destinados às emendas parlamentares, reduziram o interesse pela ocupação de cargos ministeriais como via de acesso a recursos públicos. Essa nova configuração também enfraqueceu a capacidade de articulação dos líderes partidários e do próprio Governo, tornando mais difícil manter a coesão e a disciplina entre os congressistas, uma vez que a tradicional barganha baseada na liberação de verbas perdeu parte de sua eficácia como instrumento de negociação política.

De acordo com o autor, a consequência é a falta de comprometimento dos congressistas em relação à agenda governamental que seja contrária a seus interesses imediatos ou os setores econômicos que representam. A mudança no caráter das emendas partidárias também oportuniza comportamentos mais ideológico por parte dos parlamentares, visto que o pragmatismo dos partidos que aderiam ao Governo em troca de recursos públicos não se faz mais necessário. Os partidos do centrão não necessitam mais aderir ao Presidente eleito, podendo atuar ideologicamente, já que satisfeitos com seus próprios meios (Couto, 2025).

Quando o governo se encontra ideologicamente desalinhado da maioria dominante no Legislativo, a relação entre os Poderes tende a se tornar ainda mais tensa, com o agravamento das divergências políticas – como é o caso do atual Governo do Presidente Lula, diante de uma maioria de direita no Parlamento. Essa dificuldade independe da habilidade de articulação ou da competência do Presidente na condução da coalizão. No entanto, é evidente que, se o Executivo se omitir nesse campo, aquilo que já seria desafiador tende a se tornar ainda mais complexo e instável (Couto, 2025).

Ainda nesse contexto, importa destacar que a fragilidade das relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo conduz ao Poder Judiciário questões que, em princípio, deveriam ser resolvidas no âmbito político (Vieira, 2018). Essa judicialização excessiva contribui para a ampliação do protagonismo do Poder Judiciário no equilíbrio entre os Poderes, ao mesmo tempo em que expõe sua imagem a sucessivos desgastes, à medida que cada decisão tomada reforça percepções de interferência indevida ou ativismo judicial.

A essa quadra foram apontados elementos que podem conferir disfuncionalidades ao sistema político brasileiro. Os elementos caracterizadores dessas instabilidades dizem respeito não exclusivamente ao sistema de governo brasileiro, mas decorrem de diversas instituições que compõem o próprio sistema político e que em alguma medida se vinculam.

Marcus André Melo e Carlos Pereira (2024) afirmam que duas teorias explicam as crises políticas da última década no Brasil. O livro analisa as três conjunturas políticas dos últimos dez anos (impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, presidência de Jair Bolsonaro com os sucessivos ataques à democracia e o terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva) à luz do funcionamento do presidencialismo (multipartidário) brasileiro.

Os autores afirmam que há duas teorias explicativas sobre as crises políticas vivenciadas no país na última década. A primeira entende que a crise é fruto da falência ou do esgotamento do modelo constitucional pós-1988, caracterizado pela junção do presidencialismo com o multipartidarismo a um presidente constitucionalmente forte e órgãos de controle, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, também fortes (Melo; Pereira, 2024).

Esse prognóstico apontaria para uma necessária e ampla reforma institucional (Melo; Pereira, 2024). A solução das patologias e disfuncionalidades do modelo vigente demandariam, mudanças no sistema de governo, nas regras eleitorais e nas organizações de controle. A solução só ocorreria mediante amplas reformas no cerne das “regras do jogo político” (Melo; Pereira, 2024, p. 20).

A narrativa defendida pelos autores contrapõe essa teoria. A crise seria fruto da conjunção de alguns eventos raros, como, o choque político e econômico que afetou o equilíbrio

institucional brasileiro no período (Melo; Pereira, 2024). A crise, é analisada pelos autores não a partir de um desdobramento teleológico de instituições defeituosas, mas do enlace de interações estratégicas de atores submetidos a choques que afetariam a estrutura desse jogo político.

Nesse sentido, a manifestação da crise decorreria do fortalecimento das instituições e não em decorrência da falência delas (Melo; Pereira, 2024). Assim, a exposição da corrupção que fomentou o impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff, que levou à prisão o presidente Lula, as investigações contra o ex-presidente Michel Temer e a condenação e inelegibilidade de Jair Bolsonaro são efeitos da “capacidade de fazer valer a aplicação das leis, e não o resultado de sua total inoperância” (Melo, Pereira, 2024, p. 20).

O exame do sistema de governo brasileiro leva-nos a conclusão que o presidencialismo não é um tipo único, que uma vez aplicado em um determinado Estado obterá os mesmos efeitos. O sistema presidencialista, como é característico de qualquer sistema de governo, se correlaciona com outros elementos institucionais que atribuem ao sistema político feições particulares inexoráveis.

Dessa forma, observamos um presidencialismo inserido em um sistema político que enfrenta impasses estruturais de difícil superação. Atualmente, um sistema de governo que carece de mecanismos eficazes de controle político e que favorece a formação de relações informais marcadas por baixa institucionalidade.

O Presidente da República, no presidencialismo brasileiro, é detentor de grandes poderes. No entanto, associado a um sistema multipartidário exacerbado, no qual os partidos não detêm identidade ideológica suficientemente distinta um dos outros, afim de aglutinar a opinião popular em torno de um programa político nacional, ele não encontra base de sustentação parlamentar estável. Ele se torna, no mais das vezes, um Poder fraco.

Diante dos méritos e deméritos do presidencialismo emergem questionamentos quanto a viabilidade da alteração do sistema de governo por outro que apresente uma estrutura que privilegie a estabilidade governativa e corrija as instabilidades do presente sistema. A solução é reforçada pela recomendação feita por Giovanni Sartori (1996) aos que desejam mudar: a adoção do semipresidencialismo – objeto de estudo do próximo capítulo.

3 O SEMIPRESIDENCIALISMO: SUA FORMULAÇÃO E A EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL PORTUGUESA

A experiência institucional dos Estados europeus na segunda metade do século XX é marcada pelo mau funcionamento do parlamentarismo, devido, sobretudo, à instabilidade governamental. Havia a necessidade de se criar mecanismos ao sistema de governo que lhe conferisse maior estabilidade e eficiência à governança.

Para recompor as bases institucionais estremecidas veio à luz um movimento de racionalização do parlamentarismo. Esta tendência buscava aprimorar e dar mais estabilidade a este sistema de governo por meio da racionalização dos mecanismos que visam otimizar a relação entre os Poderes (Legislativo e Executivo) mediante a criação de regras jurídicas rígidas no âmbito constitucional.

Concebida no contexto desta crise política, a Constituição de 1958 marca o início da Quinta República francesa e é consequência da falência institucional da Constituição anterior, de 1946, da Quarta República.

A França da Quarta República era marcada por um parlamentarismo instável. A Assembleia Nacional era composta por deputados eleitos pelo sistema proporcional baseado em lista, que possibilitou assentos a mais partidos pequenos e impediu a formação de maiorias estáveis. Junto com o Conselho da República, a Assembleia Nacional elegia o Presidente e ainda era responsável pela organização do Governo⁴⁹.

Como os poderes presidenciais eram limitados, a Assembleia Nacional exercia supremacia no equilíbrio de poderes. A relação era desequilibrada e o Presidente da República era refém de eventual maioria no Parlamento. O Executivo não detinha mecanismos de proteção contra as crises decorrentes das rotineiras modificações na composição majoritária de um Legislativo pouco propositivo (Tavares, 2018).

A crise política e institucional foi agravada pela guerra de independência da Argélia. O Poder Executivo já debilitado pela conjuntura interna enfrentava ainda desafios decorrente do processo de descolonização⁵⁰. Um levante militar contra o governo francês em 1958 colocou o

⁴⁹ Em 13 de outubro de 1946, o povo francês aprovou por referendo a Constituição da Quarta República. No entanto, a Constituição foi construída sobre bases frágeis. Houve um número elevado de protestos e abstenções. Ela não era unanimidade entre os eleitores. Ademais a carta constitucional experimentou diversas crises, como a questão da guerra por independência da Argélia e a instabilidade ministerial. Situações que a levaram ao seu fim (A Constituição de 27 de outubro de 1946. *Élysée*, 2022. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-constitution-of-27-october-1946>>. Acesso em 25 de jun. de 2025).

⁵⁰ A crise do regime estabelecido em 1946 pode ser atribuída às falhas no funcionamento das instituições, o que acabou minando a confiança de parte da população no modelo de parlamentarismo pleno. Soma-se a isso o impacto das tensões provocadas pela guerra não declarada na Argélia, que afetaram profundamente o tecido social francês.

país à beira de um golpe militar. Os generais rebeldes da Argélia ameaçavam desembarcar tropas em Paris. Neste contexto, os deputados gaulistas, partidários do General Charles De Gaulle, líder da libertação da França da ocupação alemã, exigiam um governo presidido pelo General. Sob o risco de uma ruptura política, o então Primeiro-Ministro, Pierre Pflimlin, demite-se e, por um chamado do Parlamento, o General De Gaulle assume o poder⁵¹.

Com efeito, o General De Gaulle assume o governo, ainda sob a égide da Constituição de 1946, com a missão de reformá-la e resolver a questão argelina. O texto constitucional de 1958 foi elaborado por uma comissão de peritos nomeados por Charles De Gaulle, a “Comissão Debré”, pois, liderada por Michel Debré, então Ministro da Justiça.

O projeto da comissão foi influenciado pelo pensamento de Charles De Gaulle, defendidas em um discurso proferido no dia 16 de junho de 1946, em Bayeux, quando da comemoração pelo final da Segunda Guerra Mundial⁵². A Constituição deveria estabelecer um novo sistema político que privilegiasse a separação de poderes com um Executivo forte, eleito por um colégio eleitoral e irresponsável diante da Assembleia; com um Presidente da República com atribuições de arbitragem e garantidor da independência nacional, a quem cumprisse nomear o Primeiro-Ministro e presidir o Conselho de Ministros, para além de emitir decretos, promulgar leis, discutir e ratificar tratados internacionais, ao lado de um Parlamento composto de duas Casas⁵³.

O objetivo era romper com a instabilidade política da Quarta República. A principal preocupação do sistema de governo era reequilibrar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, racionalizando-os, para garantir o funcionamento do governo (Tavares, 2018). A Constituição de 1958 realizou a racionalização do parlamentarismo mediante um conjunto normativo que estabelecia formas de limitar a influência do Parlamento sobre os atos do Governo sem que isso estabelecesse a completa separação entre os poderes (Tavares, 2018).

Os elevados custos das ações militares, juntamente com a delegação de certas funções do governo aos comandos militares, acentuaram a divisão entre aqueles que defendiam uma saída liberal e negociada e os que consideravam inaceitável abrir mão da Argélia francesa (ROSSETO, Jean. **Les institutions politiques: droit constitutionnel**. Paris: Masson, 1993).

⁵¹ O exame da passagem da Quarta para Quinta República francesa é melhor exposto em: MORAIS, Blanco. **O Sistema Político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 337 e ss.; TEYSSIER, Arnaud. **La V République (1958-1995): de De Gaulle a Chirac**. Paris, 1995, p. 23 e ss.; DUHAMEL, Éric. **Historie politique de la IV^e République**. Paris: La Découverte, 2000, p. 503 e ss.

⁵² Ao final da Segunda Guerra Mundial as ideias defendidas pelo General Charles de Gaulle em seu discurso em Bayeux já ganhavam força em prol de um sistema que combinasse as qualidades do parlamentarismo e do presidencialismo ao passo que evitasse os seus defeitos. No entanto, a proposta não teve êxito, a Constituição francesa de 19546 não as incorporou, conforme leciona o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (**Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 131).

⁵³ O discurso pode ser obtido em: FOUADATION CHARLES DE GAULLE. Foundation Charles de Gaulle. Les Discours. Disponível em: <<https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/les-discours/>>. Acesso em: 29 de jun. de 2025.

Tavares (2018) afirma que entre a sujeição do Executivo ao Legislativo e a separação completa dos poderes, a opção foi pelo caminho intermediário, da colaboração entre os órgãos. O autor aponta alguns institutos no texto original da Constituição de 1958 responsáveis por essa mudança. O primeiro, a forma de eleição do Presidente da República. Ele deixava de ser eleito pelo Parlamento e passava a ser eleito de forma indireta por um colégio eleitoral mais amplo, composto também por representantes de comunidades territoriais⁵⁴. Também a previsão de responsabilidade do Governo perante o Chefe de Estado e a permissão de dissolução da Assembleia estão entre os institutos de racionalização do parlamentarismo francês. Para além desses, a possibilidade do Executivo em pautar a ordem legislativa do dia⁵⁵, a limitação do número de matérias objeto de lei e o poder legiferante mediante atos executivos (*ordonnances*)⁵⁶ o reforçaram.

A Constituição de 1958 se insere, portanto, na tendência de racionalização das instituições típicas do sistema parlamentar. No entanto, havia algumas especificidades da situação francesa que induziam para algo além do manifesto fenômeno de racionalização do sistema parlamentar.

A transferência de dominância política para o Executivo em detrimento das funções do Parlamento era defendida pelos setores políticos e sociais franceses, como visto acima. Pairava, no entanto, a discussão de quem seria o centro do poder no Estado: se o Presidente da República, como propunha De Gaulle, com poderes de direção e arbitragem, ou se deveria ser o Primeiro-Ministro, num quadro formal de sistema parlamentar racionalizado, como defendia Michel Debré (Novais, 2021).

Nesse quadro de incerteza, afirma Jorge Reis Novais (2021), o texto constitucional de 1958 estabeleceu uma espécie de compromisso dilatatório entres as expectativas, mantendo uma base parlamentar ao passo que continha elementos de racionalização e abertura a uma intervenção presidencial, com inspiração nas ideias proclamadas pelo General De Gaulle no

⁵⁴ O Artigo 72 da Constituição de 1958 da França estabelece o que seriam as comunidades territoriais: “As comunidades territoriais da República são as Comunas, os Departamentos, as Regiões, as comunidades com estatuto especial e as comunidades territoriais ultramarinas”. FRANÇA. **La Constitution de la Cinquième République**. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958>>. Acesso em 29 de junho de 2025.

⁵⁵ Tavares adverte que as Casas Legislativas readquiriram parte do poder de definir a pauta legislativa, como prevê o Artigo 48 da Constituição de 1958, reduzindo o papel do Governo nesse âmbito, que, no entanto, ainda preserva forte influência na rotina da Assembleia, conforme estabelecido pelos Artigos 28 e 48 da referida Constituição (TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65>. Acesso em: 14 de junho de 2025).

⁵⁶ Em livre tradução: “portarias”. Atos executivos com força legislativa autorizados pelo Parlamento para execução do programa de Governo, conforme Artigo 38 da Constituição de 1958.

discurso de Bayeux em 1946, de um Presidente destinado a desempenhar um papel autônomo de arbitragem, colocado acima dos partidos políticos.

A questão que se colocava, de acordo com o autor, era saber se, nesses primeiros anos (1958 a 1962) a prática “presidencializante” – como se refere Jorge Reis Novais (2021) a esse fenômeno de maior influência da figura do Presidente no sistema político francês – significava apenas um parêntese na história do sistema de governo francês, que seria eventualmente fechado com a definição da questão colonial e com a sucessão de Charles De Gaulle ou se os elementos dissonantes estabelecidos pelo texto constitucional de 1958 induziriam a adoção de um modelo que consagrasse definitivamente a transição do centro de poder do Parlamento para o Presidente e para o Executivo.

Ao que se observou, a prática desse sistema levou ao limite esse quadro constitucional à medida que o General De Gaulle, enquanto Presidente da República, assumia progressivamente o centro da vida política (Novais, 2021). As necessidades da conjuntura política da França, a questão argelina, que se estendera, bem como o próprio perfil e carisma do General estimularam uma intervenção política do Presidente que não se coadunava com o perfil de um Presidente típico do sistema parlamentar (Novais, 2021).

A reforma constitucional de 1962 esclareceu a dúvida. O que realmente acontecia era o surgimento de algo novo. Naquele ano, o Primeiro-Ministro gaulista, Georges Pompidou, foi derrubado por uma moção de censura. Charles De Gaulle considerou a intromissão parlamentar contrária a lógica “presidencializante” da Constituição, não aceitou o pedido de demissão, dissolveu a Assembleia, obtendo, mediante eleições antecipadas, uma nova composição parlamentar favorável (Morais, 2017). Em seguida convocou um referendo para alterar a Constituição. Em vez de promover a eliminação do instituto da moção de censura, preferiu reforçar a legitimação popular do Presidente por meio da eleição direta, mediante sufrágio universal, potencializando a proeminência do Executivo sobre o Parlamento (Morais, 2017).

A mudança na forma de investidura do Presidente da República, advinda da reforma de 1962, introduziu um novo elemento qualificativo que alterou a lógica do sistema de governo francês. De acordo com Jorge Reis Novais (2021), embora a alteração tenha sido de cunho procedimental, introduzia um novo princípio de interpretação da Constituição. Através da eleição direta do Presidente da República, a Constituição conferia legitimidade democrática de que ele carecia para desenvolver por inteiro aquilo que já vinha sendo praticado por De Gaulle⁵⁷.

⁵⁷ Maurice Duverger afirmou que a reforma constitucional de 1962 não atribuiu mais poderes ao Presidente, mas deu-lhe poder (**Le Système Politique Français**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996, p. 180). No mesmo sentido, Jorge Reis Novais: “Pura e simplesmente, através da instituição da eleição presidencial directa, por

O novo fundamento de legitimidade do Presidente da República atribuiu de nova interpretação não apenas a eleição do Presidente, mas a toda organização dos poderes políticos, sobretudo, às normas referentes às competências presidenciais e seu relacionamento com os demais órgãos, pois deu origem às práticas políticas extraídas das entrelinhas normativas da Constituição que reforçavam ainda mais o papel do Executivo e sua preponderância institucional (Tavares, 2018).

Tavares (2018) sistematiza os poderes presidenciais que adquiriram interpretação extensiva a partir da nova legitimidade conferida pela eleição direta do Presidente da República. A obrigação de o Primeiro-Ministro de submeter à Assembleia o programa de governo para obter o voto de confiança passou a ser interpretado como mera faculdade. Também houve o rompimento com a tradição de designar como Primeiro-Ministro o parlamentar líder da maioria. Charles De Gaulle nomeou Georges Pompidou, que não exercia mandato em 1962, logo após a dissolução da Assembleia Nacional. Outra interpretação extensiva foi aquela que alterou o significado do Artigo 8 da Constituição de 1958, que possibilitou ao Presidente exigir a demissão do Governo sem que a Assembleia houvesse negado a confiança, estabelecendo uma dupla responsabilidade do órgão, perante o Parlamento e o Presidente da República⁵⁸.

Se a mudança na forma de investidura do Presidente da República lhe atribui nova legitimidade e alterou a forma de interpretação da Constituição, a prática “presidencializante” do sistema decorre também de outro elemento, que os franceses denominam “fato majoritário” (*fait majoritaire*)⁵⁹. Isto é, a maioria parlamentar estável e disciplinada que dá sustentação ao Presidente e lhe possibilita a execução do programa de governo. Trata-se, com efeito, de unidade de ação entre os poderes Executivo e Legislativo (Bigaut, 2009). O fato majoritário

sufrágio universal e a duas voltas, a Constituição confere ao Presidente da República a legitimidade democrática de que ele carecia para desenvolver, agora com inteiro e indiscutível apoio constitucional, aquilo que o General de Gaulle vinha já praticando como Presidente da República nesse período indefinido de transição. A reforma de 1962 adaptava e conformava o quadro constitucional à prática já vivida do *gaullismo* e, simultaneamente, prevenia e afastava a possibilidade de retorno ao parlamentarismo clássico quando da sucessão do General De Gaulle” (**Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2021)

⁵⁸ O Artigo 8 da Constituição de 1958 prevê que o Chefe de Estado encerre o exercício do Primeiro-Ministro a partir do pedido de demissão do Governo. A prática é comum nos sistemas parlamentaristas. Na França, contudo, o Presidente da República passou a exigir a demissão do Primeiro-Ministro sem que este tivesse a confiança negada pela Assembleia Nacional. A prática foi considerada como uma dupla responsabilidade. Confundiram a possibilidade do Presidente de exigir dos Primeiros-Ministros um pedido de demissão com um poder constitucional de o Presidente demitir o Primeiro-Ministro. Esse tal poder nunca existiu na Constituição francesa. A confusão não se restringiu à interpretação do dispositivo constitucional, mas, também quanto a identificação do semipresidencialismo com o elemento de dupla responsabilidade do Governo, como será melhor exposto na próxima seção. (Tavares, 2018).

⁵⁹ Duverger fala em força majoritária, como será vista a seguir, que atribui uma autoridade de fato e não uma autoridade de direito àquele que a possui e a define como a força detida pelo chefe do partido ou coalizão que forma uma maioria parlamentar disciplinada e estável (DUVERGER, Maurice. **O Regime Semi Presidencialista**. trad. Noêmia de Arantes Ramos, Elzira Rezende Arantes. São Paulo: Editora Sumaré, 1993, p. II.)

decorre da coincidência entre a maioria parlamentar e a maioria que elegeu o Presidente da República e que, por consequência, torna este último o verdadeiro líder das ações executivas e das ações legislativas, por meio do Governo (Tavares, 2018).

No entanto, nem sempre ocorre o fato majoritário, a unidade entre as maiorias parlamentar e presidencial. Pode ocorrer da maioria na Assembleia ser discordante da linha política do Presidente. E nesse caso, é o poder Legislativo quem tem força para impor, ao Presidente da República, a formação do Governo. A discordância entre a maioria presidencial e a maioria da Assembleia faz surgir um período denominado “coabitação” (*cohabitation*)⁶⁰. Nela o Presidente terá que compartilhar o poder com o Primeiro-Ministro. Ele não será mais a figura proeminente do sistema e ambos terão que respeitar o espaço institucional que a Constituição confere a cada um.

É a maneira como se articulam as maiorias e se compõem o Governo, aliada à força que o Presidente da República obtém da sua eleição (que pode ser variável, como será visto mais à frente) que molda as diversas formas de relação entre os órgãos de poder. Essa capacidade de flexibilidade do sistema semipresidencial às diversas situações enfrentadas na vida pública sob o mesmo amparo normativo-constitucional é o principal traço do sistema invocado por alguns juristas, políticos e estudiosos para a sua adoção no Brasil.

O sucesso do sistema semipresidencialista – tido como aquele que possibilita diversas nuances nas relações entre os Poderes sem graves fraturas institucionais – residiria, portanto, na flexibilidade e na concertação na governança, elementos presentes no Parlamentarismo, combinados com a estabilidade do sistema semipresidencial⁶¹.

Foi realizado nesta seção um breve esboço da conjuntura política francesa. Afinal, o reconhecimento do semipresidencialismo como sistema de governo ocorreu da observação da

⁶⁰ O termo “coabitação” foi utilizado por Maurice Duverger em sua obra *Bréviaire de la cohabitation* para designar a convivência entre um Presidente e um Primeiro-Ministro de correntes políticas opostas em regimes semipresidencialistas (DUVERGER, Maurice. **Bréviaire de la cohabitation**. Paris: PUF, 1986).

⁶¹ Vários são aqueles que propõem a reflexão da adoção do semipresidencialismo no Brasil, na expectativa de que o sistema seja capaz de contribuir para a estabilidade governamental e para a melhoria da relação entre os Poderes. A título exemplificativo, destacamos: BEÇAK, Rubens. *Semipresidencialismo: considerações e oportunidade de adoção no Brasil*. **Conjur**. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-09/direito-eleitoral-semipresidencialismo-consideracoes-oportunidade-adocao>. Acessado em: 29 de janeiro de 2024; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A alternativa semipresidencialista*. Blog do Fausto Macedo. **Estadão**. São Paulo, 20 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-alternativa-semipresidencialista/>. Acessado em: 29 de jan de 2024; BRASIL, Grupo de trabalho debate semipresidencialismo com estudiosos sobre sistema de governo. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 11 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/872544-grupo-de-trabalho-debate-semipresidencialismo-com>. Acessado em: 21 de jun. de 2023; TAVARES, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo no Brasil: por que não?*. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59. Acesso em: 30 de jun. de 2025.

França da Quinta República por Maurice Duverger, sobretudo, após a reforma de 1962, que adotou a eleição direta para a Presidência da República. Nas páginas seguintes deste capítulo, passa-se à análise o modelo semipresidencial. Inicialmente, será identificado os traços essenciais de sua formação e o exame de seu funcionamento, da relação entre os órgãos de poder. Em seguida, será examinado as variações do modelo, isto é, as experiências manifestas do sistema na realidade fática. Posteriormente, direciona-se o olhar para o exame das razões que motivaram a sua adoção em Portugal, a sua estrutura normativa e o seu funcionamento.

3.1 A identificação do sistema de governo semipresidencial e os seus elementos caracterizadores.

A identificação de um novo sistema de governo, ao lado dos sistemas parlamentarista e presidencialista é atribuída a Maurice Duverger⁶². A sua percepção foi alcançada quando a reforma constitucional de 1962 mudou a forma de eleição do Presidente da República francesa, que passou a ser por sufrágio universal direto, em vez de por um colégio eleitoral. Duverger observou que tal fato, de natureza jurídica, dava origem a um novo princípio de interpretação da Constituição, especialmente naquilo que se referia aos poderes presidenciais.

Em uma análise retrospectiva, Maurice Duverger observou que o sistema que se consolidava na França remontava àquele da Constituição alemã da República de Weimar, de 1919. Havia também outros precedentes, como, a Constituição da Finlândia, de 1919, e a Constituição da Áustria, após a reforma de 1929. Ao lado dessas Constituições, Duverger atribuiu o caráter semipresidencialista a outras experiências, que foram objetos de sua pesquisa. Era o caso das Constituições de Portugal, da Irlanda e da Islândia.

Essa transição para um novo princípio de interpretação da Constituição francesa afetava, no conjunto, o sistema de governo. Jorge Reis Novais (2021) afirma que esse novo princípio geral de interpretação da Constituição foi verdadeiramente decisivo na compreensão do semipresidencialismo e na sua distinção dos sistemas parlamentares. Afinal, residiria no princípio a justificação do semipresidencialismo como um sistema próprio (Novais, 2021).

O sistema semipresidencial, nas palavras de Duverger, originou-se das falhas do sistema parlamentarista. A Europa vivia a fragilidade governamental e a instabilidade ministerial. A

⁶² Maurice Duverger foi professor em Poitiers (1942 a 1943), Bordéus (1943 a 1955) e em Paris-I (1955 a 1985), Maurice Duverger foi um jurista e cientista político francês, dentre outras tantas atividades que exerceu. MARTINS, Guilherme d'Oliveira. Maurice Duverger (1917–2014). **Público**. Lisboa, 4 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/01/04/mundo/opiniao/maurice-duverger-19172014-1681075>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

investidura popular de um primeiro magistrado da República possibilitaria um governante irremovível e poderoso. O exemplo advinha dos Estados Unidos. A coexistência de um Presidente, Chefe de Estado, ao lado de um Primeiro-Ministro, cuja função primordial é de liderança governativa, simbolizaria a imagem, de acordo com o jurista, da “figura heráldica da águia de duas cabeças” (Duverger, 1993, p. 18 e ss.).

A “águia de duas cabeças” de Duverger exprimiria, então, o que realmente é o semipresidencialismo? Isto é, a junção de um Presidente do tipo americano ao lado de um Primeiro-Ministro é a síntese do sistema? Mais, a coexistência de um Presidente, Chefe de Governo, ao lado de um Primeiro-Ministro, que também o é, não levaria o sistema à fragilidade, à impotência do governo, opondo as duas figuras?

Para Duverger (1993), esta seria apenas uma caricatura do semipresidencialismo. A fusão de um Presidente americano e de um Primeiro-Ministro seria “absolutamente” contraditória, cujo funcionamento do sistema seria “totalmente” impossível⁶³. O sistema semipresidencialista combina princípios fundamentais que permitiria dividir os poderes entre as duas cabeças.

O primeiro princípio diz respeito à responsabilidade do Primeiro-Ministro perante os deputados e o Chefe de Estado. Por um lado, o Governo dirige a política da Nação, sempre que a Constituição não dispuser de outra maneira. De outro, o Presidente não possui poderes além daqueles dispostos pelo texto constitucional. Nas palavras de Duverger, “diz-se que o governo tem uma competência de direito comum e o chefe de Estado uma competência de atribuição” (1993, p. 23).

O segundo princípio, por sua vez, refere-se à natureza dos poderes presidenciais. De acordo com o autor, eles seriam poderes reais, e não nominais (Duverger, 1993). Os mesmos poderes, no parlamentarismo, possuem significados opostos. Embora o Chefe de Estado parlamentarista disponha de alguns poderes, como, a dissolução da Assembleia, a nomeação de funcionários ou elaboração de regulamentos e decretos, eles são decididos pelo Primeiro-Ministro. O Chefe de Estado parlamentarista não passa de um personagem simbólico, sem a mesma legitimidade que possuem os parlamentares. O Presidente eleito por sufrágio universal e direto é, nos termos de legitimidade, comparável aos parlamentares. O Presidente, nesse sentido, dispõe pessoalmente de todas as competências que a Constituição lhe dispuser, a menos que decida de outra maneira.

⁶³ A adjetivação adotada entre aspas procura ressaltar a relevância atribuída pelo próprio autor, o que torna necessário a adoção desses léxicos entre aspas.

A evidência é dedução da legitimidade que a eleição democrática por sufrágio popular e universal confere ao Chefe de Estado. Nos sistemas parlamentaristas, em que pese a atribuição constitucional de poderes aos Chefes de Estado (Presidentes da República ou Monarcas) seu exercício é, de fato, do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete, que por eles se responsabilizam jurídica e politicamente. Em uma democracia representativa, a ausência de legitimidade eletiva interfere no exercício do poder político. Os poderes atribuídos ao Chefe de Estado parlamentarista são nominais, exceto, num caso particular ou outro, que preveja o exercício efetivo do poder. Este é o princípio de interpretação de uma Constituição parlamentarista. No entanto, se um Chefe de Estado, sob a mesma Constituição, passa a ser eleito por sufrágio universal e direto, afirma-se aí um novo princípio de interpretação constitucional. Esse Chefe de Estado passa a ter legitimidade democrática. E, seus poderes, constitucionalmente atribuídos, devem ser considerados poderes reais, pois, ele pode, se quiser, efetivamente exercê-los e pelos quais se responsabiliza perante aqueles que o elegeram.

Ao novo sistema, Duverger deu o nome de “semipresidencialismo” (Duverger, 1993)⁶⁴. Não sem atribuir algumas diversas fundamentações para a escolha ao longo do tempo. O termo designaria bem um sistema no qual o Chefe de Estado tinha apenas uma parte das prerrogativas do seu homólogo americano. Mas também faria referência ao presidencialismo, e não ao parlamentarismo, em decorrência do dualismo de eleições (para Presidente da República e para o Parlamento) (Duverger, 1986). Posteriormente, a designação expressaria a média da amplitude dos poderes presidenciais que podem ser exercidos nas duas possíveis situações políticas que o Presidente pode exercer o cargo: quando possui maioria parlamentar ou quando se encontra em coabitação (Duverger, 1996).

Para Jorge Reis Novais (2021), as explicações terminológicas adotadas por Duverger não parecem aceitáveis. O que melhor explicaria a escolha é a impressão, que se tinha à época, de concentração prática dos poderes políticos na pessoa do Presidente francês e a dificuldade de se distinguir entre o quadro jurídico-constitucional do sistema de governo e o seu plano prático de funcionamento.

Independentemente dos motivos que levaram Maurice Duverger à designação do novo sistema como “semipresidencialista”, é verdade que o termo se generalizou e é referência do objeto. Concordamos com Jorge Reis Novais (2021) que adverte que a escolha não é uma das mais felizes. Ela sugere um sistema que fica a meio caminho ou que é um presidencialismo

⁶⁴ Duverger identifica e aborda o sistema semipresidencialista em “*Echec au roi*”, obra que foi publicada, na versão de língua portuguesa, sob o título: “O Regime Semipresidencialista”.

menor e que diminui o alcance de sua autonomia diante dos sistemas clássicos⁶⁵. Mas a discussão quanto ao nome da coisa é superficial e pouco ou nada atribui de novo. A designação “semipresidencialismo” ou “semipresidencialista” já se encontra consagrada e generalizada no meio jurídico e político⁶⁶.

A descoberta do semipresidencialismo não foi bem recebida pela doutrina francesa. Os especialistas franceses, contemporâneos de Duverger, recusavam-se a reconhecer a existência de um novo sistema de governo na França. Invocavam a falta de autonomia do sistema, recusando a sua existência e o seu alinhamento ao lado dos outros dois sistemas. Sugeriam que este novo pretenso sistema era integrável em um dos outros dois⁶⁷. Sem dúvidas, essa confusão era, involuntariamente, alimentada pela designação adotada por Maurice Duverger, como expomos acima.

As objeções quanto a autonomia do sistema semipresidencialista repousam, com efeito, em duas ordens de argumentos, que derivam da dificuldade de apreensão quanto a complexa relação entre o plano jurídico-constitucional e o plano da prática política no âmbito dos sistemas de governo (Novais, 2021). A primeira objeção à existência de um sistema semipresidencial repousa na alegação de uma duvidosa prática de funcionamento semipresidencial, e mesmo que existente, seria irrelevante e esporádica. A segunda, sequer identificaria o semipresidencialismo. O sistema não seria mais que uma sucessão alternada entre fases de sistema parlamentar e de sistema presidencial.

A formulação da primeira objeção se fundamenta na descrença de uma verdadeira prática semipresidencial. Relativamente ao que ocorre com os outros dois sistemas, no qual é possível identificar, sem grandes dificuldades, aqueles que são parlamentares e aqueles que são presidenciais, o mesmo não ocorreria com o semipresidencialismo. O pressuposto dessa linha

⁶⁵ A identificação do semipresidencialismo como sistema autônomo e distinto em relação aos modelos parlamentarista e presidencialista é dificultada pela própria forma como ele é designado, o que torna sua compreensão mais complexa para a população em geral. Como resultado, muitos não o reconhecem como um sistema próprio. Além disso, a maneira como o semipresidencialismo tem sido apresentado por aqueles que defendem sua adoção no Brasil pode induzir à percepção equivocada de um 'quase presidencialismo' — em que o eleitor manteria o direito de escolher o Chefe de Estado, mas sem compreender plenamente que, nesse modelo, o Presidente da República não exerce, necessariamente, a liderança direta sobre as ações de governo

⁶⁶ Canotilho e Vital Moreira, no entanto, são exceção. Os autores preferem adoção das designações “forma de governo parlamentar, mas com uma componente presidencial” ou “forma de governo misto parlamentar-presidencial” (CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do Presidente da República** (especialmente em matéria de defesa e política externa). Coimbra: Coimbra Editora, 1991). Na obra “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, Canotilho adota a expressão “regime misto parlamentar-presidencial” para se referir ao semipresidencialismo (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. 7. reimp. Coimbra: Almedina, 2003)

⁶⁷ A depender da concepção de quem escreve, se considerar o sistema semipresidencialista mais integrável ao presidencialismo, podemos encontrar como referência as designações “Presidencial com Primeiro-Ministro” ou “Presidencial dualista”. Por outro lado, se considerar o sistema mais integrável ao parlamentarismo, podemos encontrar as designações “Parlamentar com dominância Presidencial” ou “Parlamentar dualista”.

argumentativa encontra-se na identificação do sistema de governo com o funcionamento prático do sistema político, isto é, na realidade empiricamente apreensível. A possibilidade de funcionamento do semipresidencialismo seriam tantas – a exemplo, a experiência francesa, mais presidencialista, comparada à experiência portuguesa, de uma presidência mais moderada, e à experiência irlandesa, de uma presidência mais simbólica, como veremos a frente – que não haveria um funcionamento e uma lógica própria ao sistema, mas, uma sucessão aleatória e conjuntural de diversos tipos que não formam um sistema autônomo (Novais, 2021).

A incompreensão reside em um olhar para o lugar errado. Para compreendermos um sistema de governo é para a Constituição que devemos recorrer. É a estrutura jurídico-constitucional de organização dos poderes que conferem os traços essenciais e identificadores do sistema de governo. Ainda que a realidade política esteja imediatamente posta diante de nós, só faz sentido extrairmos proveitos de seu exame, no âmbito dos sistemas de governo, se partirmos, antes, do devido enquadramento jurídico-constitucional.

Duverger sempre insistiu na compreensão de que o semipresidencialismo se define com base nas suas características jurídicos-constitucionais. Para o autor, o conceito de um sistema de governo semipresidencial é definido pela Constituição e é nesse plano que se revela a sua autonomia (Duverger, 1980). Importaria depois a investigação das razões e dos motivos que levaria Constituições semelhantes a projetarem práticas de aplicação distintas nas diferentes experiências de semipresidencialismo, notadamente na variação do estatuto e função do Presidente da República.

A adoção pura e restrita a prática política como critério de análise da existência e autonomia do semipresidencialismo poderia ser empregada para a análise dos sistemas presidencial e parlamentar. E, também, quanto a esses teríamos a mesma variedade de distinções entre um mesmo tipo de sistema de governo. Assim o que haveria de semelhanças entre a estabilidade governativa e a dominância política do Primeiro-Ministro na Inglaterra e a instabilidade e debilidade executiva na política da Itália? Não são ambos parlamentares? E não existe entre eles diferenças significativas? E se compararmos com o funcionamento do sistema na Alemanha, não haveria tantas outras diferenças? Diríamos até que, este último, pareceria mais estável que o primeiro, se compararmos os últimos anos? E o que haveria de semelhante no sistema presidencial americano comparado com brasileiro? Poderíamos afirmar que o último é mais presidencialista do que o primeiro levando em conta a comparação de seus poderes no sistema? Ou, que elementos reuniria a consolidada experiência presidencialista norte-americana de mais de duzentos anos com os ciclos de instabilidades e golpes vivenciados nos países da América Latina?

Assim, como leciona Jorge Reis Novais (2021), uma coisa é o sistema de governo constitucionalmente estruturado, do qual se extrai sua identificação. E, nesse aspecto, todas as Constituições desses países são semelhantes. Outra, bem distinta, é a forma empírica de funcionamento do sistema, que leva em consideração outros aspectos do sistema político. Não há aí, com efeito, nada de especial entre as três espécies de sistemas de governo. Todos são autônomos e individualmente identificados se considerado sob o ponto de vista constitucional.

Em 1986, a França da V República viveu, pela primeira vez, a coabitação, quando o Presidente François Mitterrand teve perante si a oposição de uma maioria parlamentar liderada pelo Primeiro-Ministro Jacques Chirac. Os autores franceses, que até então consideravam o sistema ou como presidencial ou como parlamentar, tiveram que admitir que, naquele momento, o funcionamento do sistema de governo podia variar conforme a existência ou não de maioria parlamentar que apoiasse o Presidente da República (Novais, 2021).

A segunda objeção ao semipresidencialismo surge nesse período e repousava na identificação do sistema originalmente presidencialista, mas que poderia admitir a alternância para o sistema parlamentar, a depender das circunstâncias. Em outras palavras, a originalidade do sistema francês seria a possibilidade de sucessão de fases, entre sistema presidencial e sistema parlamentar.

O fundamento dessa objeção à autonomia do semipresidencialismo encontra assento na errônea identificação do sistema de governo na observação empírica da realidade política ou numa inadequada compreensão da natureza jurídica-constitucional dos diversos sistemas de governo (Novais, 2021).

A teor da argumentação em favor do sistema francês, Lijphart (2007), na esteira de John M. Carey, sustenta o mérito do sistema na premissa de que ele reuniria o melhor dos dois mundos, do presidencialismo e do parlamentarismo. Tratava-se de um arranjo inicialmente presidencialista, que combinava as vantagens usuais desse modelo — legitimidade, clareza na identificação dos responsáveis e prestação de contas direta ao eleitorado — com a representatividade do Parlamento. Todavia, o presidencialismo traz consigo o risco de que se forme, no Parlamento, uma maioria contrária ao Presidente, gerando potenciais impasses. É nesse ponto residiria a “sofisticação francesa”. Caso essa maioria adversa se materialize e ameace paralisar o governo, o sistema, até então operando sob lógica presidencial, converte-se temporariamente, em parlamentarista, prosseguindo seu funcionamento sem interrupções, agora segundo as regras do parlamentarismo.

Uma análise detida do funcionamento do semipresidencialismo demonstra que, em nada, o sistema se confunde com os outros dois. O sistema não se identifica com o

presidencialismo quando o Presidente possui uma maioria parlamentar que o apoia, nem mesmo com o parlamentarismo em uma eventual coabitação.

O conjunto de competências atribuídas ao Presidente pelas Constituições semipresidencialistas, que pode ser exercida independentemente de qualquer fase ou circunstância, torna evidente que não é possível confundir esse modelo com o presidencialismo quanto há maioria parlamentar favorável ao Chefe de Estado, quer se considere o plano jurídico, que se considere o plano de funcionamento prático. Da mesma forma, os poderes exercidos pelo Presidente em situação de coabitação distanciam-se significativamente tanto jurídico quanto politicamente do modelo parlamentar (Novais, 2021).

Podemos tomar o poder presidencial de dissolução do Parlamento como exemplo. Numa situação em que o Presidente possui maioria parlamentar – na qual era identificada pelos especialistas como fase presidencial, como falamos – e decide dissolver o Parlamento, como fez Jacques Chirac em 1997, em que há no sistema semipresidencialista alguma coincidência com o funcionamento do sistema presidencialista? Ou, numa outra situação, na qual o Presidente encontra diante de si um Primeiro-Ministro, líder de um partido oposto ao seu – numa pretensa fase parlamentar – e decide dissolver o Parlamento, mesmo que este apoie com maioria absoluta o Governo, como fez Jorge Sampaio em Portugal em 2004, em que o sistema semipresidencialista se assemelha ao sistema parlamentar?

Portanto, não há qualquer fundamento para negar a autonomia do semipresidencialismo ou associá-lo à uma pretensa sucessão de fases presidencial e parlamentarista. O sistema semipresidencial possui identificação e autonomia próprias. E, a variação política do órgão que possui maior relevância em determinado período no interior do sistema nada se confunde com uma fase presidencial ou parlamentar. O plano jurídico-constitucional e o plano da manifestação de uma realidade concreta em relação às forças políticas no exercício do poder devem ser apreendidos de maneira distinta.

O sistema semipresidencialista é diferente e autônomo. De fato, ele colhe elementos dos sistemas de governo parlamentarista e presidencialista, mas que com eles não se confunde, pois, forma um novo sistema, com quadro constitucional próprio e possibilidade de funcionamento específico

É certo que o semipresidencialismo combina elementos recolhidos dos outros sistemas. Não poderia ser diferente. No âmbito da democracia representativa, o sistema se aproveitaria de outros institutos, elementos ou características presentes na organização dos poderes políticos de outras democracias representativas. Assim, podemos identificar que o sistema semipresidencial recolheu a eleição direta do Presidente da República do sistema presidencial,

por exemplo. Ou, que recolheu a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento do sistema parlamentar. Mas, frisa-se, com eles não se confunde.

A autonomia do semipresidencialismo é evidente quando cotejado com os sistemas presidenciais e parlamentares. Não há dúvidas que no sistema presidencialista não encontramos a responsabilidade do governo perante o Parlamento, tal qual encontramos no semipresidencialismo. Do mesmo modo, não encontramos a eleição popular de um Presidente da República e a consequente legitimidade para exercer poderes significativos que a Constituição lhe atribui nos sistemas parlamentares.

Estabelecer a discussão quanto a autonomia do semipresidencialismo cinge-se não apenas a afirmar sua existência. A esta altura, importa para balizarmos sua identificação e não oportunizar manifestações – como vem ocorrendo entre nós – que confundem o sistema semipresidencial com a sua prática. Mais especificamente, há no imaginário político e jornalístico brasileiro a identificação do presidencialismo (de coalizão) que vivemos nos dias de hoje com uma prática semipresidencial ou um caminho para tal⁶⁸.

O semipresidencialismo é um sistema autônomo por várias razões. É autônomo no plano jurídico-constitucional, em função da organização dos Poderes políticos na Constituição, que é substancialmente diversa dos outros modelos. E é autônomo no plano do funcionamento prático, em virtude de constituir um sistema que apresenta um leque de possibilidade de funcionamento, no entanto, próprios do sistema, que não encontramos nos demais.

A autonomia do semipresidencialismo se afirma no plano jurídico. Esse é o plano que releva sua existência e o define (Volpi, 1997). Essa autonomia fica evidente ao constataremos que o semipresidencialismo só pode existir se uma nova Constituição for criada ou se houver uma reforma constitucional. De igual modo, qualquer outro sistema só se converte ao semipresidencialismo mediante a elaboração de uma nova Constituição ou após uma reforma constitucional (Pasquino, 1996)

⁶⁸ As emendas parlamentares modificaram a dinâmica de funcionamento do sistema de governo brasileiro a determinada ponto que há quem atribua nova nomenclatura para essa relação entre Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o Min. Gilmar Mendes fala em uma espécie de parlamentarismo sem esse nome (GUIMARÃES, Saulo Pereira. Com emendas, Brasil caminha para “parlamentarismo sem esse nome”, diz Gilmar. **UOL Notícias**, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2025/04/28/gilmar-mendes-stf-evento-iasp.htm>. Acesso em: 1 ago. 2025). No mesmo sentido, há quem fale que o Brasil atualmente vive uma espécie de “parlamentarismo orçamentário” (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Impacto das emendas parlamentares no orçamento federal: revelam parlamentarismo orçamentário com gastos de mais de R\$ 40 bilhões em emendas no ano passado. **Inesc**, abr. 2025. Disponível em: <https://inesc.org.br/relatorio-revela-parlamentarismo-orcamentario-com-gastos-de-mais-de-r-40-bi-em-emendas-no-ano-passado/>. Acesso em: 1 ago. 2025) ou “Governo Congressional” (COUTO, Cláudio. Governo Congressional. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 de jul. de 2025. Opinião. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/07/governo-congressual.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo>. Acesso em: 15 de jul. de 2025).

O semipresidencialismo também é autônomo no plano prático na medida que possibilita um amplo espectro de modalidade de funcionamento que lhe é próprio. É verdade, que a depender das circunstâncias, o sistema pode funcionar de modo muito aproximado ao de outro sistema. Por exemplo, se um Presidente se afastar do exercício do poder político durante o mandato, o sistema se aproximará do funcionamento de um sistema parlamentar. Mas isso decorre porque, nessa hipótese, o poder de maior peso no sistema é o Parlamento. Do mesmo modo, se um Presidente tiver condições de influir no Poder Executivo, por meio do Primeiro-Ministro, e dispuser de maioria parlamentar, o sistema se aproximará do presidencialismo. No entanto, o modo de funcionamento do semipresidencialismo lhe é próprio, é específico.

Por exemplo, só no semipresidencialismo poderemos nos deparar com circunstâncias que leva ao sistema a coexistências de duas figuras políticas opostas, a coabitação. Situação em que o Presidente da República tem perante si um Governo, liderado por um Primeiro-Ministro de posição política oposta à do Presidente. De outro modo, também podemos observar no semipresidencialismo outras situações, como aquela que o Presidente governa indiretamente, por meio do Primeiro-Ministro ou, simplesmente, adota uma postura de árbitro em eventuais conflitos entre o Parlamento e o Governo, tomando uma posição moderadora.

Na esteira do pensamento de Jorge Reis Novais (2021) identificamos o sistema semipresidencial, no plano prático, como um sistema mais complexo, que em virtude do leque de possibilidades de funcionamento é maior a incerteza quanto às possibilidades de funcionamento num ou noutro sentido. O sistema de governo, em razão de fatores do sistema político, de ordem circunstancial ou conjuntural, pode variar o funcionamento prático.

O semipresidencialismo apoia-se em diversos elementos que conferem complexidade ao seu funcionamento e reforçam sua autonomia institucional. Entre esses fatores destaca-se o caráter majoritário ou minoritário e a natureza das interações entre o Executivo e o Legislativo. Esses fatores, no entanto, serão objeto de análise do próximo tópico neste capítulo.

As considerações sobre os elementos identificados no sistema de governo da Quinta República francesa e o debate travado em torno da natureza do semipresidencialismo confere repertório suficiente para avançarmos na discussão conceitual do semipresidencialismo. Amparados das bases teóricas expostas, no que tange tanto às exigências constitucionais quanto à plasticidade do funcionamento prático do sistema, podemos, com maior precisão, apresentar a definição que adotamos e as propriedades distintivas que consideramos imprescindíveis para o exame a que propomos neste trabalho.

Em razão da emergência da Constituição francesa de 1958, Maurice Duverger assume protagonismo na definição desse sistema. Dessa forma, importa-nos, a partir de suas considerações, analisarmos o conceito de semipresidencialismo.

A inscrição estabilizada do semipresidencialismo como um sistema de governo que comporta um (I) Presidente da República eleito por sufrágio universal; (II) e que dispõe de poderes próprios, que lhe permite agir politicamente e de maneira independente do Governo; (III) ao lado de um Primeiro-Ministro e Ministros que formam um Governo responsável politicamente diante do Parlamento que é dele dependente de confiança encontra-se disposta em sua obra *“Le Système Politique Français”* (1996, p. 188).

Em obras anteriores é possível encontrar características mais abrangentes, como aquela que encontramos em *“A New Political System Model: Semi-Presidential Government”*, na qual a definição do semipresidencialismo detinha como um de seus atributos um Presidente da República que possuía poderes “bastante consideráveis” (1980, p.166). Essa observação, no entanto, não retira o caráter categórico da afirmação de Duverger, para quem, o conceito de um sistema de governo semipresidencial é definido apenas pelo conteúdo da Constituição.

A definição do semipresidencialismo é, nas palavras de Carlos Blanco de Moraes (2017), um debate inacabado, porque tem a ver com a identificação dos atributos essenciais que devem estar presentes no sistema semipresidencialista para assim o identificar. É que a seleção desses elementos para conferir solidez à pretensão descritiva depende de robustez e suscetibilidade de ser incorporado como um ponto comum.

Assim, cada autor apresenta uma proposta que considera a mais adequada para definir o semipresidencialismo. O próprio Carlos Blanco de Moraes apresenta-nos um conceito que acredita conter todos os “atributos dogmáticos” essenciais para a caracterização, sem deixar, evidentemente, de expor algumas contribuições de outros autores⁶⁹. Assim, para o autor, os atributos dominantes do são aqueles que residem (I) na dupla responsabilidade institucional ou política do Governo perante o Presidente da República e do Parlamento; (II) no caráter significativos das competências presidenciais de direção ou controle político sobre as demais instituições, em especial aquela referente à faculdade livre e autônoma de dissolução parlamentar; (III) a eleição do Presidente por sufrágio universal; (IV) e a bicefalia entre o Presidente e o Primeiro Ministro – este último, Chefe de Governo autônomo, ainda quando em

⁶⁹ Carlos Blanco de Moraes apresenta os conceitos de semipresidencialismo segundo Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Robert Elgie, Mauro Volpi, entre outros posicionamentos da doutrina portuguesa. A cada contributo teórico, Carlos Blanco de Moraes tece críticas quanto aos atributos que os autores adotaram ou deixaram de inserir à definição do semipresidencialismo (MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 422 e ss.).

situações que o Presidente da República presida formalmente o Conselho de Ministros (Morais, 2017, p. 420).

Se a Constituição francesa de 1958 se destaca como paradigma desta espécie de sistema de governo, os sistemas que foram se desenvolvendo exibem diferenças tanto quanto a esse paradigma, como entre si, seja no plano normativo, quanto no prático. Importa-nos, portanto, verificar se essas diferenças resultam na recusa ou na assimilação dos pontos de convergência relevantes para reconduzir as experiências semipresidencialistas a uma mesma categoria.

Conscientes da existência de uma variedade de proposições descritivas do semipresidencialismo, adotamos aquela proposta por Jorge Reis Novais. O autor nos apresenta uma descrição que retorna à elaboração de Duverger e a adapta. Sua proposta também possibilita abrigar sob o manto do semipresidencialismo diferentes experiências, que não deixam de ser semipresidencialistas, mas que apresentam funcionamentos distintos em decorrência dos sistemas políticos inerentes àquelas realidades, especialmente, no que diz respeito a Portugal, que terá, nesta obra, uma seção específica para análise. A proposição do autor, cotejada com as demais propostas de outros autores, desfaz confusões de cunho descritivo sobre o que se entende ser o semipresidencialismo. Assim, a adoção de atributos, como, a existência de uma diarquia executiva ou a dupla responsabilidade do Governo, considerados como essenciais, é amplamente examinada e afastada em prol da construção de uma definição suscetível às diversas realidades jurídicas e políticas.

Para Jorge Reis Novais, semipresidencialismo é um sistema de governo de democracia representativa que reúne como características (I) a existência de um Presidente da República eleito por sufrágio popular (II) e que pode exercer poderes constitucionais significativos (III) e um Governo politicamente responsável perante o Parlamento (Novais, 2021, p. 67).

Com efeito, a definição retoma os conceitos traçados por Duverger, mas o adapta. Assim, a definição proposta pelo autor português repousa naquela que pretende traduzir a especificidade e autonomia do sistema semipresidencial desenvolvido sob a identificação da existência de um Presidente da República eleito por sufrágio popular e que, por consequência da eleição, detém legitimidade democrática para exercer poderes politicamente significativos que estão constitucionalmente previstos, ao mesmo tempo que também é previsto pelo sistema a existência de um Governo politicamente responsável perante o Parlamento.

E adapta à medida que confere novo sentido à característica dos poderes presidenciais ao alterar elemento constitutivo da proposição. Nesse sentido, Duverger falava em “Presidente com poderes significativos” (ou, “que dispõe de poderes bastante consideráveis”), enquanto Jorge Reis Novais prefere dizer “Presidente que pode exercer poderes significativos” (2021, p.

69). A adoção de nova terminologia atribui novo significado à medida que expressa importância à possibilidade de exercício de poderes significativos. O autor afirma que, em um Estado constitucional democrático, para que o Presidente da República possa exercer poderes significativos, é imprescindível que a própria Constituição lhe atribua tais competências e, sobretudo, que legitime esse exercício por meio da eleição direta pelo povo.

A origem do semipresidencialismo, como exposto acima, pretendia criar um equilíbrio institucional no funcionamento do sistema político através da composição, para o novo sistema de governo, de uma diarquia de exercício da função executiva⁷⁰. Assim, para algumas perspectivas, a ideia de semipresidencialismo teria como característica fundamental a existência de uma responsabilidade dualista no exercício do poder Executivo, segundo a imagem da águia de duas cabeças. Em outras palavras, essa perspectiva leva em conta como característica essencial para a definição do semipresidencialismo a existência de uma bicefalia do Executivo.

Numa visão mais acentuada, só haveria semipresidencialismo na existência de um Presidente da República que lidera o Executivo ou, ao menos reparte sua liderança com o Primeiro-Ministro, a depender da relação política de força entre os órgãos. Em outras palavras, diarquia.

Essa é a definição sustentada por Giovanni Sartori (1996), segundo o qual, a característica necessária de qualquer sistema semipresidencialista é a configuração dupla de autoridade, as duas cabeças. Essa é a característica fundamental que toda Constituição semipresidencialista precisaria estabelecer.

Sartori observa a Quinta República Francesa e tece as observações de que, na Constituição de 1958, a posição de “cabeça” ocupada pelo Primeiro-Ministro é claramente delineada. A ele cumpre determinar e orientar a política nacional e dirigir as ações de governo. Em contrapartida, a cabeça presidencial é estipulada com menos clareza, que corresponde ao fato – e cita Maurice Duverger – de seus poderes serem espasmódicos. No entanto, a constituição “material”, isto é, a prática constitucional, assumiu precedência em relação à constituição “formal”. Em continuidade, afirma que é um erro derivar o sistema francês exclusivamente do texto constitucional de 1958, pois a configuração atual deu-se em decorrência da eleição, que se acresceu em 1962, e da prática estabelecida na presidência do

⁷⁰ Jorge Reis Novais (2021, p. 19) afirma que a origem do semipresidencialismo remonta às monarquias constitucionais do século XIX, de caráter dualista ou orleanista, na qual se buscava restaurar ou estabelecer um novo equilíbrio institucional dentro do sistema político. Essa tentativa passava pela incorporação, no novo modelo de governo, de uma divisão funcional do exercício do poder executivo, configurando uma espécie de diarquia. Para alguns estudiosos, a essência do semipresidencialismo estaria justamente na diarquia do Poder Executivo. No entanto, essa concepção tende a se confundir com o modelo francês, dificultando o reconhecimento da legitimidade de outras formas de semipresidencialismo, como a adotada em Portugal.

General De Gaulle. Por fim, o que os franceses teriam era, em essência, um sistema bicéfalo, com duas cabeças não só desiguais, mais oscilantes uma em relação a outra. A primeira cabeça, em decorrência do costume (prática constitucional), seria o Presidente. A segunda, em decorrência do texto constitucional escrito, o Primeiro-Ministro. E a oscilação, reflexo majoritário de uma em relação a outra (Sartori, 1996).

Com efeito, o que está implícito nessa proposta é a identificação do semipresidencialismo com a prática do sistema francês, o que por óbvio não é necessariamente errônea, mas impossibilita, como alega Jorge Reis Novais (2021), a identificação de outras experiências tradicionalmente associadas a este sistema, como é o caso de Portugal, que o próprio Sartori não dá a devida importância por ter constituído, a seu entender, uma breve experiência semipresidencialista (1996).

A pretensão de um semipresidencialismo desenvolvido sob a ideia de um Executivo dualista deixa de incluir experiências, como se verá à frente, na qual o sistema convive com a existência da figura de um Chefe de Estado meramente simbólico ou representativo. Ou, noutra situação, exclui as hipóteses em que há no sistema um Presidente que se exclui voluntariamente do exercício dos poderes reais, constitucionalmente previsto, reservando-se a funções mais arbitrais, moderadoras e de garantia que, eventualmente, podem incluir poderes aparentemente governativos, mas que não são, a rigor, funções executivas ou de governo (Novais, 2021).

A mesma ideia, de um semipresidencialismo fundamentado na diarquia, pode ser identificado, numa visão não tão acentuada, na identificação do sistema com a dupla responsabilidade do Governo. Em outras palavras, um sistema seria semipresidencialista se tivesse necessariamente como característica um Governo dependente politicamente da confiança do Parlamento e do Presidente da República. Este é, inclusive, um dos atributos definidores do sistema proposto por Carlos Blanco de Moraes, como visto acima.

Mais uma vez, no entanto, essa é uma característica muito limitadora para a caracterização de um sistema como semipresidencialista, pois inviabilizaria diversas experiências, e parte de uma interpretação errônea da prática semipresidencial.

Nesse sentido, Portugal é exemplo. Até a revisão de 1982, a Constituição portuguesa sujeitava o Governo a uma dupla responsabilidade política (perante o Presidente da República e perante a Assembleia da República). Pensava-se a partir disso que tal arquitetura constitucional era característica essencial do semipresidencialismo. No entanto, com a revisão de 1982, essa dupla responsabilidade veio a ser suprimida⁷¹, de modo que a dupla

⁷¹ Mesmo após a revisão constitucional de 1982, persiste a ideia de responsabilidade do Governo perante o Presidente da República, conforme previsto no Artigo 190º da Constituição da República Portuguesa. Contudo,

responsabilidade desapareceu e o Governo passou a depender exclusivamente da confiança política da Assembleia da República.

A confusão quanto a dupla responsabilidade parte também de uma interpretação errônea do sistema francês. A Constituição francesa sempre possibilitou ao Presidente da República a possibilidade de exigir que os Primeiros-Ministros lhe apresentassem pedido de demissão quando ele considerasse conveniente. Essa circunstância, no entanto, foi equivocadamente confundida com o poder constitucional do Presidente em demitir o Primeiro Ministro. A Constituição nunca o previu no estatuto dos poderes presidenciais. Em virtude da recusa de observar a definição do sistema no plano constitucional, os autores franceses interpretavam essa situação como um poder de demissão. Somente com a coabitação, em 1986, percebeu-se que o poder de demissão não existia.

Com efeito, para a definição adotada nesta obra, a dupla responsabilidade também não é característica essencial do semipresidencialismo. A natureza do semipresidencialismo não decorre da existência da dupla responsabilidade do Executivo. Mas, tão somente, a responsabilidade política do Governo diante do Parlamento, esta, sim, característica fundamental do sistema, somada à existência de um Presidente da República eleito por sufrágio universal e dotado da possibilidade de exercício de poderes de grande relevância no domínio da vida política.

A análise até aqui empreendida sobre a definição do semipresidencialismo atém-se a desfazer algumas confusões conceituais e rejeitar atributos tidos como definidores, mas, que se mantém na linha estabelecida por Maurice Duverger. A essa altura, cumpre questionar quais são esses poderes presidenciais constitucionalmente previstos quando falamos em semipresidencialismo sob a perspectiva da definição aqui adotada.

Os poderes presidenciais não refletem todos a mesma relevância no funcionamento do sistema político. Não são todos, como se propugna, “significativos”. Há pesos diferentes de cada poder no sistema político. A análise, portanto, carrega alguma subjetividade. Nesse sentido, há autores que, preocupados em conferir cientificidade aos elementos descritivos do semipresidencialismo e livrar-se de qualquer pecha subjetiva, propõe a exclusão do elemento “poderes significativos” como característica a ser atribuída ao semipresidencialismo.

essa responsabilidade não deve ser entendida como política, mas sim como de natureza institucional. O que se preserva, na prática, é o dever de manter o Presidente informado sobre a condução das políticas interna e externa, o que não implica subordinação política, mas sim uma obrigação de comunicação dentro dos limites constitucionais (NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2021, p. 71 e ss.)

A exclusão da consideração do caráter “significativo” dos poderes do Presidente para efeito de análise do semipresidencialismo é a proposta de Robert Elgie (2004). Para o autor, há um desacordo em torno da definição do sistema e, como tal, a lista de países classificados como semipresidenciais diverge.

Elgie identifica três tipos possíveis de definição do semipresidencialismo na literatura. Cada modelo apresenta um método de elaboração descritiva e, conseqüentemente, considera diferentes conjuntos de países classificados como semipresidencialistas. O primeiro tipo de definição do semipresidencialismo é aquele que prestigia apenas os poderes reais dos atores políticos. Desse modelo, segue que só podemos determinar quais países integram o sistema semipresidencial se analisarmos os respectivos poderes do Chefe de Estado e do Chefe de Governo. Um segundo modelo combina os arranjos constitucionais formais com os poderes reais. Segundo esta definição, a eleição direta do Presidente é uma condição necessária, mas não suficiente, pois o Chefe de Estado deve também ser uma figura poderosa. O trabalho de Maurice Duverger se inscreve nesse tipo de definição do semipresidencialismo, de acordo com o autor.

O problema com esses dois tipos de definição do semipresidencialismo reside no fato de que ambos incluem referência àquilo que o autor denomina “propriedades relacionais”, ou seja, quando a análise recai nos chamados “poderes reais”. Ao fazê-lo, o modelo introduziria um elemento subjetivo no processo de classificação, o que Robert Elgie rejeita, pois, estimularia os autores a identificar diferentes conjuntos de países como semipresidencialistas e, no fim, dificultaria a tarefa de deduzir conclusões sobre os resultados de escolhas institucionais problemáticas.

Para o autor, o melhor seria a adoção de um terceiro modelo de definição, aquele derivado apenas de propriedades dispositivas do sistema. Assim, um sistema semipresidencialista deveria ser definido como aquele em que (I) um Presidente popularmente eleito e de mandato fixo existe ao lado de (II) um Primeiro-Ministro e de um Gabinete que são responsáveis perante o Parlamento (Elgie, 2004). Este tipo de definição, derivada de propriedades dispositivas do tipo do sistema seria a única que permitiria clareza porque evitaria a necessidade de fazer julgamentos subjetivos.

A definição aqui adotada, derivada da concepção de Maurice Duverger, é preferível porquanto ressalta a diferença entre o semipresidencialismo e o parlamentarismo. O papel político real do Presidente da República é o que diferencia o sistema. A possibilidade constitucional deste órgão desempenhar um papel político relevante é o que autonomiza

cientificamente o sistema semipresidencialista, mesmo naquelas realidades em que o Presidente assume caráter simbólico ou representativo.

Na origem da fundamentação científica do sistema semipresidencialista encontramos um Presidente que desempenha com autonomia um papel politicamente relevante. Assim, justifica-se a existência desse elemento descritivo na configuração do sistema de governo semipresidencial. Dessa forma, mostra-se adequado que este elemento, fundamental para a diferenciação quanto ao sistema parlamentar, integre a definição do semipresidencialismo.

Por essa razão, a imprescindibilidade da existência do outro elemento formal, a eleição popular do Chefe de Estado, consoante a definição de Maurice Duverger. O elemento material que justificou a eleição popular é, nomeadamente, a possibilidade de exercício, por parte do Presidente da República, de poderes significativos.

Afinal, poderíamos imaginar uma situação na qual o sistema preveja a eleição de um Presidente da República por sufrágio popular, cuja Constituição, no entanto, não lhe atribua quaisquer poderes políticos. E, nessa hipótese, não haveria sentido qualificar o referido sistema como semipresidencialista, visto que o órgão presidencial é politicamente inexistente.

Dessa forma, a análise sobre o semipresidencialismo e sua caracterização centra-se, no conjunto dos sistemas de governo, no Presidente da República e em seus poderes. Quando se consideram as características do sistema semipresidencial, aquela referente à responsabilidade política do Governo perante o Parlamento é idêntica à do sistema parlamentar. Assim, todo o conjunto de considerações sobre o sistema parlamentar se reproduz no semipresidencialismo, porque a base que lhe dá origem, isto é, a articulação entre Governo e Parlamento se dá por meio dos mesmos instrumentos e mecanismos de responsabilidade política presente em ambos os sistemas.

No que diz respeito aos poderes do Presidente da República, é possível identificar como característica comum a capacidade conferida ao Chefe de Estado de participar, com autonomia e com consequência efetiva, no exercício do poder político do Estado, seja nas funções legislativas ou executivas. Assim, podemos identificar como poderes no semipresidencialismo a nomeação e eventual demissão do Primeiro-Ministro e do Governo; a nomeação de autoridades do Estado ou de titulares de cargos civis ou militares do alto escalão da Administração Pública; a prerrogativa de sancionar, recusar ou vetar normas legislativas ou atos regulamentares; ratificar e, eventualmente, negociar tratados internacionais; supervisionar as chefias militares e comandos das Forças Armadas; acionar o controle de constitucionalidade; marcar as eleições e convocar o referendo; enviar mensagens ao Parlamento; representar oficialmente o Estado, interna e externamente; além de poder dissolver o Parlamento.

Todos os poderes conferidos ao Presidente apresentam, cada um por si, a capacidade de intervenção pontual no exercício do poder político. Eles têm um caráter “espasmódico” (Duverger, 1980). Eles não são prerrogativas normais de uso geral, como os poderes legislativos e governativos dos outros dois órgãos políticos, mas, excepcionais, fragmentários, e que só podem ser exercidos excepcionalmente.

O exame comparativo do sistema político francês com outros países da Europa realizado por Maurice Duverger leva em consideração os poderes presidenciais. A partir de um modelo analítico, o autor elabora as chamadas *grelhas de transformação* do quadro constitucional de poderes presidenciais em práticas políticas semipresidenciais. Isto é, a tendência de esquematizar em um ranking as diversas práticas semipresidenciais, considerando os diferentes tons e marcas de intervenção política efetiva do Presidente ou o confronto dos diferentes graus de intervenção prática com o quadro jurídico-constitucional de poderes presidenciais (Duverger, 1980).

Em seus estudos, Duverger identifica três grupos de países com práticas do sistema de governo semipresidencial semelhantes. O primeiro grupo é aquele identificado por uma presidência decorativa e é constituído pela Áustria, Irlanda e Islândia. Nesse grupo, as Constituições desses países são semipresidenciais, mas a prática política é parlamentar. Embora o Presidente possua um conjunto de poderes bastante amplos, como o que ocorre na Islândia (mas não é o caso da Irlanda, cujo Presidente tem pouco poder), ele desempenha um papel de figura decorativa de Chefe de Estado.

O segundo grupo guarda como característica uma presidência e governo equilibrados. De acordo com Duverger, a Finlândia, Portugal e a República de Weimar pertenceriam a este grupo. As Constituições desses países introduziriam uma diarquia governamental⁷², pois, estabelecem um Presidente empossado por sufrágio universal e dotado de poderes pessoais juntamente com um Primeiro-Ministro e Governo que se apoiam no Parlamento e encarregados do Poder Executivo.

O terceiro, que na realidade não é um grupo, mas a experiência de um único país, a França, é marcada por uma presidência todo-poderosa, de acordo com Duverger. Nela que o autor identifica, no texto constitucional, a existência de poderes excepcionais – ou “espasmódicos”, como afirma – que só podem ser usados infrequentemente. Esses poderes, não

⁷² Observe que se diz que esses países estabelecem uma diarquia governamental, não se afirma que essa é uma característica do semipresidencialismo, como já esclarecemos. Prova disso é, no mesmo estudo aqui em análise, Duverger aponta outros países que considera semipresidencialistas e que nem por isso partilham como característica fundamental a diarquia. Aliás, ressalta que porque são semipresidencialistas apresentam outras práticas de funcionamento fundamentadas em outras características do sistema político do país.

seriam de decisão, mas tenderiam a impedir uma decisão, a fim de submeter a um novo exame e ter verificada a legitimidade ou a submeter a decisão ao povo francês. Nesse sentido, eles corresponderiam ao conceito de arbitragem, assim como estava definido no Artigo 5º da Constituição francesa de 1958 (Duverger, 1980).

Ocorre que Duverger identifica que, na prática, o Presidente francês exercia poderes muito maiores. O autor identifica no discurso do General De Gaulle, proclamado em 31 de janeiro de 1964, essa nova interpretação da Constituição e dos poderes presidenciais. O general teria proclamado que a autoridade indivisível do Estado era confiada ao Presidente pelo povo que o elegeu e que não existiria outra autoridade que teria sido conferida e mantida por ele. E que era dever do Presidente adaptar o domínio supremo, que é seu sozinho, àqueles que delegar o controle. Embora Duverger tenha ressaltado que a fala do Presidente De Gaulle não tenha levado em conta que a Assembleia Nacional também é eleita pelo povo e detentora do mesmo poder supremo e, igualmente, ignorar que o Governo e seu Chefe devem manter a confiança dos parlamentares para permanecer no cargo e exercerem suas funções, fatos que limitam a ação do Presidente, porquanto este não possa demitir o Primeiro-Ministro, os sucessores do General exerceram quase os mesmos poderes que ele.

Os Presidentes, sucessores do General De Gaulle, assumiram diretamente as prerrogativas atribuídas aos Primeiros-Ministros e respectivos Governos, subordinando-os à sua autoridade. Dessa forma, consolidaram-se como líderes supremos do Executivo e Chefes reais do Governo, tendo as formas dessa autoridade apenas variado a depender da personalidade do Primeiro-Ministro.

Em que pese essa interpretação extensiva dos poderes presidenciais, ela não envolveu a violação da Constituição, de acordo com Duverger. A extensão dos poderes foi realizada dentro do quadro constitucional por meio da concordância dos Primeiros-Ministros e Governos em cumprir as injunções do Chefe de Estado (Duverger, 1980).

Os poderes presidenciais, constituindo-se parte integrante da definição do semipresidencialismo, devem ser analisados sistematicamente. Esta é uma análise a qual não compete a esta pesquisa, pois, reconhecemos que tal investigação requer um projeto de pesquisa independente, dotada de metodologia própria e escopo delimitado para abarcar as suas múltiplas dimensões. Compreendemos, no entanto, ser indispensável algumas notas sobre a questão.

Diferentes experiências de semipresidencialismo consagram esses poderes de forma bastante diferenciada. Disso decorre a exigência de uma análise sistemática dos poderes presidenciais. Por isso a tendência, inaugurada por Duverger, de elaboração de suas “grelhas de transformação” do semipresidencialismo, levando em consideração o quadro jurídico-

constitucional dos poderes presidenciais e a prática política. A composição dos poderes presidenciais em um sistema semipresidencial varia conforme cada experiência política e conforme a avaliação que os estudiosos atribuem à relevância de cada prerrogativa. Ademais, mesmo quando as competências se repetem, seu alcance pode diferir substancialmente: uma atribuição presidencial pode ser concebida constitucionalmente como plenamente discricionária ou, alternativamente, estar sujeita a condições, limitações, compartilhamento de poderes, necessidade de colaboração com outros órgãos, ou à exigência de pareceres e consultas prévias, por exemplo.

Como lembra-nos Jorge Reis Novais (2021), uma análise desse tipo será deficiente se não levar em consideração as diferentes forças de impacto e de influência que cada um desses poderes projeta no sistema político. O jurista identifica que essa indiferença injustificada de análise ocorre em três níveis, produzindo distorções significativas do peso relativo de cada poder presidencial no sistema de governo. Dessa forma, propõe critérios de análise para um eventual exame dos poderes presidenciais num determinado estudo comparativo. Assim, o autor propugna que se leve em conta a margem efetiva de decisão que determinado poder comporta no sistema; o alcance deste poder; e a distinção entre eficácia, alcance e a consequência política que cada poder presidencial apresenta, muito diversas entre si, sobretudo, cotejado com a existência ou ausência do poder de dissolução do Parlamento.

A eleição do Presidente da República por sufrágio universal lhe confere poder supremo, do qual decorrem todos outros. Pelo voto dos cidadãos, o Presidente recebe do povo soberano o direito de agir em seu nome. Comparado ao sufrágio indireto, ele é mais poderoso, pois, o eleito pelo povo detém certa vantagem sobre aquele que é eleito pelos escolhidos do povo. A investidura popular do Presidente é o elemento fundamental nos regimes democráticos e ela forma um todo com as prerrogativas do Chefe de Estado.

A eleição por sufrágio universal direto do Presidente explica o fenômeno sobre toda a sua extensão. Em primeiro, porque foi eleito, que o Presidente, no sistema semipresidencialista, pode exercer poderes relevantes. Também, porque é a diferente forma de eleição do Presidente no semipresidencialismo que justifica a possibilidade de exercício dos poderes de forma distinta comparado àquele do sistema parlamentar.

Duverger afirma que a eleição popular do Presidente o iguala aos membros da Assembleia Nacional, que também emerge do sufrágio universal direto. Ambos exercem a soberania em nome da Nação por eles representada. A consequência, então, é que seus conflitos só podem ser regulados pelo próprio povo (Duverger, 1993).

O autor recorda que há quem defenda a desigualdade dos mandatos que o povo confia ao Presidente da República e ao Parlamento. O fundamento reside na concepção de que o mandato do Chefe de Estado ao ficar concentrado nas mãos de uma só pessoa teria mais valor do que a nas mãos de centenas de Deputados. Duverger afirma que o princípio democrático conduz a conclusões diversamente opostas. Afinal, o Presidente da República expressa apenas uma parcela do eleitorado que o escolheu, muitas vezes, sem nem ultrapassar metade do conjunto nacional. Em contrapartida, o Parlamento incorpora tanto as maiorias quanto as minorias políticas configurando-se como representante da totalidade do povo. O diálogo contínuo entre essas diferentes vozes constitui a essência do funcionamento parlamentar e reflete assim a dinâmica da vida nacional. Isso confere ao Parlamento primazia de direito, que constitui o principal fundamento do sistema semipresidencialista. E, a divisão dos poderes, nesse sentido, reflete a desigualdade entre os dois órgãos investidos pelo povo (Duverger, 1993)

Inicialmente, a representação popular foi concebida de forma coletiva por meio das Assembleias, que exprimiam a diversidade dos cidadãos e dos quais o pluralismo dos representantes. A ideia de que a soberania poderia se manifestar em uma só pessoa não foi fácil. Na França, o General Charles De Gaulle tinha por objetivo dar a seus sucessores os poderes análogos aos seus. Dessa forma, preparou o caminho para demonstrar que a eleição do Presidente da República daria ao país um regime de democracia eficaz (Duverger, 1993). Com base na tradição bonapartista fundamentada no sufrágio universal e na figura de um líder excepcional, retirou-lhe os traços autoritários e o substituiu pela confiança popular. A renúncia de 1969 consagrou definitivamente caráter democrático da nova instituição, ao lado de uma campanha de educação cívica iniciada em 1956. Dali em diante, os cidadãos franceses tomaram para si a eleição presidencial por sufrágio universal e não mais admitem que lhe tire o direito à escolha do Presidente. Sabem que ele dirige de fato o governo e, com isso, já se acostumara com isso.

A legitimidade, conferida pela eleição por sufrágio universal, permite que o Presidente, no semipresidencialismo, possa realmente exercer os poderes conferidos pela Constituição, o que o difere do seu homólogo no parlamentarismo. Os poderes se inserem num conjunto complexo, no qual, dependem também dos poderes atribuídos aos outros órgãos do Estado, em especial ao Parlamento, que emana, igualmente, do sufrágio universal.

A autoridade real do Presidente e o modo como suas prerrogativas são exercidas podem variar em razão da correlação das forças políticas e das normas constitucionais vigentes (Duverger, 1993). Assim, o papel desempenhado pelo Presidente está condicionado aos costumes políticos consolidados no país – vale destacar, que tais costumes não têm o condão

de anular formalmente os poderes conferidos pela Constituição, por ocasião de seu desuso, nem de criar novos, por simples uso reiterado.

A investidura popular torna o Presidente o titular real das competências que a Constituição lhe atribui, e não mero titular nominal (Duverger, 1993). Contudo, tal investidura não lhe autoriza a suprir lacunas na lei fundamental nem a questionar as prerrogativas reconhecidas a outros órgãos políticos, especialmente as do Parlamento, que também são prerrogativas reais. Conforme o equilíbrio das forças políticas, essas prerrogativas podem, em determinadas circunstâncias, prevalecer sobre as presidenciais ou, inversamente, ficar momentaneamente paralisadas. Uma nova correlação de forças, então, poderá gerar uma configuração distinta (talvez oposta), no relacionamento entre os poderes, como se verá na seção seguinte.

Ademais, a investidura popular possui um escopo definido, como qualquer forma de legitimação democrática. Somente o sufrágio universal é capaz de conferir poder supremo em um regime democrático. No entanto, pode conferir também funções menos importantes, a depender da correlação de forças políticas no interior do sistema do Estado. Dessa forma, no âmbito nacional, o mesmo mecanismo eleitoral pode tanto designar um Presidente que efetivamente dirige a política do país quanto resultar em um chefe de Estado com função meramente simbólica, por exemplo. O essencial é que os eleitores tenham clareza sobre o papel que pretendem atribuir ao seu mandatário, por ocasião do escrutínio presidencial.

3.2 O funcionamento do semipresidencialismo: o poder majoritário

Encerrada a análise sobre os atributos definidores do semipresidencialismo e especificado os elementos que o individualizam, passa-se, agora, ao exame dos diferentes padrões e modelos de funcionamento do sistema semipresidencial e como os poderes presidenciais manifestam-se de forma diferente em razão de circunstâncias políticas concretas.

O semipresidencialismo apresenta diferentes padrões e modelos de funcionamento. Também os poderes presidenciais apresentam alcance diverso a depender das circunstâncias políticas de ordem prática. A base da relação entre Governo e Parlamento, como vimos no tópico anterior, é igual a do parlamentarismo. A novidade repousa no papel e na intervenção política do Presidente da República. A existência desse outro órgão de poder, com possibilidades reais de intervenção e participação no exercício do poder político exige-nos seu estudo para compreensão do funcionamento do semipresidencialismo.

Às vésperas de uma eleição legislativa que poderia levar uma maioria de esquerda ao Parlamento diante de um Presidente da República de direita (Valéry Giscard D'Estaing), Maurice Duverger publica a obra "*Echec au roi*" em 1978, que sintetiza as pesquisas referentes ao sistema político francês inaugurado pelo General Charles De Gaulle em 1962. No Brasil, a obra foi traduzida e recebeu o título de "O Regime Semipresidencialista".

O trabalho desenvolvido por Maurice Duverger, a partir de suas observações quanto à experiência francesa dos anos anteriores que antecederam à publicação da obra permitiu ao autor elaborar um modelo que possibilitaria a análise das diversas modalidades de funcionamento do sistema. A análise da variedade de funcionamento do semipresidencialismo baseava-se na combinação da existência ou ausência de uma maioria parlamentar estável e disciplinada com a posição do Presidente da República diante dela.

Duverger (1993) chama de "poder majoritário" o poder exercido pelo líder do partido ou da coligação que detém uma maioria estável e coesa no Parlamento. Isto é, que se mantém unida ao longo de toda a legislatura e atua de forma disciplinada, votando em bloco conforme as orientações recebidas. O termo seria melhor empregado sob designação "força majoritária", como recomenda o próprio autor, pois ela atribuiria uma autoridade de fato, não uma autoridade de direito que definiria um poder verdadeiro. De acordo com o autor, a presença ou ausência dessa força majoritária é mais determinante para o funcionamento do sistema do que os próprios poderes previstos nas normas constitucionais.

Nos sistemas parlamentaristas o poder majoritário encontra-se nas mãos do Primeiro-Ministro, o que lhe possibilita a força necessária para manter-se no cargo e para agir. O raciocínio nos sistemas semipresidencialistas é mais complexo. Na existência da força majoritária, ela pode concentrar autoridade nas mãos do Presidente ou nas do Primeiro-Ministro. Na sua ausência, as prerrogativas constitucionais do Presidente podem revelar-se mais expressivamente. A partir, justamente, da existência ou não de uma maioria coesa e da proposição que o Presidente da República ocupa em relação a ela, quando presente, que Maurice Duverger desenvolve uma tipologia dos regimes semipresidencialistas.

Os sistemas semipresidenciais sem poder majoritário são os primeiros a aparecer. O problema da maioria ainda não havia se colocado em países recentemente democráticos e independentes, como, na Finlândia e na República de Weimar. Na França, o início desse sistema decorreu da necessidade de atenuar os defeitos da ausência dessa maioria. O país já era uma democracia, mas até então, desconhecia a existência de uma maioria e não era capaz de conhecê-la.

Em todos esses casos, a eleição por sufrágio universal do Presidente da República e a atribuição de poderes relevantes a ele tinha por finalidade estabelecer um ponto de atração que possibilitaria atenuar a fraqueza dos Governos diante de Parlamentos desordenados (Duverger, 1993). De acordo com o autor, a instituição presidencial apenas deu parte da solução, pois, freou, pontualmente, a instabilidade ministerial sem suprimi-la definitivamente e sem permitir governos eficazes. E, a impossibilidade de constituir maiorias enfraqueceu as prerrogativas presidenciais, em especial, a dissolução do Parlamento.

Nos regimes semipresidencialistas em que há um poder majoritário, este se apresenta como um fator adicional que se articula com as prerrogativas constitucionais tanto do Presidente quanto do Primeiro-Ministro. A partir dessa interação, diferentes configurações institucionais podem emergir, dando origem a distintas possibilidades de funcionamento do sistema. Para simbolizar os tipos de autoridades supremas que podem ser desenhadas a partir das configurações institucionais, Maurice Duverger atribui a figura de “gládios” (uma espada). O gládio majoritário poderia se reunir ao gládio constitucional do Presidente ou ao gládio constitucional do Primeiro-Ministro e Governo. A depender dessa união (entre o poder majoritário e um dos órgãos de poder do Estado), o outro gládio (o outro órgão de poder estatal) que se encontra fora dela, poderia enfraquecer-se ou ficar paralisado.

Na primeira configuração possível, o Presidente conta com o apoio de uma maioria parlamentar que o reconhece como líder político. Nessa situação, ele se torna detentor da força majoritária e a agrega às prerrogativas que lhe são conferidas constitucionalmente. Essa combinação lhe permite reduzir significativamente o protagonismo do Primeiro-Ministro e do Gabinete, assumindo, na prática, a posição de chefe efetivo do governo. Nessa situação, também os deputados são obrigados a serem fiéis ao Presidente. Os Ministros passam a depender diretamente da vontade presidencial, que pode nomeá-los ou demiti-los, e o Presidente passa a exercer um controle quase total sobre o Parlamento. Essa forma de funcionamento é descrita por Duverger (1993, p. V) como “monismo majoritário com hegemonia do chefe de Estado”, que conta como exemplo mais expressivo o modelo francês praticado desde 1962.

Em uma segunda hipótese, o Presidente está em oposição à maioria e se vê compelido a nomear como Primeiro-Ministro o líder da maioria parlamentar, ainda que este represente forças políticas contrárias às suas. O Primeiro-Ministro, ao concentrar o poder majoritário, garante a coesão da equipe ministerial e o apoio da maioria dos deputados. Contudo, no semipresidencialismo, sua autoridade é atenuada pelas prerrogativas constitucionais que continuam a ser exercidas pelo Presidente da República. Essas atribuições presidenciais permanecem em vigor e não podem ser obstruídas, o que impede a completa marginalização do

chefe de Estado. Nada impediria o Presidente, à sua vontade, de exercer os poderes a ele atribuídos pela Constituição – diferentemente do que ocorre com o Primeiro-Ministro da hipótese anterior.

De acordo com Duverger (1993, p. V) forma-se, nesta hipótese, uma diarquia desigual, na qual o Primeiro-Ministro detém a preponderância política, mas o Presidente conserva um papel institucional relevante. Esse modelo foi qualificado pelo autor, como, “dualismo majoritário com primazia do Primeiro-Ministro”, exemplificado por situações em que o Presidente se mantém neutro, sem alinhamento nem com a maioria, nem com a oposição.

Maurice Duverger esquadrinha uma terceira hipótese, aquela na qual um Presidente pertence à maioria parlamentar, mas não exerce a chefia dela. Nesse cenário, o Presidente integra a base de apoio majoritária, porém não exerce sua liderança. O poder majoritário também se concentra nas mãos do Primeiro-Ministro, mas a influência do Chefe de Estado é significativamente reduzida. Diante disso, o Presidente se vê politicamente paralisado, incapaz de contrariar a maioria parlamentar ou de se opor ao Primeiro-Ministro e seu Gabinete. Suas prerrogativas constitucionais, embora constitucionalmente preservadas, tornam-se, na prática, inoperantes. O autor caracterizou essa configuração como “monismo majoritário com hegemonia do Primeiro-Ministro” (Duverger, 1993, p. VI), sendo o caso austríaco um exemplo emblemático dessa dinâmica.

Voltando-se para o exame da plêiade de países que Maurice Duverger identifica como inscritos no sistema de governo semipresidencial, o autor aponta a existência de três tipos de funcionamento. Os países poderiam ser divididos entre aqueles cujo funcionamento tem por característica uma Presidência decorativa (Áustria, Irlanda e Islândia); um país com uma Presidência todo-poderosa (França); e aqueles com uma Presidência e Governo equilibrados (República de Weimar, Finlândia e Portugal) – como já mencionamos no tópico anterior.

O que explicaria constituições semelhantes serem aplicadas de maneira radicalmente diferente? Este é o questionamento que motiva Maurice Duverger a voltar sua atenção à realidade prática de funcionamento política de cada uma dessas experiências e formular as chamadas “grelhas de transformação”, instrumento analítico que busca converter o quadro constitucional dos poderes presidenciais em categorias que reflitam sua efetiva aplicação no contexto do semipresidencialismo.

Trata-se de um esforço para classificar os diversos modelos semipresidencialistas segundo uma gradação que leve em conta, por um lado, os distintos níveis e formas de intervenção prática do presidente e, por outro, o contraste entre essa atuação e o arcabouço jurídico-constitucional que formalmente lhe confere tais poderes. Ainda que esse exercício

tenha natureza predominantemente descritiva, ele reforça a constatação de que há, frequentemente, um descompasso entre o texto constitucional e a prática política. Em todo caso, a principal conclusão extraída é que os sistemas semipresidencialistas não são uniformes entre si, e que apenas a leitura atenta da Constituição permite aferir, com algum rigor, o grau real de intervenção política do Presidente nesses sistemas.

Como em um jogo de futebol – e esta é a analogia que nos traz Maurice Duverger (1980) – as regras importam. Elas constituem um aspecto fundamental para que as estratégias e táticas dos jogadores se desenvolvam. No entanto, para o autor, os juristas reduziram sua atenção ao texto normativo, tratando-o como algo sagrado, capaz de uma única interpretação, enquanto as outras seriam falsas, em que cada analista acreditaria que a sua interpretação, diferente daquela de seus colegas, seria a única verdadeira. Para o jurista francês, a interpretação de uma Constituição não pode ser separada da inter-relação de demais forças políticas às quais é aplicada. Assim, se a inter-relação varia, o funcionamento e a estrutura do sistema de governo estabelecidos pela Constituição igualmente variam.

Nessa quadra, importa-nos apenas mencionar, a título elucidativo, que Robert Elgie descreve formas de estudo sobre o semipresidencialismo e propõe a determinação da variável mais apropriada para o feito. De acordo com o autor, é preciso identificar determinar quais argumentos sobre a vida política são mais sólidos para o exame do objeto. Assim, a escolha de um viés de seleção para análise pode distorcer os julgamentos sobre tais argumentos ou conferir tenacidade. Portanto, a escolha da variável explicativa para o estudo do semipresidencialismo seria fundamental porque constitui o elemento chave no processo de inferência causal (Elgie, 2004).

O autor concentra-se na análise de três variáveis institucionais para o estudo da tipologia dos sistemas semipresidenciais. Assim, sugere que um estudo exequível do semipresidencialismo tende a se concentrar numa dessas três variáveis explicativas: os aspectos institucionais estreitamente ligados ao tipo específico do sistema de governo; os aspectos institucionais dos sistemas políticos em exame; e, por fim, as explicações gerais da vida política que não necessariamente decorrem das características dos tipos específicos do sistema de governo.

A abordagem proposta pelo autor será melhor desenvolvida no próximo capítulo. No entanto, a indicação serve-nos, neste momento, para balizarmos algum tipo de semelhança no que propõe o autor e Maurice Duverger quando indica que fatores inter-relacionais de outras forças políticas influenciam na análise do sistema semipresidencialista para além de um exame exclusivamente detido no texto constitucional, que em outra hora, também será colocado em

análise por esta obra, tendo em vista que as atuais manifestações em vista de uma alteração do sistema de governo brasileiro, muitas vezes, atém-se apenas às aspectos normativos, desconsiderando as demais conjunturas típicas do sistema político nacional.

Retomando os trabalhos desenvolvidos por Maurice Duverger (1980), o autor observa que as Constituições que adotam o semipresidencialismo apresentam, em termos gerais, uma estrutura relativamente homogênea. Embora existam diferenças significativas no que se refere aos poderes atribuídos ao Chefe de Estado, essas variações seriam secundárias diante da configuração geral do sistema. Mais relevantes do que as distinções formais são as divergências nas práticas políticas, que se revelam como o traço mais marcante quando se compara a aplicação do modelo entre os sete países analisados. Haveria, assim, uma dualidade evidente: semelhança normativa, mas diversidade na dinâmica institucional entre esses sete países.

Maurice Duverger adota um modelo analítico com o propósito de explicar porque essas Constituições, bastante semelhantes entre si, são aplicadas de maneiras profundamente diversas. O modelo adota quatro parâmetros. O primeiro diz respeito ao conteúdo real da Constituição. O segundo, refere-se a fatores nacionais e contingentes, isto é, à combinação de tradição e circunstâncias naquela experiência política. Os outros dois parâmetros, a composição da maioria parlamentar e a posição do Presidente em relação a esta maioria (Duverger, 1980, p. 167).

Duverger sustenta que a ação desses dois últimos parâmetros pode ser representada em uma grelha transformacional, que sugere um funcionamento do sistema em todas as situações possíveis. Portanto, que possuem um caráter endógeno. Enquanto os dois primeiros parâmetros, de caráter exógeno, definem o ambiente em que a grade de transformação é aplicada.

As Constituições não são absolutamente idênticas umas às outras. Elas diferem na definição dos poderes presidenciais. No entanto, elas estabelecem as regras do jogo cujo conteúdo influencia a aplicação prática do sistema de governo que estabelecem (Duverger, 1980).

As Constituições se dividiriam em três categorias. Em algumas, como é o caso da Irlanda e da França, o Chefe de Estado possuiria poderes de controle, como, remeter leis ao Tribunal Constitucional, dissolver o Parlamento, proceder ao referendo e recorrer das Ordens no Conselho em algumas circunstâncias. Enquanto algumas dessas prerrogativas são encontradas no primeiro país, no segundo, elas seriam exercidas às vezes em colaboração com o Governo.

Outro conjunto de Constituições acrescentariam outros poderes a esses acima indicado, como o direito de destituir o Primeiro-Ministro à critério de conveniência do Presidente da

República. Nesse caso, o governo estaria sob uma dupla responsabilidade (do Parlamento e do Presidente). A Áustria, a República de Weimar e Portugal⁷³ se enquadrariam nessa categoria.

Um último grupo de Constituições abrangeria a Islândia e a Finlândia. Essas cartas fariam do Presidente uma força governante, mais do que uma força de controle, segundo os estudos de Duverger. A título ilustrativo, o Presidente islandês deveria assinar todas as decisões do Governo, enquanto suas próprias decisões também demandariam a contra-assinatura do Governo. E ambas (assinatura e contra-assinatura) poderiam ser recusadas. Na Finlândia, em contrapartida, cada um desses órgãos teria sua própria esfera de responsabilidade. O Presidente da República contaria com amplos poderes. Ele poderia fiscalizar a administração, iniciar fiscalizações e pedir explicações aos chefes de departamento, sem envolver os Ministros, que por sua vez, dirigiriam os assuntos governamentais. O Presidente também teria o poder de dirigir as reuniões de Conselho e até mesmo tomar algumas decisões, ele próprio, sem estar vinculado ao Governo, como, a iniciativa de fazer leis e a nomeação de altos funcionários na administração.

O exame das Constituições dessas sete experiências fez Maurice Duverger os ordenar em ordem decrescente de poderes. Assim, a classificação dos poderes que a Constituição confere aos Presidentes colocaria a Finlândia em primeiro lugar, seguida da Islândia, República de Weimar, Portugal, Áustria, França e Islândia. No entanto, justaposta à essa classificação, o autor estabeleceu outra, guiada por uma escala dos poderes de fato exercidos naqueles países⁷⁴. Isto é, uma classificação dos poderes presidenciais observados na prática. Assim, o país que ocuparia a primeira posição seria a França, seguida da Finlândia, da República de Weimar, de Portugal, da Áustria, da Irlanda e, por fim, da Islândia (Duverger, 1980, p.179).

⁷³ À essa quadra, devemos lembrar o leitor que esta é uma análise de Maurice Duverger sobre o conteúdo das Constituições em sua época. As Cartas constitucionais sofreram alterações, como é o caso de Portugal que, após a reforma de 1982, retirou do estatuto de prerrogativas do Presidente o poder de demitir o Primeiro-Ministro e seu Governo. O intuito da exposição do trabalho realizado por Maurice Duverger é ressaltar a diversidade de práticas do sistema e que um exame acurado do funcionamento do semipresidencialismo não dispensa um modelo analítico metodologicamente justificado.

⁷⁴ A tabela criada por Maurice Duverger, além de estabelecer as classificações de forma paralela, utiliza de outro elemento visual para expressar a real diferença entre essas escalas: os espaços irregulares entre cada país. Assim, na coluna da esquerda encontramos a classificação desses países conforme a atribuição de poderes ao Presidente. E, a coluna da esquerda, a classificação desses países, conforme os poderes eram exercidos na prática, distantes um dos outros à medida que se assemelhavam no exercício prático do poder presidencial ou distanciavam-se à medida que a diferença entre eles era maior, representando níveis de poderes efetivamente exercidos.

Tabela 1 – Os poderes dos Presidentes no semipresidencialismo (em inglês).

Powers of the President		
	In the constitution	In practice
Classification in descending order	1. Finland	1. France
	2. Iceland	2. Finland
	3. Weimar	3. Weimar
	4. Portugal	4. Portugal
	5. Austria	5. Austria
	6. France	6. Ireland
	7. Ireland	7. Iceland

Fonte: Duverger, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, v.8, n. 2, p. 165-187, 1980, p. 179.

A classificação proposta por Duverger demonstra casos muito particulares, como o da França e da Islândia. No caso francês, embora a Constituição atribuísse poucos poderes ao Presidente, na prática, ele exercia poderes muito mais fortes que seus homólogos. Enquanto, o Presidente islandês, cuja Constituição lhe previa muitos poderes, aparecia em último lugar no que diz respeito às suas prerrogativas efetivamente exercida. Os demais países, mostram-se classificados na mesma ordem, ainda que em níveis diferentes, à exceção de Portugal que se manteria no mesmo lugar, sugerindo que a prática poderia ir um pouco além das regras Constitucionais (caso da Finlândia e da República de Weimar) ou poderia ser um pouco menor (caso da Áustria e da Irlanda).

A conclusão que se depreende da análise dos poderes presidenciais conferidos pela Constituição cotejado com os poderes efetivamente exercidos na prática é de que, embora os textos constitucionais desempenhem um papel relevante na aplicação dos poderes, esse papel permanece secundário em comparação com outros parâmetros (Duverger, 1980). Assim, quando a prática não vai além do que está escrito, significa que o Presidente não exerce os poderes que a Constituição lhe confere. Inversamente, quando a prática vai além do que está escrito, significa que o Governo concorda em submeter-se às determinações do Presidente, que poderia ignorar e fazer uso de suas próprias prerrogativas. O uso das prerrogativas por qualquer um dos órgãos, portanto, leva em conta a situação política e as relações de poder estabelecidas.

A conclusão acima exposta nos conduz ao exame do segundo parâmetro, que diz respeito à interação entre tradição e circunstâncias. A tradição cria uma tipologia do sistema que tende a permanecer a mesma, a menos que um movimento contrário a modifique.

Esse seria o exemplo da Irlanda cujo Chefe de Estado não fazia uso dos seus poderes constitucionais, cristalizando-se a figura como uma figura decorativa, que o povo havia se habituado, conforme descreve-nos Duverger. A não aplicabilidade dos seus poderes não implica a sua perda, nem mesmo a modificação do sistema. Lembra-nos o autor que, as normas não exercidas, não se extinguem, mas permanecem em estado latente, aguardando um agente com capacidade para reativá-las. Contudo, a prática consolidada de um sistema de governo gera uma tradição que dificulta progressivamente o ressurgimento dessas disposições jurídicas adormecidas (Duverger, 1980).

O caso francês ilustra uma situação contrária, a de um presidente todo-poderoso. A tradição estabelecida pelo General De Gaulle conformou a ideia que tinha o povo sobre seu Presidente. Ele é o verdadeiro Chefe de Governo, que controla a política nacional e reduz o Primeiro-Ministro e seu Gabinete à uma posição subordinada (Duverger, 1980).

No entanto, as circunstâncias poderiam interferir na tradição. Àquela época, Maurice Duverger já propugnava que uma eleição que levasse à vitória uma maioria de esquerda condicionaria o Presidente da República francesa a confinar-se ao quadro de seus poderes constitucionais (Duverger, 1993).

Assim, não é possível afirmar a existência de uma tradição estável e inequívoca em um sistema de governo cuja própria natureza é marcada pela complexidade. Sujeito como é às variações impostas pelas circunstâncias o semipresidencialismo pode, a qualquer momento, redirecionar seu curso para caminhos distintos dos trilhados até então.

Ciente disso, Maurice Duverger introduz mais dois parâmetros à análise, aqueles que dizem respeito à composição da maioria parlamentar e à posição do Presidente da República em relação a ela. A situação do Presidente em relação à maioria parlamentar, quando existente, propiciou uma análise comparativa que demonstra a diversidade das práticas presidenciais em comparação com as disposições da Constituição.

Assim, nos países em que não há uma maioria, há uma maior correspondência entre o que prevê a Constituição e o que se observa na prática política. Nesse contexto, o Presidente ocupa uma posição intermediária. Ele não se limita a um papel meramente simbólico, como figura decorativa, mas também não concentra poder, como um Chefe de Estado todo-poderoso.

Em contrapartida, nos países em que se encontram maiorias parlamentares estáveis e coerentes, o autor observou um descompasso entre o texto constitucional e a prática política. Essa discrepância poderia resultar tanto na concentração de poder político nas mãos do Presidente, conferindo-lhe uma posição dominante, quanto na sua redução a um papel meramente simbólico, semelhante à de um Chefe de Estado em sistemas parlamentaristas.

A análise de Maurice Duverger o levou a concluir que nos quatro países com uma maioria (ou quase maioria) parlamentar, os Presidentes atuavam de forma muito distante do que previam as regras constitucionais. Dessa forma, na França, o Presidente muito poderoso desempenhava um papel ainda mais importante do que aquele que figurava na Constituição escrita. Em contrapartida, na Áustria, Irlanda e Islândia, os Presidentes desempenham um papel muito menor do que aquele que lhes é possibilitado desempenhar pela Constituição. A atuação deles é de uma figura decorativa.

A variação no papel desempenhado pelo Chefe de Estado estaria diretamente ligada à sua relação com a maioria parlamentar (Duverger, 1980). Quando o Presidente lidera essa maioria, torna-se todo-poderoso, assumindo uma posição dominante, como os Presidente franceses. Se, por outro lado, integra a maioria, sem exercer liderança sobre ela, sua função tende a ser meramente simbólica, a exemplo do que observou na Áustria e na Irlanda. Por sua vez, quando o Presidente se encontra fora da maioria, seja na condição de opositor, seja como figura neutra, ele passa a desempenhar um papel regulador, e o exercício de seus poderes efetivos correspondem ao delineado pela Constituição.

A explicação para essas variações institucionais decorre da observação do relacionamento entre os órgãos de poder. Em sistemas no qual o Parlamento conta com maiorias claras e disciplinas, o líder dessa maioria exerce o controle simultâneo sobre o Executivo e o Legislativo. Quando o Presidente ocupa essa posição de liderança, ele pode relegar o Primeiro-Ministro à condição de mero chefe de Gabinete. Esta hipótese é a que ocorreria na França, segundo Duverger (1980), na qual a maioria parlamentar tradicionalmente se forma em torno do Chefe de Estado, e os candidatos presidenciais costumam ser os líderes partidários.

Por outro lado, se o Presidente pertence ao partido majoritário, mas não o lidera, isso indica que a legenda optou por entregar a Chefia do Governo ao seu verdadeiro líder, nomeando-o Primeiro-Ministro, a quem, de fato, pertence o poder real (Duverger, 1980). Nessa configuração, o Governo, sob liderança do Primeiro-Ministro, controla o Parlamento, enquanto o Presidente assume uma posição subordinada. Tal arranjo seria aquele encontrado, predominantemente, na experiência irlandesa, segundo o autor, onde os partidos adotam a prática de indicar figuras simbólicas para a presidência, cuidadosamente escolhidas entre aqueles que não ocupam posições de lideranças nas respectivas legendas.

A terceira configuração corresponde aos contextos de coabitação, nos quais o presidente se encontra em oposição à maioria parlamentar e, por isso, vê-se limitado ao exercício estrito das prerrogativas que lhe são conferidas constitucionalmente. Nessa situação, o Presidente

poderia exercer funções reguladora em circunstâncias muito excepcionais, nas quais se exija a atuação mais incisiva do Chefe de Estado (Duverger, 1980).

As observações obtidas sobre o efeito da composição das maiorias e as posições dos Presidentes em relação a elas forneceu a Maurice Duverger material suficiente para resumi-las numa grade transformacional, na qual a conexão delas explicitam uma tipologia do sistema de governo semipresidencial⁷⁵.

No mesmo sentido, Jorge Reis Novais também identifica as diversas dinâmicas de funcionamento prático do semipresidencialismo a partir da distribuição constitucional dos poderes e as diversas variáveis que incidem no equilíbrio do sistema. Tal qual seu predecessor, o autor português preceitua que a observação parte inicialmente da posição do Presidente da República.

Considerando que a base das relações entre Governo e Parlamento é idêntica à existente no sistema parlamentarista, o exame deve voltar-se a esse novo centro de poder com possibilidades reais de interferência e de participação no exercício do poder político (Novais, 2021). Assim, o primeiro elemento que foi considerado pelo autor também foi a existência de uma maioria absoluta no Parlamento.

Sem considerar outros fatores relevantes à dinâmica de funcionamento do sistema semipresidencial, preceitua o autor que, a existência ou ausência de uma maioria parlamentar condiciona objetivamente a margem de intervenção do Presidente da República (Novais, 2021). Na existência de uma maioria absoluta, a margem de exercício do Presidente é reduzida. Nessa situação, Governo e Parlamento asseguram a governabilidade. Na ausência de uma maioria, as dificuldades existentes na relação Governo-Parlamento aumentariam a margem de intervenção presidencial.

Em uma análise preliminar, chegou-se a afirmar que a ausência de maioria parlamentar reforçaria a “componente presidencial” do sistema, enquanto a sua existência fortaleceria a “componente parlamentar”. O semipresidencialismo, como lembra-nos autor, é demasiadamente complexo para que se possa resumir seu funcionamento à conclusões lineares como essa que acabamos de apresentar (Novais, 2021).

Há no sistema semipresidencial uma complexidade conjuntural que impede a redução da análise em simplificações. Assim, a inexistência ou presença de uma maioria parlamentar absoluta não seria o único fator a ser levado em considerações no exame das várias modalidades

⁷⁵ DUVERGER, Maurice. **O Regime Semi Presidencialista**. trad. Noêmia de Arantes Ramos, Elzira Rezende Arantes. São Paulo: Editora Sumaré, 1993, p. 101 a 113.

de funcionamento do sistema semipresidencial. A título ilustrativo, poderíamos questionar, partindo da noção atinente à composição do Parlamento, isto é, de um governo maioritário ou minoritário, qual o posicionamento do Presidente da República diante da maioria ou grupo parlamentar que sustenta o governo. O Presidente provém dessa maioria ou mantém com ela afinidades políticas? Ou, o inverso, se opõe ao Primeiro-Ministro e o seu Governo?

Poderíamos questionar também se o Presidente da República assume uma filiação partidária e se empenha-se na disputa política. Nesse aspecto, a atitude do Presidente poderia consideravelmente distinguir-se à medida que assume uma personalidade partidária ou não. Igualmente, um Presidente da República, a depender das tradições política de determinada experiência poderia limitar-se, não fazendo uso de suas atribuições, ou mesmo ser limitado em decorrência de algumas circunstâncias políticas que lhe é imposta.

As perguntas não se esgotam. Poderíamos considerar a formação partidária do Parlamento. Ela é marcada pela fragmentação ou possuem grupos hegemônicos que garantem a formação de maiorias? Ou mesmo considerar as regras eleitorais. A dinâmica eleitoral pode influenciar uma mudança na relação das forças políticas do país?

Essas questões serão analisadas no próximo capítulo, que tem por objetivo discutir a viabilidade da adoção do sistema semipresidencial no Brasil. Afinal, um exame acurado do funcionamento do sistema é chave elementar para responder à questão. Importa-nos, a essa altura, reiterar a complexidade do semipresidencialismo, visto que a existência de diversos fatores, de ordem objetiva, como aquelas institucionais e, até mesmo, de ordem subjetiva, como aquelas vinculadas à personalidade dos agentes políticos podem condicionar e influenciar o funcionamento deste sistema de governo.

Concordamos com Jorge Reis Novais de que não há possibilidade de afirmar ilações lineares em função da presença de um ou outro fator, como uma pretensa oscilação ou reforço da componente presidencial e a componente parlamentar. A dinâmica de funcionamento do sistema semipresidencialista é complexa e leva em conta diversos fatores. E é assim, porque, em termos jurídicos, a Constituição contempla e admite a diversidade de formas práticas de funcionamento do sistema. Ela delimita o arcabouço institucional e estabelece as regras, mas, dentro desse quadro, atuam diferentes protagonistas, em contextos e em momentos distintos, o que resulta em arranjos políticos igualmente diversos.

Recorrendo à alusão que Maurice Duverger faz ao jogo de Xadrez, no qual as regras estão estabelecidas, mas os jogadores e as táticas não são previsíveis. Nesse aspecto, a Constituição estabelece as regras, mas não impõe um único modelo fixo de exercício. Assim, como lembra-nos Jorge Reis Novais (2021), não há um semipresidencialismo mais

constitucional que outro, ou um funcionamento mais legítimo, desde que as regras do jogo, isto é, o quadro constitucional, não seja violado.

3.3 A classificação do semipresidencialismo em matrizes

Sistemas de governo apresentam padrões de funcionamento significativamente distintos em razão do contexto político e circunstâncias conjunturais não inteiramente previsíveis. Assim, o semipresidencialismo, a exemplo dos sistemas de governo presidencialista e parlamentarista, também apresenta modos de funcionamento prático distintos. É verdade que nesses sistemas a variedade de funcionamento é limitada, enquanto no semipresidencialismo, as modalidades são mais diversas, em razão, como dissemos, da maior complexidade deste sistema.

Quando partimos da análise de experiências semipresidenciais de acordo com um quadro jurídico constitucional assim referenciado e que apresentam um período de existência suficientemente longo e estável, como é o caso da Áustria, Islândia, Finlândia, Irlanda, França e Portugal, observamos que apesar da afinidade jurídica, o funcionamento prático desses sistemas é muito distinto de um país para o outro.

Ao menos no contexto do semipresidencialismo europeu, podemos identificar uma diferenciação entre três padrões de atuação presidencial (Novais, 2021). O primeiro é o Presidente-liderante, de perfil executivo, que atua como líder do Executivo ou interfere ativamente na condução do governo — e que, em períodos de coabitação, pode assumir o papel de líder da oposição, buscando reconfigurar a maioria parlamentar. O segundo modelo é o do Presidente-moderador, com função arbitral, como se observa em Portugal, onde o chefe de Estado exerce um papel de equilíbrio entre os poderes. Por fim, há o Presidente-cerimonial, característico da matriz austríaca, no qual, embora eleito por sufrágio universal, o presidente limita-se voluntariamente a funções simbólicas e protocolares, assumindo um perfil semelhante ao dos chefes de Estado em regimes parlamentaristas.

Poderíamos, então, questionar as razões que determinam a distinta padronização do funcionamento do semipresidencialismo. Isto é, questionar as razões que produziram essa diferenciação de matrizes e, até mesmo, se há possibilidade de mudança no funcionamento prático nesses sistemas políticos.

As razões que explicam o surgimento de diferentes matrizes, tratam-se, fundamentalmente, de razões ligadas ao funcionamento do sistema político e ao nível de aceitação que ele alcança entre os cidadãos e agentes políticos (Novais, 2021). Esses fatores,

ao se consolidarem, adquirem força em cada país, conferindo certa rigidez, continuidade e previsibilidade ao comportamento dos diversos protagonistas da cena política.

Mais especificamente, essas razões decorrem tanto da forma como se originou sistema, especialmente, as motivações que levaram os constituintes a adotar o semipresidencialismo, e a adoção pela eleição direta do Presidente da República. A dinâmica que marcou os primeiros anos de funcionamento do sistema também imprime um traço duradouro ao sistema institucional vigente.

Assim, uma intenção originária, moldada por um contexto político específico, costuma influenciar os primeiros momentos de vivência concreta do sistema, manifestando-se em práticas e formas próprias de interação institucional (Novais, 2021). Quando essa configuração inicial alcança êxito, tende a consolidar um padrão estável de funcionamento. No entanto, caso surjam bloqueios, disfunções ou mudanças significativas no cenário político, torna-se possível uma reavaliação do modelo, que pode levar a ajustes no funcionamento, inflexões no equilíbrio de poderes ou, em casos mais extremos, ao abandono do próprio semipresidencialismo.

Podemos afirmar, a partir do exposto acima, que há uma tendência à reprodução espontânea de comportamentos moldados por um determinado padrão de funcionamento do sistema, o qual, por sua vez, contribui para a própria institucionalização e consolidação desse padrão. Uma vez estabilizado, esse modelo adquire uma força normativa informal, exercendo influência sobre os agentes políticos e sobre a percepção dos cidadãos, que passam a assimilá-lo como se fosse a única forma legítima ou possível de operar o sistema, ainda que outras alternativas estejam juridicamente previstas.

Devemos novamente ressaltar que, apesar das variações no modo de funcionamento, ainda sim, trata-se do mesmo sistema de governo, o semipresidencialismo. Como restou esclarecido no item 3.1 deste trabalho, o sistema semipresidencialista pode variar o seu funcionamento prático, assim como ocorre com demais sistemas. Afinal, um sistema de governo é caracterizado como semipresidencialista porque a Constituição assim o define, porque a Constituição assim organiza os Poderes políticos. Ademais, um sistema só deixar de ser semipresidencialista – bem como, só deixou de ser presidencialista ou parlamentarista – se a Constituição for modificada. Em outras palavras, eventuais mudanças estruturais no sistema de governo exigem, necessariamente, uma revisão constitucional que modifique de forma substancial suas características essenciais.

Dessa forma, esta seção tem por objetivo identificar as matrizes ou padrões típicos de funcionamento dentro do sistema de governo semipresidencial. Como já pontuamos, serão sistematizadas as matrizes a partir das experiências europeias que apresentam identidade firme,

consolidada e estabilizada por um longo período do tempo, especialmente no que se refere ao modelo francês e português. Pontuamos também que o estudo dos semipresidencialismos exige dedicação exclusiva a cada realidade para melhor apreensão das características conformadoras de cada realidade, que não é objeto dessa pesquisa.

O **semipresidencialismo de Presidente-liderante**, ou **matriz francesa**, tem por característica a existência de um Presidente da República diretamente eleito, político e partidariamente empenhado, e que exercer a liderança do Governo e da maioria parlamentar que o apoia. Nos períodos de coabitação, torna-se a maior referência da oposição (Novais, 2021).

Outra característica marcante dessa matriz é a bicefalia no Executivo, no sentido da existência de um Primeiro-Ministro, que chefia o Governo e responde ao Parlamento, ao lado do Presidente que o escolhe como executor da política por ele designada.

Na França, o Poder Executivo adquire, na prática, uma estrutura bicéfala, na qual tanto o Presidente da República quanto o Primeiro-Ministro exercem funções executivas, relacionadas à condução política do país. Essa configuração de duplo comando se consolidou ao longo da V República, não como uma exigência imposta diretamente pela Constituição, mas como resultado institucional moldado pela experiência e dinâmica da prática política.

Bem verdade que a leitura do Artigo 9 da Constituição francesa de 1958 atribui a presidência do Conselho de Ministros ao Presidente da República, o que faz parecer a indicação de uma partilha do poder Executivo entre Presidente e Governo. No entanto, em um olhar atento ao texto constitucional, observamos também a afirmação que o Governo é o responsável por determinar e conduzir a política nacional (Artigo 20) e que cumpre ao Primeiro Ministro a direção das ações do Governo (Artigo 21). A interpretação sistemática dos referidos dispositivos, associado ao Artigo 5 da Carta constitucional francesa, que reserva ao Presidente a dever de zelar pela Constituição e assegurar, por meio da arbitragem, o regular funcionamento público, a continuidade do Estado, bem como garantir a independência nacional, a integridade territorial e o respeito aos Tratados, não conduz à conclusão de uma previsão constitucional da bicefalia do Executivo.

A bicefalia do Executivo, representada na imagem duvergiana da águia de duas cabeças, é um elemento relevante na análise do semipresidencialismo francês, mas não deve ser

confundida com uma característica estrutural do modelo semipresidencial em geral, como sugere Sartori, como já argumentamos⁷⁶.

Giovanni Sartori (1996) toma essa peculiaridade especificamente francesa como traço definidor do sistema semipresidencialista, conferindo à coexistência de dois polos executivos, o Presidente e o Primeiro-Ministro, um valor normativo e tipológico que não necessariamente se verifica em outras experiências semipresidenciais.

É evidente que o Presidente francês, de fato, assume e exerce poderes executivos, designadamente as funções de governo. Ele pode fazê-lo diretamente, socorrendo-se dos poderes constitucionais que lhe estão disponíveis, através do Primeiro-Ministro, determinando a ele as ações programáticas que o Governo deve executar.

A prática de assunção de poderes executivos pelo Presidente da República francês é, ao menos remotamente, amparada pela Constituição, ainda que não de forma explícita ou imperativa. Essa configuração decorre de uma interpretação ampla e extensiva do estatuto presidencial dos poderes implícitos ao seu papel de árbitro do funcionamento regular das instituições e das exigências que a própria Constituição lhe dirige (Novais, 2021). Contudo, é importante ressaltar que tal protagonismo executivo não decorre de uma imposição constitucional, mas, de uma construção político-institucional moldada pelas circunstâncias e escolhas históricas.

O novo fundamento de legitimidade conferido ao Presidente da República por meio da eleição popular direta foi tão significativo que gerou práticas políticas extraídas das entrelinhas do texto constitucional, ampliando ainda mais seu protagonismo no âmbito do Executivo e consolidando sua preeminência institucional (Tavares, 2018). A partir daí, ganhou relevo a força das possibilidades interpretativas abertas pela revisão constitucional.

A proeminência do Presidente, que em 1958 possuía um caráter conjuntural, transforma-se, a partir de 1962, em princípio estruturante do funcionamento do sistema (Rosseto, 1992). O Presidente passa a exercer, na prática, a chefia efetiva do Executivo. O Governo, por ele nomeado, vê sua relevância reduzida, limitando-se a executar o programa presidencial sob sua autoridade e podendo ser demitido a qualquer momento, independentemente da vontade da Assembleia. O Primeiro-Ministro, por sua vez, tende a assumir o papel de figura de confiança

⁷⁶ Também Mauro Volpi foi levado a falar em “diarquia desigual hierárquica” do Executivo em decorrência dessa preponderância presidencial no âmbito governativo (VOLPI, Mauro. *Esiste una forma di governo semipresidenziale? In Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, p. 38).

do Presidente, atuando como seu porta-voz junto ao Parlamento, onde uma maioria disciplinada se contenta em ratificar a vontade presidencial e convertê-la em lei.

A título exemplificativo quanto a interpretação extensiva dos poderes presidenciais, a Constituição não atribui ao Presidente o poder de demitir diretamente o Governo. No entanto, manifesta é a dependência política do Primeiro-Ministro relativamente ao Presidente que, de acordo com sua leitura da conjuntura política, ele força a demissão daquele.

Formalmente, o Presidente da República não demite o Primeiro-Ministro. Simplesmente, ele recorre à sua influência pessoal, política ou partidária e, aproveitando-se de sua ascendência, concita o Primeiro-Ministro a apresentar-lhe a demissão (Novais, 2021).

Portanto, o Presidente da República francesa exerce poderes executivos de forma tão abrangente quanto o equilíbrio conjuntural e a correlação de forças políticas o permitem (Novais, 2021). Mesmo em contextos de coabitação, em que precisa disputar espaço com um Primeiro-Ministro de orientação adversa, ou, quando, em virtude do apoio parlamentar de que este último dispõe, vê-se relegado ao exercício de seus poderes de contenção, o Presidente francês não abdica da participação no exercício de funções governativas. Por outro lado, essa mesma lógica de força expansiva dos poderes presidenciais se intensifica nos cenários em que a relação de forças com o Primeiro-Ministro lhe é favorável. Nesses casos, o domínio presidencial sobre as funções executivas e de governo tende a ser praticamente absoluto, consolidando o Presidente como figura central do poder político.

Por que, afinal, a França teria desenvolvido a bicefalia do Executivo (ou diarquia) e ter conformado a figura do Presidente da República em um agente político e partidariamente empenhado que aspira a liderança do governo?

Na França, a presidência tornou-se o objetivo político principal dos líderes políticos (Novais, 2021). Quando os protagonistas centrais da cena política concentram sua atenção em um determinado órgão de exercício do poder, é natural que se busque extrair dele o máximo potencial, fazendo com que esse órgão se torne o principal centro de gravidade da relevância política.

As figuras políticas fundadoras da Quinta República francesa, como Charles De Gaulle, Valéry Giscard D'Estaing, François Mitterrand e Jacques Chirac, disputaram inicialmente a Presidência da República e fizeram dela o principal objetivo de suas vidas políticas. Nesse contexto, quando os protagonistas se concentram em um determinado órgão político, por consequência, é nele que se desenvolve as principais aspirações e relevâncias política.

O sistema político francês se orientou nesse sentido, pois, a figura do Presidente da República era nele concebida como referência, uma vez que De Gaulle lhe imprimiu essa marca.

A revisão de 1962 apenas conforma o sistema constitucional com aquilo que já se praticava nos primeiros anos da Quinta República francesa.

O Presidente da República que já se afirmara como detentor do “*pouvoir suprême*” e era reconhecido como figura central do sistema apenas carecia de legitimação que lhe permitisse o exercício do poder, que só poderia advir do sufrágio universal direto (Duverger, 1960). O que importa evidenciar, então, é que a natureza governativa a posição predominante do Presidente da República no sistema político, apesar de nascer com a Constituição de 1958, é anterior ao seu texto normativo – porque, anterior à modificação de 1962.

A matriz francesa nasce em 1962 com o episódio da dissolução da Assembleia Nacional após a moção de censura do então governo de Georges Pompidou. Com a dissolução da Assembleia, o Presidente da República, o General De Gaulle, passa a participar ativamente da campanha para as eleições legislativas subsequentes, reclamando a si próprio e ao seu Governo uma maioria parlamentar. Essa atuação dissolve qualquer resquício da interpretação constitucional do Presidente como figura moderadora e arbitral, tal como sugerido no artigo 5º da Constituição (Baudrez; Ravaz, 1997).

Ao intervir diretamente no processo político e integrar-se à dinâmica da bipolarização partidária, o Presidente assume um papel de protagonista na competição interpartidária, característica marcante da matriz francesa do semipresidencialismo. A partir desse momento, tanto o sistema quanto a opinião pública passam a considerar natural a intervenção presidencial, consagrando e interiorizando um modelo particular de semipresidencialismo como forma habitual e legítima de funcionamento do sistema de governo.

As eleições presidenciais de 1965 reforçam a figura de um Presidente-liderante, político e partidariamente empenhado, fundamento dessa matriz. O General De Gaulle, que se recandidatava à época, se vê forçado a dedicar-se à campanha de segundo turno contra o candidato da esquerda, François Mitterrand. Portanto, o Presidente confirmava, nas eleições parlamentares de 1962 e nas eleições presidenciais de 1965, a imagem política de preponderância no sistema francês.

A Constituição forneceu o quadro jurídico do semipresidencialismo, no entanto, ela não foi determinante para a consolidação da matriz francesa, mas os fatores circunstâncias da dinâmica política (Novais, 2021). Nesse sentido, o desenvolvimento se deu no período da presidência do General De Gaulle, mas a matriz se consolida definitivamente em 1981, com a chegada de Mitterrand e da maioria de esquerda ao poder, e em 1986, com a primeira coabitação.

Em 1981, após derrotas nas eleições presidenciais de 1965 e 1974, o candidato socialista François Mitterrand é finalmente eleito Presidente da República. Diante de uma maioria parlamentar adversa na Assembleia Nacional, decide dissolver o Parlamento com o objetivo declarado de obter uma maioria política que sustentasse sua orientação governativa. Essa iniciativa evidencia, mais uma vez, a centralidade do Presidente na condução política do regime e a instrumentalização dos mecanismos constitucionais para a afirmação de uma maioria presidencial.

Charles De Gaulle já havia dissolvido a Assembleia uma vez em 1968. Mitterrand, por outras duas vezes (em 1981 e novamente em 1988). O exercício desse poder, especialmente, por líderes políticos de ideologias diferentes, com o objetivo de beneficiar-se politicamente e também o seu grupo, não faz mais do que confirmar a institucionalização de uma matriz do semipresidencialismo. O fim imediato dessa manobra é alcançar a maioria absoluta no Parlamento para garantir ao Presidente a possibilidade de governar com maior liberdade.

O poder de dissolução é importante no equilíbrio dos Poderes em decorrências das consequências e das alterações que inscreve no desenvolvimento político. No entanto, a forma que os Presidentes recorrem a esse poder, isto é, em razão dos fins e objetivos que almejam, a dissolução da Assembleia constitui, a título exemplificativo, as diferentes formas que distinguem as correspondentes matrizes de semipresidencialismo.

Em 1986, com a instauração da primeira experiência de coabitação, o semipresidencialismo de matriz francesa demonstra ser capaz de funcionar também em um contexto político profundamente distinto daquele que originalmente se consolidou. Alcançado o objetivo de formar uma maioria parlamentar, Mitterrand governa durante os cinco anos seguintes por meio de seus Primeiros-Ministros (Pierre Mauroy e Laurent Fabius). No entanto, nas eleições legislativas de 1986, a vitória da direita, que obtém maioria absoluta na Assembleia Nacional, impõe ao Presidente a nomeação de seu adversário Jacques Chirac como Primeiro-Ministro, inaugurando um período de coabitação.

Esta convivência institucional entre forças políticas opostas se prolongaria até o próximo momento de arbitragem previsto pelo sistema: a eleição presidencial de 1988. Nesse pleito, como se essa dinâmica estivesse, de fato, inscrita na lógica do regime, o Presidente da República e Primeiro-Ministro se enfrentariam diretamente, na qual o governo passa a ser não mais daquele, mas desse último.

Essa situação repetiu-se novamente em mais duas ocasiões. Uma vez reeleito em 1988, Mitterrand, mais uma vez, dissolve a Assembleia Nacional. Embora não tenha conquistado, dessa vez, uma maioria absoluta, conseguiu assegurar uma maioria relativa que lhe permitiu

governar durante a legislatura por meio de seus Primeiros-Ministros. Contudo, nas eleições legislativas de 1993, a vitória expressiva do bloco de direita, que obteve maioria absoluta, obrigou Mitterrand a nomear Edouard Balladur como Primeiro-Ministro. Iniciava-se, assim, a segunda coabitação sob a Quinta República, que se estenderia de 1993 até 1995, quando ocorreria uma nova eleição presidencial.

Eleito Presidente em 1995, Jacques Chirac contava com uma maioria parlamentar absoluta que lhe permitiria governar com estabilidade durante toda a legislatura. No entanto, em 1997, num gesto politicamente precipitado, dissolve antecipadamente a Assembleia Nacional. O eleitorado reage desfavoravelmente à ação do Presidente e concede à esquerda uma maioria. Diante desse resultado, Chirac é obrigado a nomear seu adversário Lionel Jospin como Primeiro-Ministro, dando início à terceira coabitação, que se estenderia até as eleições presidenciais de 2002. Nesse novo momento de arbitragem eleitoral, Presidente e Primeiro-Ministro voltam a se enfrentar, com vitória de Chirac, posteriormente reforçada nas eleições legislativas realizadas no mesmo ano.

Quando o sistema de governo fez a prova de que era capaz de resistir estruturalmente às mais diversas conjunturas, pode-se concluir que a adaptabilidade do modelo e sua capacidade de operar sob lógicas diversas de distribuição do poder.

Assim, o Presidente eleito é consagrado o líder político natural da maioria que o elegeu e desenvolve, em caso de coincidência entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar, o controle das três instituições francesas (Presidência, Parlamento e Governo). Apesar da retórica tradicional de que se trata de um Presidente de todos os franceses, ele é um Presidente partidário, politicamente empenhado a um projeto próprio, associado a um partido ou coligação da qual o Presidente é a referência aglutinadora e representante legítimo (Novais, 2021).

Pode ocorrer, naturalmente, que o Presidente se depare com uma maioria parlamentar politicamente opostas ao bloco que o elegeu. Nesse caso, o Presidente da República tem a possibilidade de dissolver a Assembleia Nacional para constituir nova formação de seu interesse. A existência de maioria oposta ao Chefe de Estado, período conhecido como coabitação, não significa que o Presidente se encontra encurralado a abdicar-se de seu mandato ou programa, nem mesmo que tenha que renunciar ao seu anseio governativo, mas, significa que é obrigado a ceder o primeiro plano do exercício das funções executivas ao novo Governo sustentado pela nova maioria parlamentar. Nessa circunstância, o Presidente passa a ser líder e referência do bloco que o elegeu, no entanto, na posição de líder da oposição.

Em nenhum momento, o Presidente da República deixar de ser um Presidente-liderante, político e partidariamente empenhado, à frente da maioria que governa ou, em caso de coabitação, alçado à referência política institucional da oposição.

Desde a revisão constitucional de 2000, o Presidente da República passou a ter um mandato de cinco anos, deixando de ser de sete anos o mandato. A intenção originária era a de fazer coincidir as duas maiorias, segundo a expectativa de que as eleições, realizadas no mesmo ano resultasse na eleição coincidente das duas maiorias.

Na prática, o objetivo é, no entanto, incerto. A vontade do eleitorado e as circunstâncias políticas são incontrolláveis. Em qualquer caso, a coabitação é vista na França como algo excepcional, que deve ser evitado porque afeta a racionalidade do funcionamento considerado normal do sistema (Novais, 2021).

A posição assiste razão. Após derrota nas eleições do Parlamento Europeu, o atual Presidente da França, Emmanuel Macron, dissolveu a Assembleia Nacional e convocou novas eleições. Após a derrota de seu partido nas eleições para o partido da candidata da extrema direita, Marine Le Pen, Macron convocou novas eleições em uma tentativa de salvar seu governo e sensibilizar o eleitorado quanto aos riscos que significaria para o país⁷⁷.

A alteração constitucional pode atenuar o inconveniente da coabitação, mas não resolve definitivamente a questão. É bem verdade que objetivamente as eleições simultâneas diminui o risco. No entanto, é provável que embora mantenha o sentido geral, os eleitores não deem a maioria absoluta ao partido do Presidente ou o lugar de proeminência dentro do bloco maioritário, o que conduz a diferentes margens de atuação do Presidente.

Nesse sentido, a engenharia constitucional pode influenciar, mas não adquire caráter absoluto, pois, basta, como no exemplo, uma indisposição do eleitorado – no sentido de atribuir maiorias distintas à posições ideológicas opostas – ou uma variação eleitoral imprevistas – como uma alteração no calendário eleitoral – para que o risco da coabitação subsista.

Dessa maneira, caso o eleitorado e os agentes políticos atuem em conformidade com as expectativas delineadas pela engenharia constitucional, abre-se a possibilidade de uma inflexão efetiva na matriz francesa. Essa mudança conduziria à progressiva atenuação das situações de coabitação e, conseqüentemente, à estabilização e fortalecimento do papel do Presidente da República, agora colocado de forma mais constante na condição de líder do governo e da maioria parlamentar.

⁷⁷ SCHOFIELD, Hugh. Por que aposta eleitoral de Macron pode abalar a democracia na França. **BBC News Brasil**, 29 jun. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ckkgwrvve6ko>. Acesso em: 24 jul. 2025.

O **semipresidencialismo de Presidente-moderador**, que constitui o sistema político de **matriz portuguesa**, é significativamente diferente da forma como se desenvolveu o semipresidencialismo na França.

No sistema político de matriz portuguesa o Presidente da República exerce funções de representação nacional e atua como garante do regular funcionamento das instituições democráticas, exercendo um papel de moderação ou arbitragem entre os diversos poderes e órgãos políticos, assegurando a estabilidade, o equilíbrio e a normalidade nas relações institucionais (Novais, 2021).

Nesse sentido, o Presidente da República pode aconselhar ou sugerir uma direção política, isto é, intervir politicamente de forma por vezes decisiva. Pode, até mesmo, criticar ou se opor pontualmente a alguma medida ou iniciativa do Governo. Mas sua função precípua é de moderar, arbitrar politicamente. Quem conduz a política nacional no sistema político português é o Governo, liderado autonomamente pelo Primeiro-Ministro

Na **matriz portuguesa** do semipresidencialismo, o Presidente da República detém importantes poderes, mas não exerce funções governativas. Isso significa que não se verifica, nesse modelo, a bicefalia ou diarquia do executivo característica do semipresidencialismo francês. Não há, portanto, partilha de poderes executivos entre o Presidente da República e o Governo ou seu Primeiro-Ministro (Canotilho; Moreira, 1991).

Essa diferença não decorre de uma distinção na configuração constitucional do estatuto do Presidente da República e de seus poderes. O contraste entre as matrizes é constatável no plano da realidade institucional e da prática política (Novais, 2021). Essa diferença está associada à distinta natureza política do mandato presidencial na França e em Portugal.

Com efeito, as Constituições de ambos os países apresentam semelhanças constitucionais. Na França, o Artigo 5 da Constituição de 1958 estabelece que o Presidente da República zela pelo respeito à Constituição e assegura, por meio da função de arbitragem, o regular funcionamento dos poderes públicos e a continuidade institucional do Estado, garante a independência nacional, a integridade territorial e o devido respeito aos Tratados. O dispositivo francês influenciou a redação do Artigo 120º da Constituição de 1976 que estabelece que ao Presidente incumbe o dever de representar a República portuguesa, garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas, além de ser, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas.

As semelhanças constitucionais entre os dois países se reproduzem em vários outros aspectos. Em ambos os casos o Presidente da República é eleito por sufrágio universal e direto, em dois turnos, o que garante forte legitimidade democrática para o exercício do cargo. Apesar

de nomear o Primeiro-Ministro e o Governo, o Presidente não pode demiti-los por razões de discordância política. Já o Governo é plenamente responsável perante o Parlamento, que pode destituí-lo. Em contrapartida, o Presidente dispõe de um amplo e praticamente livre poder de dissolução do Parlamento. Além disso, o Presidente é o Comandante Supremo das Forças Armadas, nomeia embaixadores e titulares de altos cargos do Estado, pode vetar leis, convocar referendos (por proposta do Governo ou do Parlamento), enviar mensagens ao Parlamento, decretar o estado de sítio e suscitar a intervenção jurisdicional do Tribunal Constitucional. Parte desses poderes exige referenda ministerial, mas todos estão enumerados de forma clara na Constituição.

Jorge Reis Novais (2021) identifica algumas características distintivas que indicam uma tendência executiva (ou governativa) no mandato presidencial na França que não é encontrado na Constituição de Portugal. Assim, na Constituição francesa o Presidente tem como prerrogativa a presidência do Conselho de Ministros, enquanto em Portugal, demanda que o Primeiro-Ministro o convide. O Presidente francês também detém o poder de negociar e ratificar tratados, enquanto o Presidente português apenas os ratifica, ficando as negociações à cargo do Governo. E, o Presidente francês não precisa de autorização parlamentar para o exercício de poderes de exceção constitucional, previstos no Artigo 16 da Constituição de 1958, enquanto em Portugal, o estado de exceção constitucional para ser decretado pelo Presidente, sujeita-se à autorização parlamentar.

Os poderes que indicam alguma diferença entre os textos constitucionais, no entanto, não representariam alguma causa para infirmar a semelhança que possuem as Constituições da França e Portugal, de acordo com o autor, apenas denotam algumas sutilezas distintivas.

Ademais, uma interpretação no sentido oposto poderia até mesmo indicar que o Presidente português, comparado com seu homólogo francês é significativamente mais poderoso (Novais, 2021). A Constituição de 1976, cotejada com a francesa, possibilita ao Presidente da República uma maior intervenção no domínio da demissão do Governo, afinal, enquanto na França o Presidente não pode demiti-lo de forma alguma, em Portugal, ele pode fazê-lo para assegurar o regular funcionamento das instituições. O veto presidencial só pode ser superado em Portugal pela reapreciação de maioria absoluta do Parlamento, ou em alguns casos, de maioria de 2/3 dos parlamentares, ao contrário do que ocorre na França. E, como resultado da maior amplitude das funções de jurisdição constitucional, o Presidente de Portugal detém o poder de fiscalização da constitucionalidade dos atos normativos.

Portanto, ao compararmos as Constituições francesa e portuguesa, concluímos que a diferença das duas matrizes de semipresidencialismo não decorre dos textos constitucionais. A

distinção entre o semipresidencialismo de Presidente-liderante e de Presidente-moderador, face as considerações examinadas, decorre das circunstâncias políticas e contextuais das referidas experiências.

Os primeiros anos do semipresidencialismo português foram decisivos para constituir a sistemática de funcionamento desta matriz, tal qual ocorreu na França. Os primeiros anos do semipresidencialismo em Portugal foram profundamente influenciados pelo fato de o primeiro Presidente eleito ser um militar, ou seja, uma figura situada fora da dinâmica da competição político-partidária.

A matriz portuguesa surgiu de forma simultânea ao nascimento do semipresidencialismo, assim como ocorreu com a matriz francesa em 1962. Com a adoção do sistema semipresidencialista na Constituição de 1976, consolidou-se, desde o início, uma matriz própria. Essa configuração foi marcada pela eleição de um Presidente militar, que acumulava o cargo de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e contava com o apoio dos dois maiores partidos políticos. Dessa escolha decorreu, quase inevitavelmente, um exercício presidencial de perfil não militante e apartidário.

Ramalho Eanes, ao ser respaldado pelos protagonistas vitoriosos da Revolução de 25 de novembro, contou desde o início com o apoio das duas principais forças políticas do país situadas em espectros opostos (o Partido Socialista e o Partido Social Democrata). Por ser militar e, ao mesmo tempo, contar com respaldo tanto da esquerda quanto da direita, sua eleição à Presidência da República impunha uma postura de neutralidade. Por essas razões, o eleito Presidente não podia e não devia tomar posicionamentos partidários.

Portanto, na fase inicial do semipresidencialismo português, ao contrário do que ocorreu na França, o Presidente da República apresentou-se ao eleitorado com um programa de caráter nacional, voltado à garantia da estabilidade e da normalização política, sem pretensões governativas. Assumiu-se como figura apartidária, de perfil arbitral e equidistante das forças políticas. Ademais, Ramalho Eanes, primeiro Presidente eleito, exercia simultaneamente a função de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o que não apenas recomendava, mas exigia uma postura de neutralidade e rigoroso distanciamento partidário.

Ramalho Eanes, enquanto Presidente, acumulava também a função de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Sendo as Forças Armadas constitucionalmente apartidárias (Artigo 275º, da Constituição de 1976), era incompatível que o Presidente, nesse duplo papel, se identificasse com qualquer força partidária específica (Miranda, 1978). Não seria razoável, portanto, exigir que ele desempenhasse simultaneamente duas funções inconciliáveis: garantir a consolidação da democracia frente a resquícios de vanguardismo e

riscos de golpismo, e, ao mesmo tempo, assumir a responsabilidade por um programa de Governo com orientação política definida.

O semipresidencialismo de matriz portuguesa se desenvolveu dessa forma, no qual, por natureza, o Presidente da República não deveria se identificar com qualquer corrente partidária específica, não apenas durante o período em que exercesse simultaneamente a função de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, mas em qualquer circunstância no desempenho do seu mandato.

Nascido no contexto de transição política para um regime democrático, o semipresidencialismo em Portugal não estava livre de riscos. A matriz estava sujeita a desvios em virtude das difíceis circunstâncias políticas. No entanto, os mandatos presidenciais que se seguiram ao de Eanes, confirmaram a sistemática dessa matriz, a institucionalizando.

A matriz portuguesa do semipresidencialismo carregava consigo certos riscos. De um lado, havia a possibilidade de uma progressiva parlamentarização do sistema, resultando em um modelo no qual o Presidente da República, embora eleito pelo voto popular, teria um papel meramente simbólico, com pouca ou nenhuma influência real na condução do poder político. Esse cenário poderia, com o tempo, desestimular figuras políticas de destaque a disputarem o cargo presidencial. De outro lado, existia o perigo de um desvio populista de viés bonapartista, no qual o Presidente da República buscaria estabelecer uma relação direta com o eleitorado, contornando os partidos políticos ou até mesmo se colocando em oposição a eles, o que comprometeria o equilíbrio institucional pretendido pela Constituição.

O risco de uma progressiva parlamentarização do regime foi contido pela postura ativa de Ramalho Eanes enquanto Presidente da República. Essa atuação foi amparada juridicamente pela previsão, à época, de responsabilidade política do Governo perante o Presidente, mas que também era estimulada pela fragilidade do sistema partidário que, naquela altura, não conseguia formar maiorias parlamentares e governativas estáveis. Já a possibilidade de uma deriva populista, antipartidária e de ativismo governativo do Presidente da República, foi mitigada, de um lado, pela revisão constitucional de 1982 e por um acordo político entre os dois principais partidos (PS e PSD) voltado a limitar a influência pessoal de Ramalho Eanes e, de outro, pelo posterior fortalecimento de maiorias parlamentares capazes de garantir governos coesos e mais estáveis.

Na versão original da Constituição portuguesa de 1976 um elemento de grande alcance de intervenção presidencial na atividade governativa: a possibilidade de responsabilização política do Governo perante o Presidente da República. Ele permitia ao Presidente demitir o

Governo. Naturalmente, esse poder presidencial criava uma corresponsabilização do Presidente pela atuação do Governo.

Independentemente das intenções que estava subjacentes e os resultados que acompanharam, revisão constitucional de 1982 alterou esse panorama presidencial. A alteração retira das mãos do Presidente a possibilidade de demissão do Governo, no entanto, acresce aos seus poderes o poder de dissolução da Assembleia da República.

Nas palavras de Jorge Reis Novais (2021), a troca do poder de demissão do Governo pelo poder de dissolução da Assembleia beneficiou a estabilidade do regime e a estabilidade do sistema de governo, sem prejudicar o estatuto do Presidente da República. De acordo com o autor, os poderes executivos do Presidente da República foram diminuídos, à medida que o Presidente deixa de demitir o Governo por razões políticas, uma vez que a ligação entre os órgãos de poder fica inevitavelmente afetada. Em contrapartida, o poder de dissolução do Parlamento garante maior capacidade de intervenção política do Presidente, à medida que sua opinião deve ser levada em consideração pelo Governo e pela maioria parlamentar. Dessa forma, a revisão de 1982 teria reforçado a capacidade presidencial de moderação e de arbitragem, atribuindo ao Presidente um papel de relevo no plano da garantia do funcionamento regular das instituições e da preservação e promoção dos princípios constitucionais.

Assim, a revisão constitucional de 1982 efetivamente produziu importante papel na conformação da matriz portuguesa do semipresidencialismo, uma vez que diminuiu os poderes executivos do Presidente e aumentou seus poderes de moderação, de garante, de arbitragem. Justamente porque são esses dois elementos – a inexistência de uma diarquia executiva e a presença de um Presidente-moderador com poderes reais – que identificam essa matriz de semipresidencialismo.

No âmbito do estudo das tipologias do semipresidencialismo, poderíamos classificar cada experiência constitucional como uma matriz diferente e própria, em razão das especificidades de cada país. Esse é o caso da Áustria, da Irlanda e da Islândia.

Esses três países guardariam características comuns que possibilitaria classifica-los numa mesma **matriz**, a **austríaca**, do tipo de **semipresidencialismo de Presidente-cerimonial** (Novais, 2021). Essas experiências guardam em comum um Presidente da República eleito por sufrágio popular⁷⁸, mas que por distintas razões, renuncia, não pode ou é compelido a não

⁷⁸ Importa-nos registrar, a essa quadra, que a forma de eleição do Chefe de Estado nessas experiências não é unânime e se distingue, em especial, na Irlanda e na Islândia. Em breve síntese, na Irlanda, o Presidente é eleito por voto direto dos cidadãos, para um mandato de sete anos, com possibilidade de reeleição uma única vez. A eleição ocorre por meio do sistema de voto único transferível, no qual os eleitores ordenam os candidatos por preferência. Vence quem atingir a maioria absoluta dos votos, podendo haver redistribuição dos votos conforme

exercer efetivamente os poderes políticos na prática, que lhe foram conferidos em razão da legitimidade democrática que advém dessa votação.

Nesses países, o Presidente da República exerce, de forma contínua, funções essencialmente simbólicas e representativas, especialmente no que se refere à projeção externa do Estado. Trata-se, assim, de uma figura de um Presidente-cerimonial (ou representativo), que se mantém afastado da condução política efetiva, a qual é inteiramente assumida pelo Governo e pelo Parlamento, dentro da dinâmica própria das relações de poder entre esses dois órgãos.

A essa altura, importa-nos destacar que é justamente em relação a esse modelo que surgem, com mais frequência, as maiores dúvidas quanto à sua inserção nos sistemas semipresidenciais. Isso porque, na prática, ele se caracteriza pelo fato de o Presidente da República não utilizar politicamente a legitimidade democrática que lhe foi conferida. Ou seja, ao se manter afastado — voluntariamente ou não — do exercício ativo do poder político, o funcionamento do sistema se aproxima, salvo pela forma de eleição do Presidente, do modelo parlamentarista.

Por essa razão, alguns autores costumam designar os sistemas de governo desses países como integrante do parlamentarismo. Nesse sentido, Giovanni Sartori (1996) elimina a Irlanda, a Áustria e a Islândia do reconhecimento ao quadro de países integrantes do semipresidencialismo. Para o autor, embora o Presidente possa ser escolhido em uma eleição popular, a sua força é no papel, pois, recebe poderes constitucionais que, no entanto, são relegados à inação.

O próprio Maurice Duverger, em determinado momento⁷⁹, manifesta uma posição dúbia sobre esses países. O autor considera a Áustria, a Islândia e a Irlanda como sistemas semipresidenciais aparentes ou simbólicos, em que as Constituições, embora semipresidenciais, praticam efetivamente um governo parlamentarista (Duverger, 1980). Esses países constituiriam um modelo de semipresidencialismo aparente ou uma matriz parlamentarizada do semipresidencialismo.

À evidência, Jorge Reis Novais (2021) não compactua com a conclusão que o sistema de governo nesses países integre o parlamentarismo. A aceitação dessa afirmação nos levaria, novamente, a confundirmos o plano prático com o plano jurídico. De acordo com o autor, a

as preferências indicadas. No entanto, quando apenas um candidato é indicado, não há necessidade de votação e ele é declarado eleito. Na Islândia, por sua vez, o Presidente é eleito por voto direto dos cidadãos, para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito sem limite de mandatos. A eleição é majoritária simples, isto é, vence quem obtiver o maior número de votos, mesmo sem maioria absoluta.

⁷⁹ Para análise de uma transformação do pensamento de Maurice Duverger sobre o semipresidencialismo recomendamos a obra: LUCENA, Manuel. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas. *Análise Social*, v. XXXI, p. 719-745, 1996.

partir do momento que o Presidente da República detém legitimidade democrática, ela não deixa de existir, podendo, conforme a necessidade ser exercida. Assim, numa situação em que os outros dois órgãos não responderem às necessidades políticas, o Presidente pode invocar a legitimidade que possui para desenvolver uma intervenção política significativa.

Em que pese o próprio Maurice Duverger ter desenvolvido em seus trabalhos a ideia de um semipresidencialismo aparente, o autor afirmava existir um “abismo” que separava os sistemas parlamentaristas dos sistemas semipresidencialistas (Duverger, 1993). Assim, nos sistemas parlamentares, o Chefe de Estado não pode ultrapassar o papel simbólico que o texto constitucional o aprisionou. Enquanto, nos sistemas semipresidenciais suas prerrogativas mantêm-se a seu alcance.

Ademais, lembra-nos autor que as práticas de um sistema não criam realmente o direito estatutário. Portanto, as regras legais que não são aplicadas não resultariam mortas. Elas hibernariam, e a pessoa que tem a habilidade necessária poderia, sempre que necessário, trazê-las de volta à vida. O que, de fato, ocorreria é: a prática de um sistema cria uma tradição factual que torna cada vez mais difícil restaurar as regras dormentes com o passar do tempo (Duverger, 1980).

Nesse sentido, por força da Constituição, o Presidente da República dispõe de competências que pode efetivamente exercer, uma vez que possui legitimidade democrática. Por essa razão, este sistema se afasta de um sistema parlamentar, justificando, assim, a identificação de uma matriz específica do semipresidencialismo. Haveria nessa matriz, portanto, uma diminuição voluntária ou uma neutralização do Presidente da República, ao menos em períodos de normalidade. Em contrapartida, em períodos de exceção ou de não normalidade, o Presidente da República poderia interferir politicamente, recorrendo a seus poderes constitucionalmente previstos.

A análise até agora realizada sobre esse tipo de funcionamento do semipresidencialismo exige o exame de cada experiência constitucional que nele é abarcada. Esse, no entanto, não é o objetivo deste trabalho. Acreditamos que, para os objetivos que pretendemos, é suficiente a identificação do modelo de funcionamento do semipresidencialismo, aqui identificado como de Presidente-cerimonial (matriz austríaca), em que observamos a existência de um Presidente que, embora eleito por sufrágio universal, não exerce os poderes significativos que a Carta constitucional lhe atribui, seja por razões pessoais de não querer usá-lo, seja porque não deva ou porque encontre-se limitado devido às circunstâncias ou tradição política do país.

A situação da **Finlândia** não é menos complexa e seu enquadramento na família dos sistemas semipresidenciais, é mais difícil atualmente, embora o país seja a experiência do

sistema mais antigo já registrado. As alterações constitucionais modificaram o sistema, tornando incerto o sentido da sua transformação (Novais, 2021).

A Constituição finlandesa de 1919, assente formalmente como nova Constituição nos anos 2000, sofreu alterações. O Presidente até então escolhido de forma indireta, através de um colégio especialmente eleito para esse fim, no que Duverger denominou um colégio de notáveis (1993), foi alterado pelas reformas constitucionais de 1987 e 1991. O Chefe de Estado passou a ser eleito diretamente em dois turnos. Independentemente dessas configurações não restava dúvida da possibilidade de o Presidente exercer poderes significativos. No entanto, as alterações empreendidas alteraram substancialmente o estatuto de poderes presidências, desconfigurando o sistema.

Ao longo da vigência do sistema semipresidencial na Finlândia, sucederam-se Presidentes mais fortes ou mais fracos (Duverger, 1993). A Presidência Uhro Kekkonen atribuía ao órgão de poder uma posição de grande relevo no equilíbrio de funcionamento do sistema de governo. Para além da política externa, no domínio em que os Presidentes acabam por desempenhar um papel decisivo, Kekkonen desempenhava um papel relevante na formação e nomeação dos governos diante da necessidade de formação de coligações governamentais multipartidárias após eleições parlamentares inconclusivas que demandavam a iniciativa presidencial (Fusaro, 1997).

Considerando os mandatos de Kekkonen, a inclusão da Finlândia no grupo dos sistemas semipresidenciais gera diferentes interpretações. Para Maurice Duverger (1993), levando em conta as prerrogativas constitucionais, bem como o exercício efetivo do poder, classificava o modelo como de semipresidencialismo forte. Canotilho e Vital Moreira (1991) viam, no sistema, semelhanças com modelo francês, enquanto para Jorge Miranda (2009) o aproximava da experiência portuguesa. De todo modo, é reconhecido a Kekkonen o desempenho de um papel político relevante.

No entanto, com a sua saída da presidência e somado ao fim de fatores circunstanciais da política finlandesa, como, o desaparecimento da pressão soviética, a integração do país à União Europeia e a consequente diminuição da centralidade da política externa no contexto geral da ação governamental resultaram em uma diminuição do protagonismo presidencial. Esse processo levou a uma progressiva redução no exercício efetivo dos poderes presidenciais (Novais, 2021).

As alterações constitucionais somaram-se às circunstâncias políticas resultando na diminuição significativa do estatuto constitucional do Presidente finlandês (Fusaro, 1997). Nesse sentido, com a alteração constitucional de 1991, o Presidente da República passou a

depende da iniciativa do Primeiro-Ministro para dissolver o Parlamento. Posteriormente, com a reforma de 2000, estabeleceu-se ainda a exigência de que o Presidente respeitasse as indicações do Parlamento tanto na escolha do Primeiro-Ministro quanto na nomeação do Governo. De acordo com Jorge Reis Novais (2021), a restrição da margem de atuação dos Presidentes na nomeação dos Governos, sob ponto de vista jurídico-constitucional, é uma característica que tende a se repetir nos modelos de semipresidencialismo de menor peso intervenção presidencial.

O que se extrai da situação da Finlândia é a gradual diminuição do peso do Presidente da República no sistema de governo que impossibilita até mesmo classificá-la no conjunto dos semipresidencialismos de Presidente-cerimonial (Novais, 2021). Essa conclusão é deduzida, sobretudo, em decorrência da relativa desvalorização do órgão na política externa, com o consequente peso da intervenção do Primeiro-Ministro na integração europeia, e, à perda da influência presidencial, no próprio plano jurídico, na orientação política do Estado – em especial, dos poderes de dissolução do Parlamento e nomeação do Governo. Carlos Fusaro (1997) afirma, até mesmo, que o sistema integra o modelo parlamentar atualmente.

De todo modo, importa-nos registrar a observação de Jorge Reis Novais (2021) que associa o comportamento do sistema de governo em relação ao funcionamento do sistema partidário finlandês. Dessa forma, a completa neutralização da atuação presidencial na esfera governativa ainda dependerá de um fator essencial: a capacidade do sistema partidário finlandês, nos próximos anos, de produzir soluções governativas estáveis que tornem desnecessária uma intervenção significativa do Presidente da República como mediador, moderador ou árbitro.

Ainda no contexto europeu, também identificamos a existência **de países da Europa Central e do Leste**, desagregados do antigo bloco soviético, que podem integrar o grupo de experiências semipresidenciais. Em virtude da relevância política da região, o exame desses semipresidencialismos é de suma importância, mas em decorrência de tratar-se de países ainda não suficientemente estabilizados num quadro democrático a dispersão de candidatos a realmente integrar uma forma semipresidencial de governo distingue-se a depender do autor.

A título ilustrativo, para Jorge Reis Novais (2021), integram o sistema semipresidencialista e a o regime democrático: a Bulgária, a Croácia, a Eslováquia, a Eslovênia, a Lituânia, a Polônia, a República Tcheca, a Romênia e a Sérvia. O autor exclui países como a Rússia, a Moldávia e a Bielorrússia, que apesar de entender que possuem pontos de contato formais com a estrutura semipresidencial, não são inteiramente democráticos. Afirma, ainda,

que as experiências na Hungria, na Letônia e na Estônia são integrantes do sistema parlamentarista.

Em contrapartida, Carlos Blanco de Moraes (2017) entende que alguns desses países não exibem as características estruturantes do semipresidencialismo, devendo integrar um grupo especial, de países cujo sistema seria o parlamentarismo com arbitragem presidencial. Esse grupo seria constituído pela Lituânia, pela Bulgária, pela Sérvia, pela Eslovênia e, aqui, acrescenta também a Macedônia à lista. Por outro lado, a Polônia, a Croácia, a Romênia e, aqui, acrescenta a Geórgia, ao lado da Áustria, que também inclui nesse grupo, como aqueles países que constituiriam um quadro fronteiro de semipresidencialismo, com maior pendor parlamentar (ou primoministerial, como se refere o autor). Nesse aspecto, somente Rússia, Croácia e Ucrânia constituiriam, ao lado da França e Portugal, um tronco comum do semipresidencialismo – para além de Cabo Verde e Peru, que são experiências fora da Europa.

Como já estabelecemos neste trabalho, só podemos considerar como sistemas de governo aqueles que efetivamente são exercidos em regimes democráticos, porque fora deles não podemos afirmar a existência de um sistema de governo fundado no equilíbrio de poderes, no funcionamento autônomo e independente das instituições representativas, sem interferência de outro Poder e que assegure direitos fundamentais. Nesse sentido, a lista de países que se apresentam como candidatos ao sistema semipresidencialista de governo pareça muito excedente, em especial, nos casos da Rússia e Ucrânia. O primeiro, há tempos, demonstra uma concentração de poderes nas mãos do Presidente Vladimir Putin, que pode inscrever o regime num âmbito autocrático⁸⁰. E a Ucrânia, em guerra com a Rússia neste momento, encontra-se em uma situação de exceção, em decorrência da vigência da Lei Marcial⁸¹.

Este trabalho não tem por objetivo debruçar-se na identificação das experiências que são de fato democráticas e com isso responder quais integram ou não o conjunto de países semipresidenciais. Aliás, a própria literatura sobre a temática tem dificuldade de encontrar nesses países características que o definam para integrá-lo à uma matriz específica do semipresidencialismo ou mesmo identificar traços que demonstrem a existência de uma nova matriz que reúna essas experiências. Não consideramos realizar essa análise, mas entendemos

⁸⁰ STONER, Kathryn. O mito de Putin. **Journal of Democracy em Português**, São Paulo, v. 12, n. 2, nov. 2023. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/arquivos/nov-23/o-mito-de-putin.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

⁸¹ ORTIZ, B. Lei marcial: entenda por que medida foi decretada por presidente da Ucrânia após ataques da Rússia. **G1**, Brasília, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/02/24/lei-marcial-entenda-porque-medida-foi-decretada-por-presidente-da-ucrania-apos-ataques-da-russia.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2022.

que essa não deve ser dispensada. Portanto, pesquisas futuras podem ser motivadas a responder essas questões.

Em que pese as limitações circunstanciais, os trabalhos desenvolvidos por Jorge Reis Novais (2021), sobre aqueles países que o autor considera possuir alguma estrutura semipresidencial e que são democráticos, possibilitou a identificação de alguns elementos em comum, de ordem jurídica e de ordem prática, que passamos a expor em síntese apenas a título explicativo.

No plano jurídico, a nota mais relevante é a combinação da eleição direta e popular do Presidente da República, que sugere a intenção de lhe conferir relevância política, com uma ênfase na regulamentação do poder de dissolução parlamentar, o que parece revelar uma cautela institucional, possivelmente motivada por receios quanto a excessos ou à concentração de poder na figura presidencial. Em contrapartida, alguns desses países adotaram mecanismos que estimulam a atuação presidencial, como a dupla responsabilidade do Governo perante o Parlamento e o Presidente, além de outras formas que permitem sua participação direta em determinadas funções executivas.

No que se refere à dinâmica prática do sistema, destaca-se como fator relevante a presença de um sistema partidário frágil, fragmentado e com baixo grau de institucionalização. Associado a esse cenário, é comum observar uma tendência por parte do Presidente da República em buscar maior protagonismo nos assuntos governativos, o que frequentemente gera conflitos com o Primeiro-Ministro no exercício das funções políticas e executivas.

De qualquer forma, independentemente da possibilidade de qualificar essas experiências numa determinada matriz de semipresidencialismo ou caracterizá-las em uma matriz autônoma, ficamos com a observação há muito feita pelo próprio Maurice Duverger (1993), para quem o semipresidencialismo se mostrou apto a adaptar-se à transição de regimes ditatoriais em direção à democracia. E, nesse âmbito, ressaltamos a imprescindibilidade de uma pesquisa voltada às experiências desses países, sobretudo, porque o sistema político possibilita a análise do comportamento do sistema de governo quando confrontado com algumas especificidades, sobretudo, com um sistema partidário fragmentado e pouco coeso.

3.4 O semipresidencialismo português

No plano dos sistemas de governo de democracias representativas, o sistema português se constitui como um sistema de governo semipresidencialistas. Na medida que adotamos a definição atualizada da fórmula consagrada por Maurice Duverger, identificamos o

semipresidencialismo português como aquele no qual há a combinação entre um Presidente da República legitimado democraticamente por eleição popular, com competência para exercer poderes políticos significativos, e a existência de responsabilidade política do Governo perante o Parlamento constitui um traço distintivo do modelo (Novais, 2021)⁸².

Afirmar que o Presidente português tem a possibilidade de exercer poderes relevantes significa dizer que órgão político possui liberdade e autonomia para exercer as competências que a Constituição lhe atribui. Também significa afirmar que esses poderes possuem alcance de influenciar a vida política nacional. O Presidente dispõe dessa possibilidade porque a norma constitucional lhe atribui esses poderes e porque detém legitimidade democrática para tanto, visto que ele é escolhido em uma eleição popular direta e a escolha é através de uma maioria absoluta dos votos expressamente válidos.

Por outro lado, a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento significa afirmar que o Governo emana da Assembleia da República. O que implica não apenas no dever do Governo em prestar contas à Assembleia quanto à execução do seu programa e à condução da política nacional, mas, especial, quanto a possibilidade de ser destituído por razões políticas.

Essa configuração constitucional do sistema de governo português não corresponde ao sistema presidencial porque, diferentemente do que ocorre no presidencialismo, o Executivo depende do Parlamento. Politicamente, o Governo é oriundo das eleições parlamentares e, por consequência, responde perante a Assembleia da República que pode o destituir. Ademais, inversamente do que ocorre no presidencialismo, o Presidente português pode dissolver a Assembleia da República. Nenhuma dessas hipóteses são vislumbradas no presidencialismo, com ele não se confunde.

⁸² Em Portugal, essa não é a única definição para o sistema de governo do país. E também sequer chega a existir uma unanimidade. A título exemplificativo, Canotilho e Vital Moreira afirmam que os traços fundamentais do sistema de governo da Constituição da República Portuguesa são “eleição direta do Presidente da República, por sufrágio popular, sendo ele dotado de consideráveis meios de intervenção política, constituindo assim um polo do poder político ao lado da Assembleia da República; existência de um Governo como órgão de soberania autónomo, titular da função governativa; responsabilidade do Governo, simultaneamente perante o Presidente da República (que o nomeia e pode demitir) e perante a Assembleia da República (perante a qual tem de apresentar o seu programa e que também pode demitir)” (CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do Presidente da República** (especialmente em matéria de defesa e política externa). Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 9 e ss.); Carlos Blanco de Moraes apresenta como sua caracterização para o sistema de governo português a existência dos seguinte elementos: eleição do Presidente da República por sufrágio universal; diarquia institucional entre Presidente e Primeiro-Ministro; dupla responsabilidade do Governo diante do Presidente da República e do Parlamento; e poderes significativos do Presidente, neles se compreendendo a faculdade de livre dissolução do Parlamento (MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 487 e ss.).

A confusão mais suscetível de ocorrer é aquela que identifica o sistema de governo português com o sistema parlamentar ou, quando muito, com o sistema parlamentar racionalizado (Novais, 2021).

O sistema de governo português não é um sistema parlamentar porque ao contrário do que ocorre no sistema parlamentarista, o Presidente da República é diretamente eleito pelo povo e, por conta da legitimidade democrática que lhe é conferido, também porque pode exercer com autonomia e liberdade os poderes significativos que a Constituição prevê ao órgão.

Um Chefe de Estado parlamentar, em que pese, no seu respectivo sistema de governo, ter atribuído alguns poderes também encontrados no rol dos poderes dos Chefes de Estados semipresidencialistas, não pode deles fazer exercício, porque lhe falta a correspondente legitimidade democrática recolhida da eleição popular que, no sistema semipresidencial, é princípio interpretativo dos poderes constitucionais, como vimos a partir das análises de Maurice Duverger (1993).

Nesse aspecto Canotilho e Vital Moreira (1991) também afirmam a diferença do sistema de governo português com os sistemas presidencialista e parlamentarista. De acordo com os autores, não se trata de um sistema parlamentar em sentido próprio porque, além da existência de um novo polo de poder político, que é a Presidência da República, saído igualmente da vontade popular e que detém importantes poderes constitucionais próprios de natureza material e autônoma, o Governo é dependente da Assembleia da República e do Presidente da República e porque a Assembleia pode ser dissolvida pelo Presidente independentemente de qualquer situação de crise governamental.

A diferença do sistema de governo português para o sistema parlamentar propriamente dito, segundo os autores (Canotilho; Moreira, 1991), não residiria apenas na eleição popular de forma direta do Presidente da República e da possibilidade de exercício dos poderes significativos que a Constituição confere ao Chefe de Estado conforme pontuamos. Mas, também, ao fato de o Governo responder ao Presidente da República, podendo ser demitido independentemente de qualquer variação da relação parlamentar (em que pese os autores não terem explicitado que o poder demissão era limitado e não poderia ser exercido livremente com caráter político, a partir da revisão constitucional de 1982) e porque a Assembleia da República poderia ser dissolvida pelo Presidente independentemente de qualquer circunstância – que é, na visão que compartilhamos com Jorge Reis Novais (2021), decorrência do caráter autônomo e livre da possibilidade do exercício dos poderes presidenciais conferidos pela legitimidade democrática.

No entanto, Canotilho e Vital Moreira (1991) ressaltam que embora não se trate de um sistema parlamentar típico, em virtude do peso constitucional e dos poderes próprios do Presidente da República, o sistema português se configuraria um “sistema de base parlamentar”. Tal fato era decorrência da responsabilidade do Governo perante o Parlamento e a separação do Governo em relação ao Presidente da República.

Ademais, o sistema de governo português não se confundiria com o sistema presidencial por duas razões (Canotilho; Moreira, 1991). A primeira diz respeito à inexistência de identidade entre o Governo e o Presidente da República. Isto é, o Presidente não é o titular do Poder Executivo e nem da função governamental, que é confiada ao Governo. E a outra é em virtude da inexistência da separação típica no presidencialismo entre a Assembleia e o Executivo, visto que o Governo depende da Assembleia e esta pode ser dissolvida pelo Presidente da República.

Dessa forma, o sistema de governo português integra-se num terceiro tipo autônomo de sistemas de governo de democracias representativas, distinto dos sistemas parlamentar e presidencial, e que veio a ser designado de semipresidencialismo⁸³. E, constituindo-se o sistema de governo português um sistema semipresidencialista, ele apresenta, ao longo de sua experiência constitucional, contornos específicos e típicos de um funcionamento padronizado que identificamos como pertencente a uma matriz com identidade própria, a de um semipresidencialismo de Presidente-moderador, conforme vimos no tópico anterior.

O caminho que levou à elaboração da Constituição da República Portuguesa de 1976 teve como ponto de partida a concepção de Direito evocada pela revolução de 25 de Abril de 1974, a Revolução dos Cravos. O Direito invocado pela revolução consagrou-se em um Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), referido na Lei n. 1/74, de 25 de abril, que declarou destituídos os titulares dos órgãos políticos do regime anterior e que, posteriormente, foi publicado, em anexo à Lei n. 3/74, de 14 de maio, a qual conduziu e definiu a estrutura do governo provisório.

De acordo com Jorge Miranda (2009), o Programa do MFA tratava-se não apenas de um texto político, mas um ato Constitucional do Estado que compreendia medidas imediatas

⁸³ Jorge Reis Novais afirma que a recusa a qualificar de semipresidencialista o sistema de governo português decorre de uma simples insistência na discussão semântica ou de formalismo conceitual sem qualquer significado na caracterização material do sistema. No primeiro caso encontram-se Canotilho e Vital Moreira (1991). No segundo, Paulo Otero que se refere ao sistema de governo português como “sistema parlamentar racionalizado” (OTERO, Paulo. **Direito Constitucional Português**, v. 2. Coimbra: Almedina, 2010, p. 486 e ss.). O autor prossegue e afirma que, muitas vezes, o erro decorre pelo desconhecimento de autores estrangeiros que publicam estudos sobre o sistema português (NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2021, p.187 e ss.).

relativas à substituição dos órgãos de poder e o restabelecimento das liberdades civis, correspondentes à política a ser adotada até a elaboração da nova Constituição.

Ademais, segundo o autor, as aspirações revolucionárias também tomavam como referência a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que servia de inspiração e elemento definidor de direitos fundamentais que deveriam ser garantidos em Portugal a partir de então.

As proclamações difundidas na própria Revolução e o Programa do MFA previam a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte no prazo de 12 meses, para a formulação de uma Constituição, cujo objetivo voltava-se à política social e o serviço aos menos favorecidos. Com isso, se estabelecia que o poder seria devolvido ao povo – a contrassenso do que das revoluções militares que ocorria à época (Miranda, 2009). Dessa forma, caberia ao povo, por meio das eleições dos deputados Constituintes, determinar o sistema político e econômico que desejavam ao país.

O processo que culminaria na Constituição foi marcado por três circunstâncias particulares (Miranda, 2009). A primeira advinha dos dois anos que antecederam a Constituição, que foram turbulentos e traduziram-se num conflito de legitimidade e projetos de revolução, decorrentes de condicionalismos, como, o fim de um regime autoritário que teria durado quase cinco décadas, a descolonização dos países africanos que teria prolongado no tempo e a luta pelo poder desencadeada.

A segunda circunstância, consequência direta da primeira, como efeito da turbulência e dos desvios do Programa o Movimento das Forças Armadas, veio a ser verificada na feitura de duas Plataformas de Acordo Constitucional, celebrada entre os principais partidos políticos da época e o MFA – à época, representado em um órgão criado para esse fim, o Conselho da Revolução.

O terceiro circunstancialismo foi a manifestação de um pluralismo partidário que surgiu no país e que tomou assento na Assembleia Constituinte. Sem que houvesse um partido maioritário ou mesmo uma coligação, cada partido tinha seu projeto de Constituição, que projetava como o mais adequado.

Essas circunstâncias culminaram na elaboração de uma Constituição fortemente marcada pelos acontecimentos em curso, ao mesmo tempo influenciada por eles e atuando sobre o cenário político e social. Houve também uma limitação no espaço de debate e decisão efetiva da Assembleia Constituinte, marcada por intensos embates ideológicos. Ainda assim, o texto aprovado refletiu uma solução de compromisso, não isenta de dificuldades, mas firmemente ancorada no princípio democrático (Miranda, 2009).

O sistema de governo português tem suas origens nesse contexto político de fim do regime autoritário anterior pela revolução de 25 de abril de 1974 e a consequente aspiração popular à liberdade e democracia. O desejo manifestava-se em um anseio por participação política que favorecia a adoção da eleição direta do Presidente da República (Novais, 2021).

Entre as forças políticas democráticas havia duas apreensões derivadas da luta contra a ditadura quanto ao novo sistema político que o país deveria adotar (Canotilho; Moreira, 1991). De um lado, pretendia-se estabelecer uma democracia partidária, com um Governo politicamente responsável diante de um Parlamento livremente eleito. De outro, buscava-se recuperar a legitimidade democrática da eleição direta do Presidente da República, mecanismo suprimido pelo Estado Novo⁸⁴.

A posição do Presidente da República, suas competências e a forma de sua eleição representavam a questão mais sensível a ser definida. Jorge Miranda (2009) narra que o Presidente não podia ser uma figura meramente representativa, nem um Chefe de Estado como aquele do regime autoritário (uma figura esvaziada de poder, reduzida aos mandos do Presidente do Conselho de Ministros), tampouco poderia ser um Chefe do Poder Executivo, o que contrariaria a tradição constitucional portuguesa. As possibilidades oscilavam entre um Presidente com funções arbitrais e capacidade real de intervenção dentro de um parlamentarismo racionalizado, ou um Presidente mais forte, com funções reguladoras do sistema político, nos moldes de um semipresidencialismo.

A opção, foi desde logo, pela segunda opção. Segundo o autor, para equilibrar o Conselho da Revolução que subsistiria por mais alguns anos. E, também, em razão da dificuldade em instaurar um governo parlamentar após cinco décadas sem um Parlamento democrático e em virtude da configuração, pela Lei n. 3/74, de um modelo misto, que previa um Presidente da República, o Governo e um Conselho de Estado que fazia as vezes de Assembleia (Miranda, 2009).

A reivindicação de eleição do Presidente da República por sufrágio universal direto, por sua vez, fazia parte do patrimônio de reivindicações democráticas desde 1958, de acordo com o autor (Miranda, 2009). Afinal, só ela daria legitimidade suficiente ao Presidente da República

⁸⁴ A história constitucional portuguesa pode ser dividida em três grandes períodos: o período das Constituições liberais, que vai de 1820 a 1926 e que compreende as Constituições de 1822, de 1826, de 1838 e de 1911; o Estado Novo, que abarca o período de 1926 a 1974, na qual pertence a Constituição de 1933; e, com a revolução de 1974, inicia-se um período de constitucionalismo democrático, que tem como marca a Constituição de 1976, vigente até os dias de hoje. O Estado novo foi caracterizado como um período de ofuscação do Estado constitucional, representativo e de Direito, na qual pretendia-se erguer um constitucionalismo corporativo e autoritário (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais. 8. ed. ver. Atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 234).

para presidir o Conselho da Revolução e para se lhe impor, se fosse o caso. Ademais, ela serviria de contraponto de unidade diante de uma eventual fragmentação parlamentar resultante do princípio da representação proporcional, que decorria da exigência de pluralismo partidário e integração da sociedade portuguesa marcada pela divisão.

Jorge Reis Novais (2021), ressalta que a decisão de eleger diretamente um Presidente da República após um período ditatorial parecia causar receio em decorrência de um novo autoritarismo individual. Afirmo o autor que o receio foi perdendo espaço enquanto, naturalmente, a adoção pela eleição presidencial direta foi sendo construída, em razão da memória da campanha eleitoral do General Humberto Delgado à Presidência da República⁸⁵, como ponto alto da luta pela democracia, e em razão da inexpressividade que o órgão passava a ter, por ocasião da escolha indireta de seu pelo Presidente do Conselho de Ministros.

Assim, o Programa do MFA consagrou a previsão da eleição direta do Presidente da República, no mesmo plano das eleições para a Assembleia Legislativa. No entanto, a ideia lançada no Programa não seria, de modo algum, adotada sem contratempos e protegido de disputas políticas.

Em um período marcado pela dualidade de poder e o confronto de projetos de sociedade e de Estado entre os militares e órgãos saídos da revolução ao lado dos partidos políticos e demais órgãos representativos foi se construindo as estruturas de transição constitucional. É nesse período que uma Plataforma de Acordo Constitucional entre o MFA e os partidos políticos é celebrada. A ideia da existência de um Presidente da República era mantida, mas, não mais eleito de forma direta. O Presidente seria eleito por um colégio eleitoral formado conjuntamente pelo MFA e a Assembleia Legislativa. Jorge Reis Novais (2021) afirma que, nesta fase da revolução, é compreensível uma recusa a atribuição da representação da República a uma pessoa singular assente na legitimidade democrática conferida pelo sufrágio popular direto.

De acordo com o autor, esse primeiro Pacto adotaria uma segunda ideia que marcaria a caracterização do sistema de governo português e como ele se desenvolveria, a dupla responsabilidade do Executivo (Novais, 2021). Em uma espécie de síntese histórica entre a memória da Primeira República e os ritos constitucionais do período ditatorial, o pacto firmado

⁸⁵ O fato se desenvolveu em 1958. Naquela altura, a Constituição de 1933 ainda previa a eleição direta do Presidente, que foi abolida no ano seguinte, em 1959. Posteriormente, por conta do ocorrido nas eleições de 1958, foi realizado uma revisão constitucional que suprimiu a eleição direta do Presidente da República que passava a ser escolhido por um colégio eleitoral politicamente vinculado ao regime autoritário.

entre o MFA e os partidos consagrou a dupla responsabilidade do Governo, tanto perante a Assembleia Legislativa quanto diante do Presidente da República.

À ideia da dupla responsabilidade oriunda da Primeira Plataforma se acresceu a eleição popular direta do Presidente da República celebrada num acordo entre o MFA e os partidos políticos em um segundo Pacto, a Segunda Plataforma de Acordo Constitucional, que consagraria o modelo no texto constitucional (Novais, 2021).

Assim, a adoção do semipresidencialismo foi desenvolvida politicamente na Segunda Plataforma de Acordo Constitucional entre o MFA e os partidos políticos, vindo a ser juridicamente estruturado na Constituição de 1976. Portanto, a origem do sistema de governo português é conduzida a esse segundo acordo que estabeleceu a estrutura do sistema semipresidencialista de governo, na qual identificamos um modelo em que o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo que, por consequência, é detentor de legitimidade para exercer os poderes que a Constituição lhe confere, ao lado de um Governo igualmente responsável perante uma Assembleia parlamentar.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 guarda como princípio de seu sistema de governo a separação de poderes, evidentemente, com as particularidades e exigências da realidade portuguesa (Miranda, 2010).

A República Portuguesa adota como princípio fundamental do Estado de Direito Democrático a separação e interdependência de poderes (Artigo 2º). O princípio rege a organização do poder político do Estado português, uma vez que os órgãos de soberania devem observar a separação e interdependência (Artigo 111º).

Por órgãos de soberania compreendemos os órgãos primários e necessários que definem a forma política em concreto do Estado e sua própria subsistência (Miranda, 2010) e são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (Artigo 110º).

Por definição, o Presidente é o representante da República Portuguesa e o órgão de garantia da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas, além de ser o Comandante Supremo das Forças Armadas (Artigo 120º). A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses (Art. 147º) e recebe competência política e legislativa (Artigo 161º), competência de fiscalização (Artigo 162º) e competência quanto a outros órgãos (Artigo 163º). E é unicameral, formada por deputados que representam todo o país (Artigo 152º, n. 2) por um período de quatro anos se não houver, antes, a dissolução da Assembleia (Artigo 171º). Por sua vez, o Governo é o responsável pela condução política do país e, por excelência, o órgão superior da administração pública (Artigo 182º), composto pelo Primeiro-Ministro e seu

gabinete, que inclui Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado (Artigo 183º) dotado de competências política (Artigo 197º); legislativa (Artigo 198º) e administrativa (Artigo 199º). Enquanto, cabe aos Tribunais a administração da Justiça (Artigo 202º).

Constituindo o sistema de governo português um sistema semipresidencialista, cuja trajetória constitucional revela um padrão específico de funcionamento, o semipresidencialismo de Presidente moderador, importa-nos, nesse momento desenvolver a análise jurídico-constitucional a partir de duas características fundamentais do sistema, que dizem respeito, por um lado, à posição que o Presidente da República ocupa no sistema político e, por outro, ao modelo de responsabilização do Governo perante o Parlamento.

O Presidente da República detém uma legitimidade e estabilidade institucional singular no contexto dos órgãos titulares do poder político, em virtude de ser o primeiro órgão de soberania na respectiva ordenação constitucional, de deter legitimidade democrática recolhida da eleição majoritária através de sufrágio universal e direto e por deter um mandato mais longo do que o da legislatura parlamentar, imune à destituição ou à revogação (Canotilho; Moreira, 1991).

A Constituição da República Portuguesa estabelece que o Presidente da República é eleito por meio de sufrágio direto, universal e secreto (Artigo 121º, n. 1). Para ser eleito, o candidato deve obter mais da metade dos votos válidos, não considerando os votos em branco (Artigo 126º). O mandato presidencial tem duração de cinco anos (Artigo 128º), sendo permitida uma única reeleição consecutiva (Artigos 123º n. 1). Se o Presidente renunciar, não poderá se candidatar nas eleições imediatas e nem nas que se realizarem no quinquênio subsequente à renúncia (Artigo 123º, n. 2 e Artigo 131º).

De acordo com o artigo 122.º da Constituição da República Portuguesa, é elegível ao cargo de Presidente da República o cidadão de origem portuguesa e idade superior a 35 anos, com capacidade eleitoral ativa. Um ponto relevante diz respeito ao processo de candidatura. A candidatura à Presidência não é apresentada aos partidos, mas diretamente aos cidadãos (Artigo 124º). Essa particularidade afasta a figura do 'candidato partidário', destacando o caráter suprapartidário do cargo e a independência do Presidente em relação a programas de governo de natureza partidária (Canotilho; Moreira, 2009).

Uma vez que o Artigo 120º da Constituição de 1976 atribui ao Presidente da República a função de garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições, a fórmula indica para a necessidade de poderes institucionais que lhe permitam cumprir as tarefas indicadas pelo referido dispositivo (Canotilho, 2003). Assim, a Constituição atribui ao Presidente um extenso conjunto de poderes qualificados como competências, que são

relativas aos outros órgãos (Artigo 133º), às práticas de atos próprios (Artigo 134º) ao plano das relações internacionais (Artigo 135º) e, ainda prevê competências em situações de exceção constitucional, quando declarado estado de sítio ou estado de emergência (Artigo 138º).

Lembra-nos Jorge Reis Novais (2021) que, no semipresidencialismo, a configuração constitucional do órgão Presidente da República é que confere a possibilidade de ele exercer, se quiser, todos os poderes atribuídos. Porque a Constituição prevê a sua eleição afim de conferir-lhe legitimidade democrática é que o Presidente pode exercer os poderes que lhe são dispostos.

É bem verdade que o exercício de alguns poderes tem condições a serem observadas e outros devem ser exercidos de forma partilhada ou em conjunto com os demais órgãos de soberania. Em qualquer caso, a margem de decisão do Presidente é relativamente ampla.

Assim, certas competências do Presidente da República estão condicionadas à iniciativa ou proposta de outros órgãos, especialmente do Governo. É o que ocorre, por exemplo, com a nomeação e exoneração de ministros, que requerem proposta do Primeiro-Ministro. Outras atribuições, como a convocação de referendos, exigem a iniciativa do Governo ou a autorização da Assembleia da República. Por sua vez, outros poderes presidenciais exigem, previamente, a escuta do Governo, como ocorre, por exemplo, na presidência do Conselho de Ministros ou na decisão de dissolver a Assembleia da República, ato que requer a consulta ao Conselho de Estado. Além disso, há situações em que a validade jurídica de certos atos presidenciais depende de referenda ministerial, como é o caso da promulgação de leis, que exige a assinatura do Primeiro-Ministro, ainda que seja entendida como mera formalidade de exercício governamental obrigatório (Novais, 2021).

No entanto, os poderes de maior peso no sistema são de exercício livre, autónomo e incondicionado (Novais, 2021). É o caso do poder de dissolução da Assembleia da República (Artigo 173º, alínea “e” e Artigo 172º). Embora o exercício do referido poder encontre óbices de natureza temporal (a dissolução pode ser realizada nos seis meses subsequentes à eleição da Assembleia da República e nos últimos seis meses do mandato presidencial) e de natureza circunstancial (não é permitida a dissolução em caso de estado de sítio e de emergência), o exercício é livre e não sujeito a qualquer condicionamento material.

A mesma situação pode ser observada quanto ao poder de nomeação (Artigo 133º alínea “f” e “h”) e de demissão do Governo (Artigo 195º, n. 2). Embora o Presidente deva observar a composição parlamentar antes de realizar a nomeação e, por sua vez, a demissão só possa ocorrer quando necessário para garantir o normal funcionamento das instituições democráticas,

o Chefe de Estado português exerce os poderes exclusivamente, sem qualquer controle que não seja a sua concepção e avaliação das consequências políticas.

A responsabilidade do Governo perante a Assembleia da República é a característica que diferencia o semipresidencialismo dos sistemas presidenciais. O Governo não apenas deve prestar contas ao Parlamento como sua subsistência depende dele, situação que não encontra paralelo nos sistemas presidencialistas.

A responsabilidade do Governo perante a Assembleia da República pode se manifestar em três momentos fundamentais (Novais, 2021). A constituição do Governo é o primeiro momento. A apreciação do programa e a concessão de permissão para funcionamento, o segundo momento. E, a possibilidade de destituição parlamentar do governo é a última situação manifesta dessa responsabilidade

A Constituição da República de 1976 proclama que cumpre ao Presidente nomear o Governo tendo em conta os resultados eleitorais (Artigo 187º). Inequivocamente, o texto constitucional considera que a formação do Governo leva em conta a composição da Assembleia da República. Dessa forma, o dispositivo evidencia que a subsistência do Governo depende, em última análise, do Parlamento. De nada adiantaria o Presidente da República nomear um Governo que não conta com o assentimento parlamentar. Isto é, que tenha oposição de uma maioria parlamentar. É essa avaliação, atinente à Assembleia da República, apreciada mediante a composição político-partidária, que o Presidente deve ter em conta.

Nomeado o Governo, ele tem de apresentar o programa à Assembleia da República. O programa, no entanto, não precisa ser votado. Essa configuração manifesta a intenção de facilitar a entrada em funcionamento de governos minoritários (Novais, 2021). E, na prática, significa que o programa só será diretamente votado pelo Parlamento se a oposição apresentar uma moção de censura ou se o próprio Governo solicitar voto de confiança (Artigo 192º).

Com o objetivo de favorecer a estabilidade de governos minoritários, estabelece-se que o programa de governo apenas será considerado rejeitado se a moção de rejeição for aprovada por maioria absoluta dos deputados (Artigo 195º, n. 1). Essa exigência não se aplica, porém, à moção de confiança, uma vez que, sendo de iniciativa do próprio Governo, a Constituição não lhe confere a mesma proteção: se a moção não for aprovada, independentemente do número de votos, o Governo é considerado derrotado.

A aceitação do programa pela Assembleia não significa, a seu turno, que o Governo pode desenvolver suas funções ao longo do mandato sem preocupar-se em manter a confiança política do Parlamento. O Governo depende da confiança política da Assembleia a todo

momento, o que determina não apenas a relação entre Governo e Parlamento, mas também a margem de atuação presidencial relativamente a um ou a outro órgão (Novais, 2021).

O modo que se comporta o sistema político português demonstra um modelo típico semipresidencialista, que é moldado pela atuação conjunta de três órgãos de poder: o Presidente da República, a Assembleia e o Governo.

A dinâmica entre esses órgãos demonstra desde a nomeação do Governo até o decorrer de toda a legislatura, que o Presidente da República deve considerar, de forma constante, a composição da Assembleia da República e a orientação da maioria parlamentar. Não faz sentido indicar um Governo que não tenha respaldo suficiente para obter aprovação parlamentar. Assim como seria ineficaz demitir um Governo que conte com sólido apoio da maioria, apenas para tentar emplacar uma alternativa de sua preferência, mas sem base no Parlamento. Nesse cenário, a nova solução governativa simplesmente não seria viabilizada pela Assembleia. Além disso, a eficácia de competências presidenciais em relação ao Parlamento varia conforme a correlação de forças na casa legislativa, sobretudo, se houver ou não uma maioria absoluta contrária às intenções do Presidente.

Adotada a estrutura típica do semipresidencialismo na Constituição da República Portuguesa, tanto no que diz respeito ao estatuto do Presidente da República quanto às relações institucionais entre os três principais órgãos de soberania, não se estabeleceu de pronto um modelo jurídico de funcionamento efetivo do sistema. A verdadeira definição de seu funcionamento dependeria da forma como o semipresidencialismo português se manifestaria e evoluiria na prática, após sua incorporação ao texto constitucional.

O sistema político português poderia ter evoluído de acordo com modelo de semipresidencialismo austríaco, de Presidente-cerimonial, de funções meramente simbólico, ou, alternativamente, segundo um perfil de Presidente com forte liderança política, característico do semipresidencialismo francês de Presidente-liderante. No entanto, o percurso seguido consolidou uma atuação presidencial pautada pela função de garantia, regulação e suprapartidária. Essa configuração deu origem ao que se convencionou chamar de semipresidencialismo de Presidente-moderador (Novais, 2021), expressão que caracteriza a forma particular assumida pelo semipresidencialismo em Portugal.

Como já destacado, os primeiros anos de funcionamento de um novo sistema de governo são cruciais para definir sua trajetória. No caso português, a eleição para a Presidência da República, por Ramalho Eanes, consolidou a identidade do semipresidencialismo português, em virtude de três características de sua candidatura. Em primeiro, porque Ramalho Eanes era um militar de carreira. Por essa razão, não possuía uma atuação política partidária ativa, aspecto

reforçado pelo fato de acumular a função de Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas (Miranda, 1975). Além disso, sua candidatura foi originalmente suprapartidária, tendo recebido apoio de diversas forças políticas, inclusive dos dois principais partidos, o PS e o PSD.

Haveria na segunda Plataforma de Acordo Constitucional, celebrada entre o MFA e os partidos políticos uma espécie de cláusula militar implícita, segundo a qual o primeiro Presidente da República eleito sob a nova ordem constitucional deveria ser um militar (Pereira, 1997). Apenas em 1980 ocorreria a eleição de um novo Presidente da República e de uma nova Assembleia da República com competência para proceder à revisão constitucional. Esses eventos marcariam o encerramento do período revolucionário e o início efetivo de um regime fundado nas normas e na legitimidade próprias da democracia representativa.

As duas de legitimidade que fundamentavam esse período de transição à democracia (a legitimidade democrática e a legitimidade revolucionário-militar) seriam concentradas na figura do Presidente da República que, por essa razão, deveria ser um militar. Essa solução representava um compromisso político destinado a assegurar a estabilidade institucional enquanto se consolidava a nova ordem constitucional. Ao passo que Ramalho Eanes era respaldado pelo sufrágio direto e universal, expressão do consentimento da sociedade civil, na condição de Comandante Supremo das Forças Armadas, contava, ainda, com o reconhecimento e a aceitação da própria instituição militar. A concentração desses dois fatores atribuía ao Presidente da República uma legitimidade democrática incontestável.

O fato de o Presidente da República ser um militar induziu a uma não partidarização do cargo, uma vez que, como militar, o Presidente deveria manter-se numa posição suprapartidária. A imagem de um Presidente que se distanciava do engajamento partidário é característica fundamental do modelo português de semipresidencialismo (Novais, 2021).

A essa característica soma-se outra. Ramalho Eanes, enquanto Presidente da República acumulava também o cargo de Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas. Nas palavras de Jorge Miranda (1975), a acumulação de funções por Ramalho Eanes ocorreu fora dos parâmetros constitucionais, mas foi politicamente tolerada, tendo em vista o objetivo maior de garantir a submissão das Forças Armadas à autoridade do regime democrático emergente.

A acumulação, por Ramalho Eanes, dos cargos de Presidente da República e de Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas impunha à sua atuação um dever ainda mais rigoroso de neutralidade e distanciamento partidário (Novais, 2021). Tal sobreposição de funções contribuiu significativamente para a consolidação do perfil institucional do Presidente no semipresidencialismo português, como uma figura acima das disputas político-partidárias. Com efeito, caso o Presidente, no exercício das suas atribuições políticas, se envolvesse diretamente

nas disputas partidárias, comprometeria sua legitimidade e imparcialidade no desempenho das funções militares, que exigem, por natureza, neutralidade e equidistância.

Assim, ao acumular esses dois cargos, o primeiro Presidente eleito assumia implicitamente o compromisso de manter uma postura isenta e suprapartidária, aspecto que consolidou a tradição portuguesa de que o Presidente da República não se confunde com a disputa entre partidos.

Por fim, a postura suprapartidária de Ramalho Eanes foi fortemente influenciada pela natureza de sua candidatura, apresentada como uma “candidatura nacional” (Miranda, 1975). Contando com o apoio de forças políticas situadas tanto à esquerda quanto à direita, Eanes se apresentou como “candidato de Portugal”, da democracia e da Constituição, e não condicionado à compromissos partidários.

A maioria presidencial, formada por PS, PSD e CDS, em torno da candidatura de Ramalho Eanes, não subsistiu após a eleição e também não construiu um governo a partir dela. Ademais, Eanes já havia anunciado previamente que designaria Mário Soares, líder do PS, como Primeiro-Ministro (Miranda, 1975).

A conjugação desse fator com os outros dois foi decisiva para consolidar, desde a origem, uma lógica nacional e suprapartidária que passou a fundamentar a atuação presidencial em Portugal. Essa lógica se tornaria um traço estruturante do modelo semipresidencialista português, não mais abandonado ao longo do tempo. Cumprir o mandato conferido pelo voto popular significava, portanto, respeitar essa postura de equidistância. Qualquer aproximação do Presidente da República com a disputa partidária representaria, nesse contexto, uma traição ao espírito do mandato conferido pelos eleitores (Novais, 2021).

O início da vida política sob a Constituição de 1976 originou, portanto, o que viria a ser a matriz portuguesa de semipresidencialismo, baseado na figura de um Presidente da República apartidário, que pauta sua atuação política no interesse nacional e que funciona independentemente dos resultados das eleições parlamentares.

Nos primeiros anos do semipresidencialismo em Portugal, a Presidência de Ramalho Eanes impediu que o sistema seguisse uma trajetória semelhante à do modelo francês. No entanto, não havia qualquer certeza de que, naquele momento inicial, o regime não pudesse evoluir para uma configuração próxima ao modelo austríaco, caracterizado por um Presidente-cerimonial.

Isso, no entanto, não veio a acontecer em decorrência de uma série de fatores que influenciaram a configuração do sistema português. O primeiro diz respeito à própria personalidade de Ramalho Eanes. De acordo com Jorge Reis Novais (2021), em sistemas

semipresidencialistas, o perfil pessoal do Presidente adquire um peso significativo na definição prática do funcionamento do sistema. A complexidade institucional oferece ao Chefe de Estado uma ampla margem de atuação. Ele dispõe de legitimidade democrática para exercer os poderes que a Constituição lhe confere, não está obrigado a fazê-lo. Assim, suas decisões e circunstâncias políticas tornam-se elementos centrais na orientação que o sistema acaba por assumir.

Outros elementos também contribuíram para direcionar a atuação do Presidente da República rumo a um perfil mais ativo e influente no cenário político. Um dos principais foi a inexistência de uma maioria parlamentar estável nos primeiros anos da nova ordem constitucional (especialmente entre 1976 e 1979). A ausência de maioria absoluta na Assembleia da República, como vimos anteriormente, reforça o protagonismo presidencial.

Jorge Reis Novais (2021) afirma que a configuração do semipresidencialismo em Portugal foi sendo moldada por um processo gradual de consolidação de práticas que foi acompanhado pela sociedade que passou a responder, por meio do assentimento ou rejeição, a esse modelo em formação, contribuindo assim para a sedimentação progressiva da matriz portuguesa do sistema. O autor, então, cita três momentos que considera fundadores do semipresidencialismo português: a demissão presidencial do Governo de Mário Soares, a reeleição de Ramalhos Eanes e a revisão constitucional de 1982.

A demissão de Mário Soares (PS) do cargo de Primeiro-Ministro, em meio à crise do II Governo Constitucional, é frequentemente apontada como o primeiro marco definidor do semipresidencialismo à portuguesa. Diante da saída dos MMinistros do CDS, Soares buscava recompor o Executivo e obter renovado apoio parlamentar para uma nova solução governativa. No entanto, o Presidente Ramalho Eanes rejeitou essa alternativa e decidiu pela demissão do Governo, contrariando a vontade do então Primeiro-Ministro.

A destituição não deixou o Presidente da República em situação confortável. Ao contrário, criou-lhe problemas que só seriam resolvidos através da designação de governos presidenciais. Após a demissão de Mário Soares, entre agosto de 1978 a dezembro de 1979, três governos de iniciativa presidencial foram constituídos. Todos, no entanto, não subsistiram por muito tempo⁸⁶.

⁸⁶ Os governos de iniciativa foram de Nobre da Costa, que sequer passou pela Assembleia Nacional, em virtude de uma moção de rejeição de seu programa; Mota Pinto que, após perder o apoio do PSD, assistiu a duas moções de censura e pediu demissão ao Presidente da República; e Maria de Lurdes Pintasilgo, que serviu como Governo de gestão e de preparação à eleição legislativa subsequente.

A avaliação dessas experiências de governo de iniciativa presidencial é considerada, em seu conjunto, como desastrosas (Novais, 2021). Afinal, houve três Governos em um curto período de tempo (um ano e meio) e que produziram enorme desgaste à figura do Presidente e da República e ao sistema partidário, designadamente, na relação entre Presidente e partidos parlamentares.

O episódio, no entanto, evidenciava a característica do Presidente da República. Ramalhos Eanes não se apresentava como um Presidente cerimonial, não aceitava ser uma figura decorativa e afirmava o órgão presidencial como centro efetivo do exercício de poder político (Novais, 2021).

O segundo episódio fundador do semipresidencialismo português é a reeleição de Ramalho Eanes à Presidência da República em 1980. O então Presidente tinha como opositor político Sá Carneiro, da Aliança Democrática, coligação estabelecida entre PSD e CDS, que proclamava a sua oposição à reeleição do Presidente. A vitória da Aliança Democrática nas eleições intercalares de 1979 e nas eleições legislativas de 1980 reforçava a sua posição diante do Presidente.

Na liderança da AD, Sá Carneiro radicalizava o discurso contra Eanes e apostava na eleição presidencial em nome da candidatura do General Soares Carneiro, enquanto impunha à Ramalho Eanes um projeto anti-partido e uma intenção de destruir o PSD. Em uma estratégia considerada radical propunha a alteração do sistema político-constitucional.

A revisão constitucional para ser realizada demandava a maioria de 2/3 dos votos parlamentares, o que a coligação não alcançaria sem o apoio do PS. A solução encontrada envolvia a aprovação de um projeto de revisão por maioria simples (inconstitucional, por natureza, visto a exigência do voto de 2/3 dos parlamentares) que seria cancelada pelo Presidente da República, mediante a submissão a referendo e posteriormente promulgada como nova Constituição.

O apoio dado pelo candidato Soares Carneiro a uma estratégia de natureza inconstitucional evidenciava sua posição diminuta e secundária, relativamente aos líderes partidários da AD. Essa postura indicava, com grande probabilidade, a tendência de enfraquecimento político da Presidência da República, sua sujeição ao Primeiro-Ministro e no conjunto, a interrupção do processo de consolidação do modelo português de semipresidencialismo (Novais, 2021).

A eleição de Ramalho Eanes para a Presidência da República representou a continuidade do modelo de governo que vinha sendo progressivamente delineado (Novais, 2021). Com uma expressiva votação, Eanes viu seu papel político confirmado pelo eleitorado, que, ao apoiá-lo,

conferiu legitimidade a uma atuação presidencial ativa, afastando a ideia de um Presidente meramente simbólico.

A reeleição de Ramalho Eanes, mesmo diante de uma maioria absoluta da Aliança Democrática (AD) no Parlamento, demonstrava que a intervenção presidencial não dependia exclusivamente da inexistência de uma maioria parlamentar. Mesmo com um Governo estável e amplamente apoiado, o eleitorado optou por validar e legitimar o papel ativo do Presidente da República na dinâmica do sistema político (Novais, 2021).

Os anos que se sucederam, desde antes da reeleição do Presidente Ramalho Eanes, foi marcado por um quadro conflitivo e problemático. Nesse período também Eanes explora um novo canal político de comunicação com a população. Por meio de suas constantes visitas ao interior do país, consolida sua imagem e presença nacional, assumindo o papel de interlocutor das insatisfações populares em relação às promessas não cumpridas pelo Governo (Novais, 2021). Nesse contexto, o Presidente passa a representar a voz crítica diante da classe política e do domínio exercido pelos partidos no sistema institucional.

O aumento de relevância que o Presidente da República passa a ter no sistema político orienta a ação dos demais agentes políticos para o espaço da revisão constitucional. É nesse quadro circunstancial que se desenvolve a revisão constitucional de 1982, que passamos a uma breve análise das modificações mais relevantes no sistema de governo, visto que o estudo aprofundado, especialmente do estatuto de poderes presidenciais requer uma investigação própria.

A primeira revisão constitucional implicou uma reavaliação do sistema de governo, designadamente, em razão da extinção do Conselho da Revolução (Miranda, 2009). Suas atribuições precisaram ser redistribuídas entre diferentes órgãos de soberania. As funções de limitação aos poderes do Presidente da República foram transferidas para o Conselho de Estado e para a Assembleia da República ou, quando esta não estivesse reunida, para sua Comissão Permanente. Já as competências de natureza político-militar passaram a ser exercidas pelo Presidente da República, pela Assembleia e pelo Governo. Por fim, as atribuições de controle de constitucionalidade foram atribuídas ao Tribunal Constitucional.

Por outro lado, as mudanças mais significativas ocorreram no que se refere aos poderes de dissolução do Parlamento e de demissão do Governo, refletindo uma tentativa de conter a atuação do Presidente da República — tentativa que, segundo Jorge Reis Novais (2021), pode não ter alcançado os efeitos pretendidos.

Antes, a dissolução parlamentar dependia da aprovação do extinto Conselho da Revolução. Com a revisão, passou a ser de competência exclusiva do Presidente, ainda que

condicionada a um parecer não vinculativo do Conselho de Estado e a determinadas restrições de carácter circunstancial, que já foram anteriormente abordadas nesse capítulo. Em contrapartida, a possibilidade de demissão do Governo foi submetida a uma cláusula restritiva, limitando esse poder presidencial apenas aos casos em que se revele necessário garantir o regular funcionamento das instituições democráticas (Artigo 195º, n. 2).

Nesse sentido, Jorge Miranda (2009) observa que a alteração relativa ao poder de demissão do Governo pode ser interpretada como uma transformação da lógica de dupla responsabilidade política em um princípio mais geral de articulação entre os órgãos de soberania, ou, sob outra perspectiva, em uma forma de responsabilidade institucional. Com isso, o Governo deixa de depender da confiança política do Presidente da República, passando a responder exclusivamente ao Parlamento. Contudo, como a sua continuidade está vinculada à existência do Parlamento, uma eventual dissolução deste acaba, inevitavelmente, por comprometer também a subsistência do Governo.

Tais modificações não descaracterizam o sistema como semipresidencialista, uma vez que a dupla responsabilidade política do Governo não é condição essencial desse modelo, como já afirmamos. O aspecto determinante é que o Presidente da República permaneça como um ator político ativo, com capacidade de adotar decisões próprias em relação ao Parlamento e ao Governo (Miranda, 2009).

Jorge Miranda (2009) destaca que, com a revisão de 1982, o sistema português distanciou-se ainda mais do modelo francês, sobretudo ao acentuar a separação entre as funções do Presidente da República e a condução do Poder Executivo, no que se referiu à diferença entre “presidir” e “exercer o Poder Executivo”. Em contrapartida, os contornos das competências institucionais do Presidente tornaram-se mais definidos, especialmente no que diz respeito às suas atribuições de garantia constitucional e controle político, agora exercidas sem as limitações anteriormente impostas pelo Conselho da Revolução.

No entanto, o autor também ressalta que, para compreender o real peso de um órgão no sistema constitucional, mais relevante do que a enumeração formal de suas competências é a margem de autonomia decisória que possui no exercício dessas funções (Miranda, 2009). Nesse sentido, seria precisamente essa liberdade de atuação que diferenciaria o Presidente em um sistema semipresidencialista de seu homólogo em um sistema parlamentar. Os poderes do Chefe de Estado semipresidencialista, como é o caso do Presidente da República de Portugal, não são meramente simbólicos ou protocolares, mas conferidos com conteúdo substantivo.

Desde a promulgação da Constituição de 1976, Portugal conviveu com 4 Presidentes da República e 25 governos conforme leciona Jorge Reis Novais (2021). O primeiro Presidente

português foi **António Ramalho Eanes**, entre 1976 e 1986. Durante seu mandato, os primeiros-ministros foram **Mário Soares** (1976–1978); **Nobre da Costa**, em 1978, que teve seu programa de Governo rejeitado; **Carlos Mota Pinto** (1978–1979), **Maria de Lourdes Pintasilgo** (1979); **Francisco Sá Carneiro** (1979–1980); **Francisco Pinto Balsemão** (1981–1983); **Mário Soares** novamente (1983–1985); e **Aníbal Cavaco Silva** (1985–1986).

Mário Soares assumiu a presidência de 1986 a 1996, período em que governaram como Primeiros-Ministros **Aníbal Cavaco Silva** (1985–1995) e **António Guterres** (1995–1996).

Em seguida, **Jorge Sampaio** foi presidente entre 1996 e 2006, com **António Guterres** (1995–2002); **José Manuel Durão Barroso** (2002–2004); **Pedro Santana Lopes** (2004–2005); e **José Sócrates** (2005–2006), como Primeiros-Ministros durante seu mandato.

Aníbal Cavaco Silva presidiu de 2006 a 2016, período marcado pelos governos de **José Sócrates** (2005–2011), **Pedro Passos Coelho** (2011–2015) e **António Costa** (2015–2016).

Desde 2016, **Marcelo Rebelo de Sousa** ocupa a presidência, com **António Costa** (2015–2024) como Primeiro-Ministro, que renunciou após escândalo de corrupção no setor de energia em seu governo⁸⁷. E, atualmente, **Luís Felipe Montenegro Cardoso de Moraes Esteves**, desde abril de 2024 até o momento.

Do período exposto, cumpre ressaltar os efeitos da revisão constitucional de 1982, que reduziu os poderes do Presidente, que lhe retirou o poder de demissão do Governo. Com a alteração, é possível perceber a redução do número de Governos. Enquanto vigente essa atribuição presidencial, ao longo do mandato de António Ramalho Eanes, foram oito os Primeiros-Ministros. Após a alteração, o sistema semipresidencial português assistiu a nomeação de apenas mais onze Primeiros-Ministros ao longo dos mandatos de outros quatro presidentes.

O sistema de governo português também presenciou a chamada “Geringonça” – apelido dado ao acordo político inédito formado em Portugal após as eleições legislativas de 2015. O termo, usado de forma inicialmente crítica e irônica, significa algo como “engenhoca” ou “aparelho improvisado”, em referência à natureza pouco convencional da aliança⁸⁸.

Naquele pleito, o Partido Socialista (PS), liderado por António Costa, não conseguiu alcançar a maioria absoluta necessária para governar sozinho. Embora a coligação de direita

⁸⁷ MIRANDA, Giuliana. Premier, chefe de gabinete e ministros de Portugal viram alvo de operação anticorrupção. **Folha de S. Paulo**, 7 nov. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/11/premie-chefe-de-gabinete-e-ministros-de-portugal-vm-alvo-de-operacao-anticorrupcao.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

⁸⁸ O que é a “Geringonça portuguesa”? **Medium**, 2 mai. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/geringon%C3%A7a/o-que-%C3%A9-a-geringon%C3%A7a-portuguesa-73abc8907436>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

formada pelo PSD e pelo CDS tenha tentado formar governo, acabou sendo derrotada em um voto de confiança no Parlamento, abrindo caminho para uma solução: a união das forças de esquerda.

Assim, o PS assumiu o governo, com António Costa como Primeiro-Ministro, e recebeu apoio parlamentar do Bloco de Esquerda, do Partido Comunista Português (PCP) e do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV). Esses partidos não integraram formalmente o governo, mas firmaram compromissos de apoio em votações essenciais, garantindo estabilidade política.

A “Geringonça”, vista inicialmente como frágil e improvisada, mostrou-se funcional e duradoura, sustentando o governo entre 2015 e 2019. Nesse período, foram aprovadas medidas relevantes, especialmente na área social e econômica, marcando uma fase de recuperação do país após os anos de crise financeira⁸⁹.

⁸⁹ Qual é o contexto da formação da Geringonça Portuguesa? **Medium**, 3 mai. 2018. Disponível em: < <https://medium.com/geringon%C3%A7a/qual-%C3%A9-o-contexto-da-forma%C3%A7%C3%A3o-da-geringon%C3%A7a-portuguesa-8c1a6908e1bc> >. Acesso em: 24 jul. 2025.

4 O SEMIPPRESIDENCIALISMO COMO ALTERNATIVA AO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES E APLICABILIDADE

Maurice Duverger comparou as Constituições às regras de um jogo, cujos resultados variam conforme a habilidade dos jogadores, a composição das equipes, as estratégias adotadas e até aos imprevistos da partida. De acordo com o autor, a Constituição não define um único modelo político, mas abriga múltiplos arranjos possíveis, cuja concretização depende da correlação de forças vigente (Duverger, 1993).

Dessa forma, distintos sistemas políticos podem funcionar sob o mesmo quadro jurídico. Esse conjunto de regras pode ser mais ou menos restritivo, a depender do quanto limita ou amplia a variedade de modelos e a distância entre eles. Tal qual as regras de um jogo que permite a variedade de partidas, as regras constitucionais permitem diversas manifestações de um sistema político.

Os elementos essenciais de identidade definidos pela Constituição são suficientes para qualificar a natureza de um sistema de governo como semipresidencialista. No entanto, a partir da breve análise de experiências comparadas realizada no capítulo anterior, observa-se que, embora a Constituição seja a pedra angular para a caracterização do sistema de governo de um Estado, ela se revela insuficiente para definir, de forma plena, a dinâmica operacional do sistema e identificar, com precisão, o órgão ou os órgãos que, na prática, assumem posição predominante.

A dinâmica operacional do sistema semipresidencialista, isto é, sua manifestação fática, não pode ser verificada exclusivamente sobre o texto constitucional. A prática política, moldada pela correlação de forças, pela cultura institucional e pelos mecanismos informais de poder, frequentemente redefinem ou relativizam o desenho constitucional, tornando imprecisa a identificação, de fato, da exteriorização do sistema semipresidencial. Assim, o sistema de governo não se esgota no seu enquadramento jurídico, mas se concretiza na interação entre normas e realidade política. Em outras palavras, é na prática que as instituições se constroem e se consolidam.

O semipresidencialismo configura-se como um sistema de governo de natureza mais complexa, dotado de múltiplas possibilidades de funcionamento. No domínio do funcionamento prático, apresenta um espectro próprio e singular de modalidades operativas. Sua efetiva dinâmica depende de uma combinação de fatores conjunturais e circunstanciais que determinam ou condicionam a forma concreta de seu exercício.

Nesse sentido, Robert Elgie (2004) insere os debates sobre sistemas de governo no âmbito institucionalismo da ciência política. Para o autor, as instituições importam. Compreender de que forma elas contribuem para gerar estabilidade em um processo político intrinsecamente instável é fundamental. Ignorar essa apreciação torna qualquer análise essencialmente incoerente.

A análise da viabilidade do semipresidencialismo como alternativa ao nosso sistema de governo, portanto, exige um exame que leve em conta os fatores institucionais do sistema político brasileiro. As particularidades do nosso arranjo político podem condicionar o seu modo de funcionamento, a ponto de nos conduzir a resultados ainda não inteiramente previsíveis.

4.1 Conjuntura e perspectivas de análise sobre o semipresidencialismo

Os estudos sobre sistemas de governo podem divergir uns aos outros quanto a definição atribuída àquele determinado sistema. Também divergem em relação ao foco de análise empreendido sobre o que está sendo explicado. Ao introduzir as instituições ao centro de análise dos sistemas de governo, Robert Elgie propõe uma nova forma de observação do sistema semipresidencialista.

Dessa forma, a questão em análise recai sobre a definição do foco do estudo ou, mais precisamente, sobre a identificação da variável dependente mais adequada nos estudos acerca dos tipos de sistemas de governo (Elgie, 2004). Nesse sentido, Robert Elgie identifica dois tipos de variáveis dependentes: a sobrevivência do sistema e o seu desempenho.

O primeiro enfoque de análise é, portanto, aquele que se detém ao colapso ou sobrevivência do próprio processo democrático. Os primeiros trabalhos realizados sobre os tipos de sistema de governo contrastavam o presidencialismo e o parlamentarismo e os comparavam às suas respostas à estabilidade democrática. Embora a quantidade de trabalhos sobre o semipresidencialismo seja menor que os estudos realizados para discutir os efeitos do presidencialismo e do parlamentarismo sobre a estabilidade democrática, é possível encontrar trabalhos do gênero. O trabalho conduzido por Juan Linz⁹⁰ é um dos exemplos. O autor não tinha claro se o sistema por si só poderia gerar estabilidade democrática (*apud* Elgie, 2004). No entanto, a pesquisa realizada por Steven Roper⁹¹ discutia o semipresidencialismo no contexto

⁹⁰ LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). **The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3–87.

⁹¹ ROPER, Steven D. Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes. *Comparative Politics*, v. 34, n. 3, p. 253–272, abr. 2002.

de identifica-lo como propício ou não à democracia, o que levou o autor a concluir que a flexibilidade do sistema poderia, em última análise, arruinar a integridade de todo o sistema político (*apud* Elgie, 2004). Em contrapartida, o trabalho conduzido por Bahro, Bayerlein e Vesper⁹² verificava que o governo semipresidencial era um sistema adequado aos Estados novos ou recentemente democratizados (*apud* Elgie, 2004).

O segundo tipo de variável dependente, isto é, de enfoque, centra-se no desempenho do sistema de governo (Elgie, 2004). Nesse sentido, o semipresidencialismo, mais uma vez, não possuía muitos trabalhos comparado aos outros dois sistemas, destacando-se os estudos sobre a coabitação na França⁹³. De acordo com Robert Elgie (2004), uma abordagem orientada para o desempenho do sistema de governo oferece uma compreensão mais aprofundada e detalhada do processo político. Nesse sentido, a dificuldade residiria na identificação de qual variável dependente seria mais relevante à pesquisa. Assim, um estudo poderia optar por concentrar-se, a título ilustrativo, na correlação do sistema de governo com as questões econômicas, ou concentrar-se na análise de indicadores políticos, como, a estabilidade dos gabinetes ou qualidade das lideranças política.

Para Robert Elgie (2004), portanto, assim como a definição de semipresidencialismo pode afetar os resultados das pesquisas, a escolha da variável dependente (enfoque) também exerce grande influência. Diferentes variáveis dependentes tendem a gerar resultados variados.

Embora a seleção inadequada de uma variável dependente possa distorcer significativamente as conclusões, Robert Elgie (2004) destaca que a escolha da variável explicativa (ou independente), isto é, de uma abordagem, é ainda mais relevante, pois representa um elemento central no processo de inferência causal. A identificação da variável explicativa mais adequada para o estudo dos sistemas de governo é fundamental, pois com ela é possível discernir quais elementos sobre o sistema político são mais suscetíveis de influenciar o funcionamento do sistema de governo.

Diversas variáveis explicativas podem ser suscitadas no estudo dos tipos de sistema. No entanto, Robert Elgie (2004) concentra-se nas variáveis de natureza institucional. Nesse

⁹² BAHRO, Horst; BAYERLEIN, Bernhard H.; VESER, Ernst. Duverger's concept: semi-presidential government revisited. *European Journal of Political Research*, v. 34, n. 2, p. 201–224, out. 1998.

⁹³ Robert Elgie cita como exemplo os estudos conduzidos por Lewis-Beck e Nadeau que demonstraram que a coabitação influencia a intensidade do voto econômico, tornando-o mais sofisticado. Nessas circunstâncias, os eleitores tendem a considerar o Primeiro-Ministro, e não o Presidente, como principal responsável pela formulação de políticas. Assim, quando a percepção econômica é positiva, favorecem desproporcionalmente o candidato presidencial do partido ou coalizão do Primeiro-Ministro; quando é negativa, atribuem-lhe a responsabilidade, penalizando-o politicamente. Embora o exemplo não trate diretamente dos efeitos políticos do semipresidencialismo em sua totalidade, evidencia o impacto concreto que determinados arranjos institucionais podem exercer sobre o desempenho político (LEWIS-BECK, Michael S. Who's the chef? Economic voting under a dual executive. *European Journal of Political Research*, v. 31, n. 3, p. 315–325, abr. 1997).

contexto, o autor identifica três questões institucionais fundamentais nas quais pode-se empreender análises. A primeira diz respeito a aspectos institucionais específicos de determinados sistemas de governo. A segunda é relativa às características institucionais mais amplas dos sistemas políticos. A última refere-se às explicações gerais sobre a vida política que não derivam necessariamente das particularidades dos tipos de sistemas.

O primeiro tipo de variável refere-se a critérios institucionais específicos de cada sistema de governo, ou seja, às suas características constitucionais básicas (Elgie, 2004). Nessa perspectiva, argumenta-se que esses elementos definidores exercem influência direta ou incentivam de forma significativa determinados tipos de resultados.

O trabalho realizado por Juan Linz, mais uma vez, é exemplo do que se expõe (*apud* Elgie, 2004). O autor concentrou-se em demonstrar os efeitos negativos advindos das características estruturais do presidencialismo. O sistema estava associado a uma dupla legitimidade democrática, na qual tanto o Presidente quanto o Parlamento são escolhidos por voto direto e para mandatos fixos, o que contrapunha as instituições. A partir dessa descrição, sustentou que grande parte das dificuldades inerentes ao presidencialismo resulta justamente dessas duas características estruturais.

Trabalhos sobre o semipresidencialismo também seguem a mesma lógica de exame a partir de suas estruturas constitucionais. Dessa forma, Robert Elgie (2004) cita como exemplo a pesquisa conduzida por Lijphart sobre o Conselho para a consolidação da democracia na Argentina, que recomendou o sistema semipresidencial ao país, tendo em vista a sua flexibilidade inerente, em comparação aos outros dois sistemas, mais dependentes de maiorias parlamentares. Na mesma linha, Pasquino (1997) argumenta que os sistemas semipresidencialistas parecem dotados de maior flexibilidade institucional e capacidades governamentais do que o sistema presidencial e parlamentar.

De acordo com Robert Elgie (2004) a principal vantagem dessa abordagem é a simplicidade do foco. Os questionamentos podem se resumir a identificar se um sistema de governo é bom ou apresenta uma resposta compromissória melhor do que outro, por exemplo. No fundo, a abordagem centrada nas características constitucionais básicas permite respostas diretas e objetivas.

O problema, no entanto, é que esta abordagem não viabiliza respostas mais satisfatórias (Elgie, 2004). Isso ocorre porque essa variável explicativa não leva em consideração a diversidade de práticas políticas dentro do conjunto de sistemas de governos. Nesse sentido,

Cheibub e Limongi (2002) há muito defendem que os regimes presidenciais não funcionam todos da mesma forma, assim como também ocorre com os sistemas parlamentares⁹⁴.

O mesmo se aplica aos sistemas semipresidenciais. Quando Maurice Duverger (1980) identifica e classifica a diversidade das práticas semipresidenciais em três grupos (países com uma presidência decorativa; países com presidência e governo equilibrados e um país com uma presidência todo-poderosa), o autor também se concentra na variação da vida política dentro do conjunto de países cujos sistemas é o semipresidencialismo.

Concordamos com Robert Elgie (2004) que defende que a análise das diferentes práticas do semipresidencialismo e a avaliação de sua viabilidade a partir de seus elementos estruturais não permitem concluir que o sistema, por si só, seja uma variável explicativa suficiente. Assim, não se deve atribuir vantagens ou desvantagens essenciais ao semipresidencialismo de forma isolada. Em vez disso, é necessário considerar também outras variáveis explicativas.

O segundo tipo de variável explicativa abrange aspectos institucionais mais amplos dos sistemas políticos. Essa abordagem parte da constatação de que os efeitos institucionais sobre a capacidade governamental não são uniformes, diretos ou lineares, tampouco inexistentes. Eles existem e são relevantes, mas geralmente se manifestam de forma indireta e condicionada a outros fatores (Elgie, 2004).

Em outras palavras, as instituições exercem influência, mas os impactos de qualquer arranjo institucional sobre os sistemas de governo (sejam eles parlamentarista, presidencialista ou semipresidencialista) são condicionados a outros fatores. Surge, então, o questionamento de que elementos essas instituições dependem. O desafio está no fato de que a multiplicidade de variáveis e a complexidade das interações entre elas ainda não são plenamente compreendidas na maioria dos sistemas políticos (Elgie, 2004). Por isso, é necessário simplificar a análise, preservando, ao mesmo tempo, a diversidade de variações que podem ocorrer dentro de um determinado arranjo institucional.

Robert Elgie (2004) aponta que alguns estudos sobre os sistemas de governo tendem a concentrar-se nas características estruturais básicas dos tipos de sistema de governo combinadas a outras variáveis institucionais bastante diretas, como, os poderes dos líderes políticos em determinado sistema, o sistema partidário ou o sistema eleitoral.

⁹⁴ Em uma livre tradução: “Os sistemas parlamentares não operam sob um “imperativo majoritário”; o impasse não é tão frequente no presidencialismo e não está ausente no parlamentarismo; os governos de coalizão não são estranhos aos sistemas presidenciais e não são isentos de custos nos sistemas parlamentares; a tomada de decisões nem sempre é centralizada no parlamentarismo, assim como nem sempre é descentralizada no presidencialismo” (CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, v. 5, n. 1, p. 151–179, jun. 2002)

Elgie (2004) aponta os estudos conduzidos por Shugart e Carey⁹⁵ como estudo mais relevante no âmbito de análise sobre os poderes presidenciais. Os autores avaliaram a força dos presidentes eleitos diretamente e concluíram que regimes em que o Chefe do Executivo dispõe de amplas prerrogativas legislativas tendem a apresentar maiores dificuldades, assim como aqueles nos quais a gestão do Gabinete é dividida entre o Presidente e o Parlamento. Para eles, o problema não está necessariamente no presidencialismo em sua definição mais restrita, mas em formatos específicos nos quais o Presidente concentra poderes particularmente extensos.

Por sua vez, uma abordagem que destaca a importância dos sistemas partidário e eleitoral é exemplificada pelo trabalho de Mainwaring (1993). Ele analisou a diversidade política ao identificar os diferentes tipos de sistemas partidários presentes nos regimes de governo. O autor observou uma correlação entre sistemas bipartidários e presidencialismos estáveis, concluindo que o problema talvez não resida tanto no presidencialismo ou no multipartidarismo isoladamente, mas na combinação entre ambos.

Essas perspectivas também foram aplicadas ao estudo do semipresidencialismo. Steven Ropper analisou a variação do poder exercido por Presidentes, Primeiros-Ministros e Assembleias nos diferentes contextos semipresidencialistas (*apud* Elgie, 2004). Em sua pesquisa, mensurou tanto os poderes legislativos quanto os não legislativos dos Presidentes e constatou que esses poderes variavam significativamente entre países. Além disso, identificou uma relação entre os diferentes tipos de prática semipresidencial e a instabilidade dos gabinetes, concluindo que, nos sistemas em que o presidente detém maior influência, tende a haver um nível mais elevado de instabilidade governamental.

Maurice Duverger adota, em seus estudos, uma abordagem que considera o papel do sistema partidário. Duverger (1980) ao identificar as diferenças entre os sistemas políticos de sete países semipresidencialistas da Europa Ocidental (Áustria, Irlanda, Islândia, França, Finlândia, Portugal e República de Weimar), destacou a relevância das maiorias parlamentares nesses contextos. Nos países onde encontram-se maiorias coesas e estáveis, há uma disparidade entre a Constituição e a prática política. Assim, para Duverger, o sistema partidário é fundamental para compreender, por exemplo, por que em alguns casos, como o que ocorre na Islândia, um Presidente constitucionalmente todo-poderoso é na prática fraco, enquanto o Presidente francês tende frequentemente a ser forte.

Robert Elgie (2004) destaca que a vantagem de concentrar a análise nos sistemas partidários enquanto variável explicativa enfatiza a dinâmica dentro de cada país

⁹⁵ SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

individualmente considerado. Nesse sentido, o autor verifica que o sistema partidário atua como elemento motor da mudança e propulsor do condicionamento da prática do sistema semipresidencialista.

Duverger desenvolve essa ideia de influência do sistema partidário sobre o sistema de governo de maneira mais sistemática. Ele sustenta que a força do Presidente da República está diretamente ligada à configuração da maioria parlamentar (Duverger, 1980). Em outras palavras, existência ou ausência da maioria parlamentar e a sua relação com o Chefe de Estado – se de apoio ou não, ou de oposição.

Jorge Reis Novais (2021) também identifica que a Constituição, por si só, não determina o tipo de semipresidencialismo que se desenvolverá. No entanto, o autor atribui as diferenças de funcionamento à natureza da intervenção política do Presidente da República sobre o sistema político.

Elgie (2004) sustenta que, seja a análise focada nos poderes dos atores políticos ou no sistema partidário de um país, os resultados tendem a ser mais eficazes para explicar o funcionamento dos sistemas políticos do que aqueles obtidos apenas a partir da configuração estrutural prevista na Constituição para um determinado sistema de governo. O autor defende que, ao avaliar as consequências de arranjos institucionais específicos, é necessário ir além das características consideradas essenciais de um modelo de sistema.

O terceiro tipo de variável explicativa consiste naquele que se concentra em explicações gerais de comportamento político que não são necessariamente derivadas das características próprias de um tipo de sistema de governo. De acordo com Robert Elgie (2004), o exemplo mais representativo dessa perspectiva é o estudo sobre os “*veto players*”, desenvolvido por Georges Tsebelis⁹⁶. Elgie (2004) ressalta que essa abordagem possui implicações significativas para a análise do semipresidencialismo.

Tsebelis desenvolve a abordagem dos “*veto players*” como uma teoria sobre o funcionamento das instituições políticas (*apud* Elgie, 2004). Dessa forma, “*veto players*” são atores individuais ou coletivos cujo consentimento é indispensável para alterar o *status quo*. Eles podem ser de natureza institucional, quando criados pela Constituição, ou partidária, quando resultantes da dinâmica política, como as maiorias parlamentares. Cada país possui uma configuração própria de atores com poder de veto, e essa composição influencia diretamente os resultados das políticas, determinando maior ou menor estabilidade política. Tal estabilidade

⁹⁶ TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. New York; Princeton, N.J.: Russell Sage Foundation; Princeton University Press, 2002. xvii, 317 p.

depende do número desses atores, da distância ideológica que os separa e do grau de coesão interna.

Tsebelis incorporou a perspectiva dos *veto players* à discussão sobre presidencialismo e parlamentarismo, em uma abordagem em três etapas (apud Elgie, 2004). Primeiro, identifica-se a posição dos atores institucionais com poder de veto em um espaço multidimensional. Em seguida, os atores partidários com esse poder são analisados de forma desagregada, de modo a reconhecer os indivíduos e grupos que os compõem. Por fim, aplica-se a chamada “regra de absorção”, pela qual determinados atores podem ser excluídos da análise quando suas funções se sobrepõem às de outros.

Dessa forma, os sistemas políticos não se enquadrariam rigidamente em categorias distintas, mas formariam algo contínuo no qual as semelhanças entre modelos diferentes podem ser mais significativas do que as encontradas dentro de um mesmo tipo sistema (Tsebelis apud Elgie, 2004). Dessa forma, a teoria dos atores de veto questiona divisões tradicionais, como a que separa presidencialismo e parlamentarismo. Sob essa ótica, Tsebelis observa que existem pontos em comum entre sistemas presidencialistas e sistemas parlamentares multipartidários, os quais contrastam com governos parlamentares de partido único (apud Elgie, 2004). Conforme observa Elgie (2004), essa abordagem reforça críticas anteriores, como as de Mainwaring, ao demonstrar que estruturas institucionais idênticas podem produzir resultados políticos bastante distintos em diferentes contextos nacionais.

Robert Elgie (2004) afirma que a vantagem da abordagem dos *veto players* está no fato de ela se basear em uma teoria abrangente sobre as instituições, o que reforça a ideia de que discutir os efeitos institucionais dos diferentes sistemas de governo é inseparável da reflexão mais ampla sobre a forma de estudar a vida política. Em outras palavras, a análise do semipresidencialismo deve ser inserida em um debate que compreenda as instituições políticas.

Para Robert Elgie (2004) a principal limitação dessa abordagem está no enfraquecimento do próprio objeto de estudo, o semipresidencialismo, uma vez que o conceito desse sistema se torna supérfluo. Nesse sentido, o autor observa que, embora Tsebelis não estabeleça uma diferenciação entre os sistemas de governo no que se refere à capacidade de definição de agente, ainda assim, a definição de agenda constitui o ponto central de análise e, portanto, as unidades primárias de avaliação recaem sobre as instituições individualmente consideradas e sobre a distância ideológica existente entre elas.

Sob essa perspectiva, a teoria dos “*veto players*” estaria alinhada com as questões centrais do estudo do semipresidencialismo, isto é, naquilo que se refere às instituições e seus poderes e aos partidos políticos e as distâncias ideológicas entre eles (Elgie, 2004). Dessa

forma, Robert Elgie (2004) conclui que, se o exame sobre o semipresidencialismo partir dessa perspectiva, o sistema semipresidencial em si deixa de ser o foco principal da análise. Em contrapartida, se a abordagem for rejeitada, então, trabalhos como de Duverger e todos que aqueles que o seguiram serão relevantes.

4.2 Elementos condicionantes da dinâmica do sistema de governo semipresidencialista

A diferenciação entre as modalidades de semipresidencialismo decorre tanto de fatores práticos e circunstanciais quanto de condicionantes de natureza jurídico-constitucional. Trata-se de um sistema mais complexo, pois seu funcionamento efetivo é moldado ou influenciado por diversos elementos conjunturais. Essa característica confere-lhe como vantagem essa maior flexibilidade, e a possibilidade de promover equilíbrio, divisão de poderes, integração e superação de impasses.

Jorge Reis Novais (2021) preceitua que a principal fonte de diferenciação entre as diversas formas de semipresidencialismo reside na natureza e na intervenção política do Presidente da República. Com efeito, no outro plano de caracterização do sistema, isto é, na relação de dependência política do Governo perante o Parlamento, as variações observadas são conjunturais, não apresenta distinções relevantes em comparação ao que se verifica nos sistemas parlamentaristas.

No semipresidencialismo, assim como no parlamentarismo, o Governo é sempre politicamente responsável perante o Parlamento. Nesse aspecto, reproduzem-se todos os elementos característicos do sistema parlamentar, de modo que as variações na relação Parlamento-Governo são conhecidas. Assim, a existência ou não de um apoio parlamentar estável altera significativamente o funcionamento do sistema, mas tais diferenças são comuns tanto no semipresidencialismo quanto no parlamentarismo, independentemente do contexto em que se verifiquem.

Dessa forma, no que se refere às relações entre Governo e Parlamento no semipresidencialismo, observa-se a mesma lógica que diferencia, na prática, os modelos parlamentaristas. Ou seja, pode assumir a forma de um parlamentarismo de base majoritária, marcado pelo predomínio do gabinete e sustentado por uma maioria absoluta no Legislativo, ou de um parlamentarismo centrado na assembleia, em que governos minoritários dependem de forma decisiva do apoio parlamentar para se manterem, a título exemplificativo.

Nesse sentido, fatores de ordem jurídica, como os sistemas eleitorais, e de ordem política, como os sistemas partidários, influenciam diretamente o funcionamento da relação

entre Governo e Parlamento (Sartori, 1996). Tais elementos condicionam a estabilidade ou instabilidade governativa e definem a configuração do Poder Executivo, seja na forma de Governos fortes ou fracos, monopartidários ou de coligação.

A essa quadra, importante relembrar que a existência ou ausência de Governos fortes, bem como a existência de maiorias parlamentares disciplinadas e coesas, ou a falta delas, condiciona também o relacionamento entre o Presidente da República e o Governo/Parlamento. A ocorrência de qualquer um desses cenários condiciona também o tipo do funcionamento do semipresidencialismo.

Ainda no plano da relação entre Governo e Parlamento, mas no âmbito jurídico-constitucional, o desenvolvimento do semipresidencialismo pode variar à medida que estejam presentes mecanismos destinados a racionalizar ou conferir estabilidade ao sistema político (Novais, 2021). Nesse sentido, elementos que condicionam o funcionamento como as barreiras eleitorais à fragmentação partidária ou moção de censura construtiva condicionam o desenvolvimento do semipresidencialismo.

Por esse motivo, Jorge Reis Novais (2021) afirma que as diferentes espécies de semipresidencialismo se revelam no plano da natureza e intervenção política do Presidente da República em um dado sistema político. Portanto, a análise do semipresidencialismo deve centrar-se na figura do Presidente da República que, a seu turno, é o onde reside a especificidade do sistema.

O conjunto de poderes atribuídos ao Presidente da República pode variar significativamente de acordo com cada experiência política no semipresidencialismo. Ademais, mesmo quando há coincidência formal de competências, o alcance efetivo desses poderes pode ser distinto. Uma mesma atribuição pode ser estruturada constitucionalmente de formas diversas. A título exemplificativo, uma prerrogativa presidencial pode ser exercida de forma livre e discricionária pelo Presidente em uma determinada experiência semipresidencialista, enquanto em outra, a mesma prerrogativa exige a cooperação ou iniciativa de outro órgão de soberania, que sujeita o exercício do poder à sua decisão.

De acordo com Jorge Reis Novais (2021), a análise quanto a atuação política do Presidente da República deve considerar três níveis de exame que produzem distorções significativas na importância desse órgão de poder no sistema de governo. Em primeiro lugar, se deve analisar se o Presidente da República possui um determinado poder que possa exercê-lo sem que sua margem de decisão comporte limitação, designadamente, de outros órgãos. Considerando, como exemplo, o poder de demissão do Governo, há de se verificar se o Presidente pode exercê-lo de forma autônoma ou somente em situações específicas, como

ocorre em Portugal, onde o uso desse poder somente pode ser exercido em para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas.

O autor também afirma que é necessário considerar o alcance efetivo daquele poder (Novais, 2021). O poder de veto a atos legislativos ilustra a situação. O Presidente da República pode deter o poder de recusar a promulgação de uma lei, no entanto, se essa recusa puder ser anulada ou rejeitada por decisão do Parlamento, o alcance desse poder é diminuído.

Por fim, a análise sobre a posição do Presidente no sistema de governo deve levar em consideração a distinção entre eficácia, alcance e consequências políticas que cada um dos poderes presidenciais apresenta. Neste aspecto, Jorge Reis Novais (2021) pontua a relevância do poder de dissolução da Assembleia, cuja presença ou ausência modifica a percepção do conjunto de poderes presidenciais.

A possibilidade de dissolução do Parlamento é caracterizada como “o poder dos poderes” para Jorge Reis Novais (2021, p. 81). De acordo com o autor, a atribuição do poder de dissolução do Parlamento pelo Presidente da República coloca-o em posição de relevo na arquitetura constitucional e no conjunto dos órgãos de poder. O Presidente pode fazer cessar a legislatura e, indiretamente, o Governo, enquanto seu próprio mandato mantém-se intacto.

No conjunto das relações institucionais dos órgãos políticos, o Governo é sempre juridicamente dependente do Parlamento e, em alguma medida, relativamente dependente do Presidente da República. Uma vez dependente do Parlamento, o Governo pode ser por ele demitido. Com efeito, à medida que o Presidente da República goza do poder de dissolução, o Parlamento, embora constitua uma assembleia representativa por excelência e dotada de legitimidade democrática, também surge em uma posição fragilizada. Assim configurado o equilíbrio de Poderes, a posição do Presidente da República é, de algum modo, soberana (Novais, 2021).

A relevância do poder de dissolução não se limita às consequências políticas diretas de seu eventual uso, mas também ao fato de que, mesmo sem ser efetivamente acionado, a possibilidade de dissolução do Parlamento potencializa a eficácia dos demais poderes do Presidente da República e reforça a centralidade dessa autoridade no arranjo político-constitucional (Novais, 2021). Por outro lado, os demais poderes, quando analisados de forma isolada, apresentam alcance mais restrito, já que seus efeitos são pontuais e objetivos, além de estarem sujeitos a condicionamentos políticos e circunstanciais que escapam ao controle direto do Presidente.

Dessa forma, na existência uma maioria parlamentar coesa e estável, a capacidade de intervenção do Presidente da República através desses poderes isoladamente considerados

diminui. Mesmo que esses poderes sejam eficazes, o exercício desses poderes não ultrapassa o espaço que esse poder opera, não contrapondo o programa geral de ação conduzido pela maioria parlamentar (ou governamental) (Novais, 2021).

Consequência da dissolução do Parlamento é a convocação de novas eleições parlamentares. A dissolução do Parlamento dispõe ao Presidente da República a faculdade de chamar o eleitorado a decidir a nova composição parlamentar. Assim, o Presidente pode escolher o momento mais oportuno em função do que crê ser a conjuntura e a percepção do eleitorado, para encerrar o mandato de uma maioria política. Com isso, pode induzir determinada força partidária a perder o controle absoluto do Parlamento e a buscar uma coligação, renovar a maioria absoluta de um partido ou favorecer que este a conquiste, bem como criar condições para que a oposição alcance o poder (Novais, 2021).

Dessa forma, o poder presidencial de dissolução do Parlamento e, consequentemente, a faculdade de convocar eleições, é um poder que coloca o Presidente da República em uma relação direta com o eleitorado (Novais, 2021). Por esse motivo, a sua presença no estatuto presidencial é razão de especial atenção no que diz respeito aos poderes presidenciais e à relevância do Presidente da República no sistema semipresidencialista.

Carlos Blanco de Moraes, voltando o olhar para a realidade de Portugal, também identifica fatores que se projetam na configuração real do sistema político português e na sua mecânica de funcionamento (2017). Interessante notar que o autor destaca elementos de natureza não jurídica que condicionam o funcionamento do sistema de governo semipresidencialista. Também Jorge Reis Novais identifica nas circunstâncias e elementos conjunturais as condicionantes do sistema. Ainda que o Novais aponte para a análise para a figura do Presidente da República, o que se refere na verdade diz respeito ao seu comportamento, à sua intervenção dentro da relação interinstitucional do sistema.

A observação feita a essa altura é pertinente, pois, vai ao encontro da recomendação de Robert Elgie quanto ao método de análise do sistema semipresidencial, para quem seria melhor desenvolvida se observasse alguns pontos. O primeiro, a adoção de um conceito de semipresidencialismo com referência apenas nas propriedades dispositivas do sistema. Em segundo lugar, a adoção de uma análise centrada na governança enquanto variável dependente. E, por fim, a adoção de uma abordagem que se concentrasse no contexto mais amplo dos aspectos gerais do sistema político.

Os elementos não jurídicos que condicionam o semipresidencialismo português, de acordo com Carlos Blanco de Moraes (2017) incluem: (i) a interação entre a dinâmica eleitoral e o sistema partidário, que serve de fundamento para a constituição de maiorias no Parlamento;

(ii) a possibilidade de alinhamento ou de coabitação política entre o Presidente da República e a maioria parlamentar; e (iii) as práticas constitucionais relacionadas à aplicação dos mecanismos de freios e contrapesos.

Carlos Blanco de Moraes (2017) destaca que, quanto ao efeito da dinâmica eleitoral na composição partidária do Parlamento e, conseqüentemente, no protagonismo do Governo, o elemento político mais determinante para o funcionamento do sistema é a presença (ou ausência) de uma maioria parlamentar capaz de sustentar o Executivo, em virtude da sua dependência política no Parlamento. No contexto português, diferentemente do modelo francês, o Presidente da República não exerce a liderança do poder Executivo, razão pela qual os principais fundamentos da governabilidade se concentram no eixo Governo-Parlamento.

Dessa forma, quando o Governo conta com o respaldo de uma maioria coesa e estável no Parlamento, consolida-se uma relação sólida entre Executivo e Parlamento, o que reforça a capacidade de liderança governamental e lhe permite definir, com maior autonomia, a agenda política parlamentar (Moraes, 2017). Em contraste, em situações intermediárias, caracterizadas por uma quase maioria, observa-se um aumento da influência do Parlamento, embora sem comprometer de forma substancial a primazia do Governo. Isso ocorre porque oposições politicamente fragmentadas carecem de coesão e força para destituir o Executivo, limitando-se a negociar ajustes e impor condicionamentos pontuais às suas políticas (Moraes, 2017).

Por outro lado, Carlos Blanco de Moraes (2017) nota que quando o Parlamento se apresenta profundamente fragmentado e incapaz de sustentar a formação de um Executivo com maioria absoluta ou mesmo quase majoritária, intensifica-se a centralidade do Parlamento e enfraquece-se a posição do Governo. Nessas circunstâncias, os governos minoritários ficam sujeitos a negociações constantes não apenas para viabilizar suas políticas, mas também para garantir sua própria permanência no cargo. Esse cenário tende a produzir instabilidade governativa, compromissos frágeis e pouco coerentes, além de aumentar a probabilidade de dissoluções antecipadas e da dificuldade em concluir uma legislatura de forma estável.

Desse modo, Carlos Blanco de Moraes (2017) afirma que a configuração do sistema político, como no caso português, de uma dinâmica mais governativa ou mais parlamentar, dependerá fundamentalmente da composição do Parlamento e da possibilidade de formação de maiorias capazes de sustentar o Governo. Tal possibilidade está diretamente vinculada à estrutura e ao funcionamento do sistema partidário, o qual, por sua vez, é fortemente moldado pelas regras e mecanismos estabelecidos pelo sistema eleitoral.

Para Moraes (2017), o sistema proporcional português favorece alguma dispersão parlamentar, embora a fragmentação não seja acentuada. Com efeito, no caso português, essa

dispersão não atinge níveis elevados, de acordo com o autor, devido ao perfil consolidado do sistema partidário, composto majoritariamente por cinco formações políticas predominantes, acompanhadas de alguns micropartidos. Tal configuração teria sido moldada no contexto do período revolucionário e pós-revolucionário, resultando em um sistema de partidos marcado por estabilidade e rigidez desde 1976. Nesse sentido, a estrutura sólida dessas formações atuou como fator de contenção, limitando a excessiva fragmentação da representação parlamentar que, em tese, poderia ser intensificada pelo modelo proporcional do sistema eleitoral (Morais, 2017).

O segundo elemento estruturante do semipresidencialismo refere-se aos cenários de convergência ou de coabitação entre o Presidente da República e a maioria parlamentar que compõe ou apoia o Governo. Conforme observa Carlos Blanco de Moraes (2017), o modelo português de governo está centrado no binômio Governo/Parlamento, sendo determinante para a estabilidade e a eficácia governativa a presença, ou não, de uma maioria parlamentar que participe diretamente do Executivo ou que lhe assegure sustentação por meio de acordos políticos.

Nesse sentido, o Presidente português atua como um regulador institucional, dispondo de poderes limitados de direção e, em maior medida, de competências voltadas ao controle político (Morais, 2017). Embora sua influência direta sobre a governabilidade seja menor do que a exercida pela composição parlamentar, isso não implica que as relações que estabelece com o Executivo sejam desprovidas de relevância. Ao contrário, a natureza e a qualidade dessas interações podem impactar significativamente a estabilidade política e a eficácia da ação governamental.

Carlos Blanco de Moraes (2017) identifica algumas características do semipresidencialismo português. Em um primeiro momento, o autor destaca que as variações na relação entre Presidente e Governo tiveram impacto menos decisivo na configuração do sistema político português do que as mudanças nas relações de confiança entre Governo e Parlamento. O modelo português pouco vivenciou uma fase de predominância presidencial⁹⁷, permanecendo a dinâmica política centrada no eixo Governativo-Parlamentar.

De acordo com o autor, os períodos de confluência em Portugal, que se estenderam por aproximadamente uma década contínua, verificaram-se uma diminuição do protagonismo do

⁹⁷ O autor excetua o período de 1976 a 1982, no qual Presidente e Parlamento se alteraram enquanto instituições de maior preponderância no sistema, bem como os meses de Governo de Pedro Santana Lopes, em 2004, antes da dissolução parlamentar exercido pelo Presidente Sampaio (MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Almedina: Coimbra, 2017, p. 497).

Presidente da República, cuja atuação passou a assumir um caráter mais “parlamentarizante” (Morais, 2017, p. 498). Nessas circunstâncias, o papel do Governo se fortalecia, tanto em contextos de maiorias absolutas quanto em situações de quase maioria. Consequentemente, as prerrogativas presidenciais de controle e intervenção eram exercidas de forma mais restrita, sem que, ao longo desses períodos, qualquer Presidente tenha colocado em xeque a existência do Governo ou a estabilidade da maioria parlamentar.

Por fim, a experiência de coabitação em Portugal não se caracteriza por um histórico de cooperação institucional plenamente harmoniosa. De acordo com Carlos Blanco de Moraes (2017) todas as ocorrências, registraram-se episódios de tensão e divergências significativas entre as agendas presidenciais e governamentais.

Quando a coabitação envolveu governos amparados por maiorias absolutas monopartidárias, o Presidente alternou entre desempenhar um papel colaborativo e atuar como contrapoder, enquanto o Primeiro-Ministro mantinha-se como a figura central de liderança no sistema político. Já nas coabitações com governos minoritários, o Parlamento ganhou relevância, fragilizando o Executivo e obrigando-o a buscar apoio tanto junto ao Presidente quanto à própria Assembleia. Nessas situações, a postura presidencial variou entre a cooperação institucional, o distanciamento crítico e a atuação como contrapoder (Morais, 2017).

O autor destaca que as coabitações, especialmente em períodos de maior tensão, ampliam a margem para que o Presidente exerça poderes como a dissolução parlamentar por decisão própria, mesmo em desacordo com determinadas forças políticas, além de recorrer com mais frequência ao veto e ao controle de constitucionalidade (Morais, 2017). Contudo, o autor observa que, nos momentos de coabitação mais críticos, o Presidente tende a privilegiar a influência e a interferência política sobre o uso efetivo desses mecanismos formais de controle. Essa atuação se manifesta por meio de entrevistas e mensagens públicas, do estímulo a determinadas condutas partidárias ou, ainda, pela simples ameaça, explícita ou velada, de recorrer a poderes mais incisivos, como a demissão do governo ou a dissolução do Parlamento.

Por fim, Carlos Blanco de Moraes também destaca o uso de práticas constitucionais como elementos que marcam o funcionamento do sistema de governo português. Nesse sentido, o autor define práticas constitucionais como normas constitucionais adjetivas, de caráter não escrito, que desempenham papel relevante na dinâmica e no funcionamento do sistema político, mas que não possuem força jurídica cogente, razão pela qual não podem ser utilizadas como parâmetro direto de controle de constitucionalidade (Morais, 2017), embora influenciem de forma significativa a conduta dos atores institucionais e a organização do processo político.

Carlos Blanco de Moraes cita, como exemplo, o poder de demissão do Governo pelo Presidente que se consolidou como uma prática excepcional segundo uma interpretação bastante restritiva do pressuposto constitucional que condiciona o seu uso como medida para regular o funcionamento das instituições democráticas, conforme o Artigo 195º n. 2º da CRP. O poder de dissolução do Parlamento também teria sido condicionado pela prática constitucional, de acordo com o autor. Embora o exercício desse poder seja de livre escolha do Presidente da República, este tem se movido entre dissoluções unilaterais e dissoluções realizadas em consonância com a maioria partidária ou com os dois maiores partidos (Moraes, 2017).

Outras práticas constitucionais são identificadas no modelo português, de acordo Carlos Blanco de Moraes (2017). Entre elas, destaca-se a indicação presidencial como Primeiro-Ministro do líder do partido ou da coligação pré-eleitoral mais votada, conferindo legitimidade política imediata ao novo Governo, a formação e viabilização do Governo dentro do espectro partidário denominado “arco democrático”, mecanismo que atua como um “cordão sanitário” contra partidos de orientação populista, e a escolha pactuada entre os dois maiores partidos (PS e PSD) dos juízes conselheiros que integrarão o Tribunal Constitucional.

A implementação do semipresidencialismo no Brasil é uma ideia que sempre circula nos cenários políticos e acadêmicos do país. A análise da dinâmica de funcionamento do semipresidencialismo oferece subsídios relevantes para refletir sobre sua eventual adoção no Brasil. No que diz respeito à alternativa semipresidencialista para o Brasil, os próprios Jorge Reis Novais e Carlos Blanco de Moraes, já se manifestaram sobre a viabilidade e os cuidados necessários na transposição desse modelo, destacando que sua eficácia depende de variáveis institucionais, culturais e políticas específicas do país.

Segundo Jorge Reis Novais, o semipresidencialismo apresenta vantagens sobre o presidencialismo, especialmente em contextos de crise política. No modelo presidencialista, o Presidente da República é eleito, compõe o governo e não há possibilidade de o Congresso destituí-lo, assim como o Presidente não pode dissolver o Parlamento, o que impede uma solução imediata para impasses, restando apenas aguardar novas eleições. Em contrapartida, no semipresidencialismo, a estrutura é mais flexível, pois o Presidente dispõe da prerrogativa de dissolver o Parlamento e convocar eleições antecipadas, enquanto este, por sua vez, pode substituir o Governo, mantendo-se o Presidente no cargo em qualquer cenário.

O autor também enfatiza que, embora a opinião pública acredite que o Presidente tenha seus poderes reduzidos no sistema semipresidencialista, ele pode ter proeminência no conjunto do sistema de governo. Afinal, eleito pelo povo, o Chefe de Estado conta com uma legitimidade

democrática bastante forte, pode intervir, especialmente em situações de crise, tem direito a veto e a medidas contra o Parlamento, além de poder nomear autoridades para o Estado. Ademais, se o Presidente tiver o Congresso a seu favor, a exemplo do caso francês, o Chefe do Executivo terá muito mais força.

Jorge Reis Novais adverte que o semipresidencialismo também apresenta fragilidades, sobretudo quando o Presidente e Parlamento pertencem a campos político-partidários distintos. Nesse caso, há sempre um conflito permanente entre o Presidente e o Governo. Assim, o Presidente não pode demitir o Governo, nem o Congresso pode demitir o Presidente.

O constitucionalista português afirma que tem dúvidas se o semipresidencialismo funcionaria no Brasil. De acordo com o autor o sistema partidário brasileiro é uma fonte de instabilidade. O autor toma como exemplo hipotético uma situação de crise em que o Congresso **dissolve** o Governo, mas o Presidente da República é de uma determinada posição político-partidária contrária à maioria do Parlamento, eleito pelo voto popular, detém legitimidade democrática e mantém-se no poder.

Nessa situação que Jorge Reis Novais encontra o impasse e a dificuldade do sistema partidário. O Congresso formaria uma ampla maioria contra o Governo, mas qual Governo emergiria do próprio Parlamento? É o questionamento do autor. Com o sistema partidário difuso, Jorge Reis Novais afirma que qualquer sistema de governo tem dificuldade de funcionar.

De acordo com o autor, a adoção do semipresidencialismo não garantiria a solução das crises políticas no Brasil, pois a raiz dos problemas está no funcionamento deficiente do sistema partidário⁹⁸. Diferentemente da Europa, onde há maior disciplina partidária, no Brasil os partidos pouco se diferenciam ideologicamente, configurando um sistema altamente personalizado, em que o voto é direcionado ao candidato, e não à legenda. Essa característica intensifica a tendência à instabilidade e à ingovernabilidade, tornando difícil a viabilização de qualquer modelo de governo.

Jorge Reis Novais aprofunda a análise ao sustentar que a adoção do semipresidencialismo no Brasil não apenas deixaria de solucionar a crise política atual, como poderia agravá-la⁹⁹. Para ele, não haverá mudança efetiva no funcionamento do sistema sem que haja transformação na composição do Congresso e sem que os partidos brasileiros passem

⁹⁸ BARRUCHO, L. Semipresidencialismo não é solução para o Brasil, diz Constitucionalista português. **BBC BRASIL**, 29 mar. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160328_semipresidencialismo_entrevista_lgb>. Acesso em 06 ago. 2025.

⁹⁹ Semipresidencialismo só agravaria crise política no Brasil, diz constitucionalista português. **BBC News Brasil**, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57924254>. Acesso em: 6 ago. 2025.

a possuir identidade ideológica e programas claros, capazes de permitir ao eleitor escolher com base em propostas de governo distintas. Nesse sentido, a reforma política prioritária seria a modificação do sistema eleitoral, pois, sem essa alteração, os partidos permanecerão inalterados e, por consequência, o Congresso seguirá irreformável.

No mesmo sentido é concepção de Carlos Blanco de Moraes, para quem, a viabilidade do semipresidencialismo no Brasil dependeria, entre outros fatores, de uma significativa redução no número de partidos com assento no Parlamento. Além disso, o autor destaca a relevância de identificar previamente quais seriam os possíveis “polos de coabitação”, pois, caso o Presidente e o Primeiro-ministro pertencessem a espectros políticos opostos e extremos, o resultado seria uma coabitação marcada por um cenário de “guerrilha permanente”, dificultando a estabilidade governativa¹⁰⁰.

O autor adverte que, mantida a atual fragmentação partidária no Brasil, a adoção do semipresidencialismo poderia resultar em governos conduzidos por Primeiros-Ministros constantemente obrigados a negociar sua permanência com coalizões instáveis e bases aliadas voláteis, ficando vulneráveis à queda por meio de moções de censura em caso de impasse político¹⁰¹. Alternativamente, o próprio Presidente poderia optar por sua demissão. Nesse cenário, a pressão política no Parlamento deslocar-se-ia da figura Presidencial, convertida em um poder moderador, para o Governo, aumentando significativamente o risco de gestões de curta duração e instabilidade crônica.

Dessa forma, a compreensão do semipresidencialismo exige uma análise que vá além da simples identificação de suas características formais, buscando avaliar como os elementos institucionais efetivamente condicionam a prática política. A natureza da intervenção do Presidente da República é central nessa abordagem, pois define o grau de protagonismo que este órgão assume no processo político. Um Presidente com prerrogativas amplas e com liberdade discricionária para utilizá-las tende a desempenhar um papel mais ativo na condução dos rumos políticos nacionais, enquanto um Presidente com competências mais restritas ou condicionadas por outros órgãos de poder terá sua atuação limitada, reduzindo sua capacidade de influenciar diretamente a agenda governativa.

¹⁰⁰ Professor português aponta obstáculos ao semipresidencialismo no Brasil. **Consultor Jurídico – ConJur**, 4 jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-04/professor-aponta-obstaculos-semipresidencialismo-brasil/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁰¹ PATRIOLINO, Luana. Jurista português aponta riscos do semipresidencialismo no Brasil. **Correio Braziliense**, 1 ago. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/direito-e-justica/2024/08/6910354-jurista-portugues-aponta-riscos-do-semipresidencialismo-no-brasil.html>. Acesso em: 6 ago. 2025.

O poder de dissolução parlamentar, por exemplo, ocupa um lugar singular nessa análise, não apenas por seus efeitos imediatos, mas também pelo impacto indireto que exerce sobre os demais poderes presidenciais. Mesmo quando não é efetivamente utilizado, esse poder confere ao Presidente uma posição estratégica na arquitetura política, funcionando como um instrumento de pressão e negociação perante os demais atores institucionais. A possibilidade de provocar a renovação da composição parlamentar em, por exemplo, amplia a capacidade do Chefe de Estado de influenciar a correlação de forças no Legislativo, seja para fortalecer uma maioria, forçar alianças ou viabilizar a alternância no poder.

Além disso, o sistema partidário e o sistema eleitoral exercem papel determinante na configuração prática do semipresidencialismo. Sistemas partidários fragmentados, em combinação com regras eleitorais que favorecem a multiplicidade de partidos, tendem a gerar governos mais frágeis e dependentes de coalizões instáveis, aumentando a margem de atuação política do Presidente. Por outro lado, sistemas partidários mais concentrados, associados a modelos eleitorais que favorecem maiorias parlamentares estáveis, reduzem o espaço para intervenções presidenciais frequentes e reforçam a autonomia do governo frente ao Chefe de Estado.

Essa interação entre poderes presidenciais, desenho institucional e dinâmica político-partidária evidencia que o semipresidencialismo não é um modelo uniforme, mas sim um arranjo flexível, cuja operação prática depende de variáveis jurídicas e conjunturais. Assim, a análise aqui proposta revela que compreender esse sistema implica observar não apenas o texto constitucional, mas também as condições políticas que determinam como e quando o Presidente exerce seus poderes e qual é o seu real peso na condução do processo político.

4.3 O debate sobre a alteração do sistema de governo

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a experiência presidencialista brasileira tem demonstrado alguma regularidade institucional, mas não sem impasses. Os Presidentes da República conseguem fazer prevalecer os seus programas de governo e obtêm sucesso na aprovação de assuntos legislativos de seus interesses (Figueiredo; Limongi, 2007).

Neste período, no entanto, o país não esteve isento de conflitos institucionais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2021) afirma que o Brasil vive constantes crises políticas. Essas adversidades institucionais são atribuídas, em parte, ao sistema de governo presidencialista.

Marcelo Leonardo Tavares (2015), nesse sentido, afirma que o presidencialismo brasileiro se comporta como uma fábrica de crises.

Na concepção de alguns autores, o sistema de governo presidencialista brasileiro, dependente de coalizões para manter-se estável e apto à governança, é apontado como responsável pelas crises políticas e institucionais do país. Nas palavras de Tavares (2017), em que pese a Constituição de 1988 conter muitas virtudes, a referida Carta foi incapaz de organizar uma engenharia política virtuosa que privilegiasse o diálogo institucional equilibrado entre Executivo e Legislativo e estimulasse o exercício de poder fundado na ideologia e na decência.

Como contraponto ao modelo vigente, tem se intensificado o debate da adoção do semipresidencialismo, que ganhou contorno institucionais a partir do relatório do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados destinado a analisar o sistema semipresidencialista como alternativa para o Brasil – como se verá no tópico a seguir.

Entre os argumentos favoráveis, advoga-se que o semipresidencialismo oferece maior flexibilidade governativa em situações de crise, ao permitir a substituição do Chefe de Governo sem recorrer a mecanismos traumáticos, como, o *impeachment*, e potencialmente aprimora a responsabilização parlamentar e a capacidade de negociação entre Executivo e Legislativo. Defensores também sublinham que a distinção entre as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo tenderia, em tese, a reduzir a excessiva personalização do poder e a mitigar a vulnerabilidade governativa frente a choques institucionais.

No polo crítico, sustenta-se que a eventual alteração do sistema de governo não seria suficiente para enfrentar os problemas estruturais já identificados no Brasil. Nesse sentido, sem reformas institucionais prévias, a adoção do semipresidencialismo poderia, inclusive, acentuar a instabilidade ao favorecer cenários de coabitação conflituosa e coalizões frágeis.

Ainda em 1993, às vésperas do plebiscito que impunha ao povo brasileiro a escolha entre parlamentarismo e presidencialismo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho já considerava o semipresidencialismo um “aprimoramento político-institucional para o País” (199, p. 110)¹⁰².

¹⁰² Na obra “O Parlamentarismo”, Manoel Gonçalves Ferreira Filho tece análise sobre o sistema que dá nome à obra. Às vésperas do plebiscito de 1993 que colocava ao povo brasileiro a decisão pelo sistema de governo que o país adotaria, o autor escreve a referida obra na qual expõe a formação e caracterização institucional do parlamentarismo, as experiências políticas que o adotaram e também as questões do sistema político brasileiro que poderiam afetá-lo. Por fim, conclui que a adoção do parlamentarismo poderia ser inviável uma vez que faltava ao país algumas condições essenciais para o bom funcionamento, como, o sistema partidário a ele favorável, mudança no sistema eleitoral e tempo razoável para o seu funcionamento. Ao fim da obra, o autor ainda propõe a adoção do semipresidencialismo e um anteprojeto sobre o sistema (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993).

De acordo com o autor, a adoção do parlamentarismo restaria inviabilizado. Algumas razões, já àquela época, recomendavam sua rejeição¹⁰³.

A primeira, era o quadro partidário marcado pela tendência à multiplicação e à “pequenização” (Ferreira Filho, 1993, p. 79), consequência (segunda razão) de um sistema eleitoral de representação proporcional. Neste cenário a governabilidade estaria em risco, diante da multiplicidade partidária. A solução, de acordo com o autor, estaria na adoção de um sistema distrital, majoritário de dois turnos, ou misto – este, tal como o da Alemanha (Ferreira Filho, 1993).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também apontou outras condicionantes que atingiriam a viabilidade do parlamentarismo, como, a cultura política brasileira, pouco versada na democracia e cidadania; o quadro da administração pública que, à época, demandava maior densidade formativa; e a cultura brasileira de eleição direta do Presidente da República – que, nesse sentido, era um elemento importante em favor da adoção do semipresidencialismo, de acordo com o autor (Ferreira Filho, 1993).

Na imagem de um presidencialismo atenuado por um Governo de Gabinete, Manoel Gonçalves Ferreira Filho vislumbrava maior significância. Isto é, no semipresidencialismo. O sistema representava um aprimoramento político-institucional à medida que viabilizava, na figura do Presidente, a estabilidade e a legitimidade decorrente de uma investidura democrática e direta, ao lado de um Gabinete (Ministério), coordenador do Governo e intermediário com o Parlamento (Ferreira Filho, 1993).

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1993), o Gabinete, formado da confiança do Presidente da República diminuiria o risco de instabilidade governativa e não possibilitaria a acefalia governamental. O sistema também preveniria abusos e reprimiria erros sem que incorresse crise ou golpe, por meio da atuação da oposição, através da moção de desconfiança (Ferreira Filho, 1993).

O autor ainda afirma que, havendo estabilidade e tempo, o sistema semipresidencial possibilitaria condições de enfrentar os problemas, uma vez que iniciaria a execução das soluções com prazo para colher os seus frutos (Ferreira Filho, 1993, p. 110).

¹⁰³ O autor também discute o assunto mais recentemente em: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Olhando para o futuro: a inviabilidade do parlamentarismo no Brasil. **Blog do Fausto Macedo**, Estadão, 18 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/olhando-para-o-futuro-os-sistemas-de-governo-e-as-cries-de-governanca/?srsltid=AfmBOooQAwX45tIUqkVdettaaUDglAJZn5iSkglTA2L2AUmTubUszl6c>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, preocupado com a “exageração do presidencialismo” e “procurando não cair no parlamentarismo puro”, não apenas afirma a defesa do semipresidencialismo, como, elabora um anteprojeto deste “sistema misto de governo” (1993, p. 113).

Três ideias são consideradas, pelo próprio autor, fundamentais na elaboração do projeto. De acordo com Ferreira Filho (1993), o projeto semipresidencialista evitaria o “presidentismo”, isto é, a exacerbação da figura do Presidente da República, à medida que o Poder Executivo é dividido com um Ministro Coordenador de sua confiança. Nesse sentido, o jurista destaca que, ainda que haja a divisão do Executivo, é o Presidente da República o responsável político pelo Governo, uma vez que eleito pelo povo.

A segunda ideia fundamental é a possibilidade de a Câmara dos Deputados sancionar a desaprovação da política governamental, afastando o Ministro de suas funções (Ferreira Filho, 1993). De acordo o autor, essa previsão favoreceria a adequação da política ao sentimento público, o qual o Parlamento é mais sensível, e a adoção de medidas legislativas que demanda a política a ser executada (Ferreira Filho, 1993).

Por fim, a terceira ideia fundamental que o projeto traz em seu bojo é a possibilidade do sistema de governo semipresidencial evoluir para o parlamentarismo ou instituir um “neopresidencialismo”, no qual o Executivo e Legislativo caminhassem de concerto, através do Ministro Coordenador, visando o interesse público (Ferreira Filho, 1993, p. 114).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho deduz do sistema de governo semipresidencialista a governança estruturada na combinação do que há de positivo dos sistemas parlamentar e presidencial e a rejeição daquilo que lhes é negativo¹⁰⁴. A virtude deste sistema, que o autor, por vezes, se refere como sistema misto (ou fórmula mista)¹⁰⁵, reside na combinação da flexibilidade e concertação da governança decorrente do sistema parlamentar com a estabilidade proveniente do sistema presidencial. Dessa forma, do presidencialismo, o sistema fornece o elemento essencial para a correção da instabilidade que pode ser característica do

¹⁰⁴ FERREIRA FILHOS, Manoel Gonçalves. A alternativa semipresidencialista. **Blog do Fausto Macedo, Estadão**. São Paulo, 20 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-alternativa-semipresidencialista/>. Acessado em: 29 de jan de 2024.

¹⁰⁵ Sobre o mesmo assunto, o autor possui diversas manifestações. Destacamos: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Olhando para o futuro: os sistemas de governo e as crises de governança. **Blog do Fausto Macedo, Estadão**, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/olhando-para-o-futuro-os-sistemas-de-governo-e-as-criises-de-governanca/>. Acesso em: 24 jul. 2025; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Nem parlamentarismo, nem presidencialismo: semipresidencialismo. **JOTA**, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nem-presidencialismo-nem-parlamentarismo-o-semipresidencialismo>. Acesso em: 24 jul. 2025; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Ressurreição da Democracia**. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2020.

sistema parlamentar, ao que passo que, do parlamentarismo, o sistema atribui maior relevância à governança atribuído às questões do Estado (Ferreira Filho, 2021).

De acordo com o autor, o núcleo do modelo misto reside na retomada da distinção entre Estado e Governo (Ferreira Filho, 2021). Essa diferenciação consiste em reconhecer que toda organização política possui, de um lado, interesses permanentes, ligados à sua própria existência, e, de outro, interesses imediatos, relacionados às condições de vida da população (Ferreira Filho, 2021). Quando ambos são concentrados nas mesmas mãos, como no presidencialismo, há o risco de que um seja sacrificado em prol do outro (Ferreira Filho, 2021). Situação semelhante ocorre nos regimes parlamentares, nos quais a competição eleitoral tende a se concentrar nos aspectos imediatos (Ferreira Filho, 2021). Assim, uma má condução dos interesses imediatos, ou seja, uma governança ineficaz, pode comprometer os interesses permanentes que justificam a própria existência do Estado (Ferreira Filho, 2021).

Para evitar o comprometimento dos interesses imediatos (governança) e permanentes (o próprio Estado) a solução para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2021) é dada pelo próprio sistema misto: separa um poder que zele pelos interesses de Estado (Chefe de Estado) de outro, que concerne às questões de administração (Chefe de Governo).

Ademais, o sistema misto, conforme leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao distinguir as atribuições aos diferentes órgãos de poder também possibilitam outras vantagens. O Presidente da República, por ser eleito diretamente pelo povo, tem sua legitimidade e autoridade exaltadas, além de ter a garantia de um mandato por prazo fixo (Ferreira Filho, 2021).

O Governo, por sua vez, desenvolve-se conforme o modelo parlamentarista (Ferreira Filho, 2021). Isto é, o Governo é confiado a um Primeiro-Ministro que se cerca de Ministros que com ele deve cooperar na governança. É este Conselho de Ministros responsável pela governança e que governa enquanto possui apoio da maioria parlamentar. Perdendo o referido apoio, é obrigado a se exonerar. Disso decorre outra vantagem do sistema. Conforme leciona o autor, diferentemente do que ocorre no parlamentarismo, não há espaço para um vácuo de poder, visto que o Presidente pode substituir o Governo de imediato ou pode dar ao povo a decisão de formar um novo Parlamento, através da possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados e convocação de novas eleições (Ferreira Filho, 2021).

De acordo com o autor, supera-se o problema da instabilidade governativa e a consequente sensação de impotência que dela decorre (Ferreira Filho, 2021). O jurista afirma, ainda, que se elimina a dificuldade própria do presidencialismo em promover mudanças diante

de políticas mal formuladas ou malsucedidas, evitando-se a necessidade de rupturas drásticas para a sua substituição (Ferreira Filho, 2021).

Por sua vez, o Parlamento não perde força no semipresidencialismo (Ferreira Filho, 2021). Ele é o Poder Legislativo e o local, por excelência, da representação nacional, onde as decisões de interesse geral são tomadas na democracia, cumprindo-lhe o controle da governança, o acompanhamento e aprovação das políticas executadas pelo Governo (Ferreira Filho, 2021). Acompanhamento que enseja a sanção: a substituição do Governo por outro mais afinado ao interesse público. Ademais, é a lei, fruto legislativo, o padrão da governança (Ferreira Filho, 2021).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2021), na esteira dos ensinamentos de Carlos Blanco de Moraes, ressalta a variedade de formas (geometria variável)¹⁰⁶ que o sistema semipresidencial pode adotar. De acordo com a situação política, o sistema pode, nas palavras do autor, comportar-se como semipresidencial, quando a maioria que deu a vitória ao Presidente da República coincide com a maioria parlamentar, bem como semiparlamentar, quando o partido político do Presidente é de coloração distinta da maioria parlamentar, caso em que se verifica a coabitação (Ferreira Filho, 2021).

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, também é um dos defensores da mudança do sistema de governo para o semipresidencialismo. Em 2006, Luís Roberto Barroso apresentou um conjunto de propostas voltadas para uma série de mudanças no sistema político brasileiro¹⁰⁷.

Luís Roberto Barroso (2006) identificava, no cenário nacional, o afastamento da atividade política e da sociedade civil, o que rompia vínculos de identidade e representação. À época, Barroso (2006) já apontava, inclusive, para a existência de diversas disfuncionalidades e relações pouco transparentes entre o Poder Executivo e parlamentares, revelando uma dinâmica marcada por distorções institucionais e práticas políticas desalinhadas do interesse público.

De acordo com o autor, o sistema político brasileiro funcionava às avessas, uma vez que exacerbava os defeitos e não possibilitava o surgimento de virtudes (Barroso, 2006). Para mudar

¹⁰⁶ Conforme Carlos Blanco de Moraes, a noção de geometria variável no semipresidencialismo refere-se ao fato de que esse sistema de governo assume diferentes formatos conforme a instituição que prevalece no exercício do poder. Essa predominância resulta de um conjunto de variáveis políticas. O autor também realiza uma análise quanto à geometria variável na mecânica do semipresidencialismo português (MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 531 e ss).

¹⁰⁷ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Instituto Ideias – Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais**, 2006. Disponível em: < https://www.olibat.com.br/documentos/integra_projeto_ideias.pdf>. Acessado em 6 ago. 2025.

o estado das coisas, Luís Roberto Barroso, propõe, então, modificações: **I.** para o sistema de governo, a adoção do semipresidencialismo; **II.** para o sistema eleitoral, a adoção do sistema distrital misto; e **III.** para o sistema partidário, a fidelidade e o controle da multiplicação de partidos políticos.

Ao considerar alternativas relacionadas aos sistemas de governo, eleitoral e partidário, Luís Roberto Barroso (2006) tinha como propósito central fortalecer valores¹⁰⁸, como, a legitimidade democrática, assegurar maior governabilidade e promover virtudes republicanas como transparência, responsabilidade e compromisso com o interesse público.

Luís Roberto Barroso (2006) caracteriza o modelo semipresidencialista um sistema híbrido cujos poderes do Parlamento são limitados e o Chefe de Estado não exerce apenas funções cerimoniais ou simbólicas, mas possui poderes próprios e efetivos. Barroso (2006) também ressalta a legitimidade que a eleição direta confere ao Chefe de Estado e os mecanismos de responsabilização política do Chefe de Governo.

Assim como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o autor também ressalta o semipresidencialismo como um sistema que reúne as qualidades dos outros “sistemas puros” (parlamentarismo e presidencialismo), “sem incidir em algumas de suas vicissitudes” (Barroso, 2006, p. 17).

Do sistema parlamentarista, o semipresidencialismo herda os céleres mecanismos de substituição do Governo, mas, à distinção daquele, atribui importantes funções políticas ao Chefe de Estado, sem que isso provoque crises institucionais de maior gravidade (Barroso, 2006). Do Presidencialismo, o autor ressalta a manutenção da eleição direta e de parcela de suas competências, que confere legitimidade ao mandatário, “dando sentido político consistente a sua atuação institucional” (Barroso, 2006, p. 19).

¹⁰⁸ Nas palavras do autor: “1. Em relação à legitimidade democrática: a) propiciar maior identificação entre sociedade civil e classe política, com aumento da coerência entre discurso e prática, visibilidade e controlabilidade da atividade parlamentar; b) conferir maior autenticidade programática aos partidos políticos, fomentando a fidelidade e mitigando a pulverização partidária, com o fim de legendas de aluguel e de partidos sem penetração social, que servem a interesses privados; c) reduzir a influência do poder econômico no processo eleitoral, com o barateamento das campanhas, a limitação dos gastos e, eventualmente, o financiamento público. 2. Em relação à governabilidade: a) facilitar a formação de maiorias de sustentação política do governo; b) institucionalizar as relações entre Executivo e Legislativo, com predomínio dos partidos e não do poder individual atomizado de cada parlamentar; c) criar mecanismos de superação de crises políticas, impedindo a continuidade de governos que perderam sua base de apoio no parlamento e na sociedade. 3. Em relação às virtudes republicanas: a) eliminar o poder de barganha individual de cada parlamentar, gerador de mecanismos de troca de favores por votos; b) tornar o debate político mais programático e menos clientelista; c) esvaziar a necessidade de loteamento de órgãos públicos e de distribuição de cargos em troca de apoio.” (BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Instituto Ideias – Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais**, 2006, p. 4. Disponível em: <https://www.olibat.com.br/documentos/integra_projeto_ideias.pdf>. Acessado em 6 ago. 2025).

É no que se refere aos poderes presidenciais que Luís Roberto Barroso tece maiores comentários. O autor identifica nas atribuições do Presidente da República a nota distintiva dos países que adotam o semipresidencialismo, que variam de acordo com a maior ou menor atuação do Presidente na vida política (Barroso, 2006).

De acordo com o autor, as funções desempenhadas pelo Chefe de Estado o aproximam das atribuições de um Poder Moderador, conforme estabelecido por Benjamin Constant (Barroso, 2006). Nesse sentido, o Presidente situa-se numa posição de superioridade institucional em relação ao Governo e ao Parlamento, o que lhe confere um papel especial na atuação equilibrada para superar crises políticas e recompor os órgãos de Estado (Barroso, 2006).

Luís Roberto Barroso parece compactuar com a concepção de semipresidencialismo criada por Maurice Duverger, adaptada por Jorge Reis Novais e que adotamos nesta obra: a que ressalta a relevância dos poderes presidenciais na ordem política como elemento definidor deste sistema. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso afirma que a eleição direta do Presidente da República não é condição suficiente para caracterizar um sistema como semipresidencialista, mas, “o fundamental, no particular, é que seja titular de competências políticas significativas” (Barroso, 2006, p. 20).

Luís Roberto Barroso também analisou o sistema semipresidencialista em duas realidades concretas: Portugal e França. De acordo com o autor, o semipresidencialismo representou para essas nações “o termo final de um longo e tortuoso processo de maturação institucional, propiciando uma equação mais equilibrada entre os Poderes Executivo e Legislativo” (Barroso, 2006, p. 9).

O constitucionalismo português, marcado por golpes, rupturas e instabilidade institucional teve seu fim com a Constituição de 1976, caracterizada pelo “inédito” equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo (Barroso, 2006, p. 21), proveniente da engenharia política nela delimitada. A França, por sua vez, viveu períodos de intensa instabilidade governamental (Barroso, 2006).

Na França, os períodos (Terceira e Quarta República) caracterizavam-se pela instabilidade governamental, na medida em que não se consolidava uma maioria parlamentar estável, impondo a formação de governos de coligação entre diferentes partidos políticos (Barroso, 2006). A Constituição de 1946, da Quarta República Francesa, concentrava poderes no Parlamento – dentre os quais, o de eleger indiretamente o Presidente da República – que, somados à pulverização do quadro partidário, agravava a instabilidade política (Barroso, 2006).

Com o retorno do General De Gaulle, que assumiu a presidência do país e a tarefa de dar aos franceses uma nova Carta Constitucional, a Constituição de 1958 inaugura um novo período, a Quinta República (Barroso, 2006). A Constituição de 1958 limitou as forças parlamentaristas e De Gaulle formulou novas interpretações acerca das funções do Presidente que, em 1962, passou a ser eleito de forma direta, o que lhe conferiu legitimidade (Barroso, 2006). Com a Constituição de 1958, o período de fragmentação partidário chegou ao fim e os parlamentares passaram a ser eleitos em dois turnos, o que provocou um reagrupamento partidário no segundo turno e uma bipolarização entre esquerda e direita (Barroso, 2006).

Também sob a Constituição de 1958, a França conviveu com cenários políticos em que a maioria eleitoral que dava a vitória política ao presidente coincidia com a maioria parlamentar e com cenários em que essas maiorias não coincidiam. No entanto, de acordo com Luís Roberto Barroso (2006, p. 30), “durante esses diversos períodos, o sistema francês demonstrou grande flexibilidade, ora aproximando-se do parlamentarismo, ora do presidencialismo. Isso se deve à específica repartição de competências que caracteriza a Constituição da França”.

A adoção do sistema semipresidencial, de acordo com Luís Roberto Barroso (2006), viabilizaria a neutralização de dois problemas que o autor elege como recorrentes: **i)** a excessiva concentração de poderes no Executivo, desprovida de mecanismos eficazes de controle e responsabilização política; **ii)** a redefinição das funções legislativas, marcada pela atuação conjunta e coordenada entre Governo e Parlamento. A alternativa semipresidencialista também apresentaria importantes potencialidades a serem inseridas na vida política brasileira (Barroso, 2006).

A primeira vantagem do sistema semipresidencialista, de acordo com o jurista, é a eleição direta do Presidente da República pelo voto popular (Barroso, 2006). Luís Roberto Barroso (2006) destaca circunstâncias históricas que tornam esse aspecto importante na identidade constitucional brasileira, como, a manifestação popular em dois plebiscitos (1963 e 1993), que sagraram o presidencialismo como a escolha dos brasileiros para constituir o sistema de governo do país, e o Movimento “Diretas Já” que reivindicava a aprovação de Emenda Constitucional instituindo eleições presidenciais por sufrágio popular, após um longo período de ditadura militar.

Sob um aspecto político, o autor destaca, ainda, a visão comum de que “o Executivo é tradicionalmente mais representativo que o Congresso” (Barroso, 2006, p. 35). Nesse sentido, a eleição presidencial desperta, na população, mais interesse do que as eleições parlamentares (Barroso, 2006).

O semipresidencialismo também teria o efeito de mitigar a dissidência entre o Presidente da República e o Congresso Nacional (Barroso, 2006). De acordo com o autor, o sistema presidencialista somado ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta tem provocado relações conturbadas entre o Executivo e o Legislativo, marcadas por “conflitos e cooptações, com frequente sucumbimento das virtudes republicanas” (Barroso, 2006, p. 35).

Nesse cenário, o Presidente acumula as chefias de Governo e de Estado sem que o Congresso se envolva diretamente, ao passo que, se exige seu apoio para governar (Barroso, 2006). A situação é agravada por um quadro político partidário fragmentado, que força o Executivo e o Legislativo a realizar negociações que visam menos os interesses públicos e mais os interesses eleitorais, quando não privados ou patrimoniais (Barroso, 2006).

Luís Roberto Barroso, nessa quadra, também enfatiza os potenciais do sistema de governo semipresidencialista conjugado com o sistema eleitoral distrital misto e com um sistema partidário mais autêntico e menos fragmentado. De acordo com o jurista, nessas condições a relação entre Governo e Parlamento seria aprimorada, bem como facilitada o exercício do poder (Barroso, 2006). Nessa hipótese, não haveria comprometimento dos mecanismos de controle. Afinal, o Governo se constitui da maioria parlamentar, que a ele delega poderes. Sem tê-la, é substituído por um novo Governo. Não havendo organização para formar nova maioria, dissolve-se o Congresso e se convoca novas eleições parlamentares (Barroso, 2006). O autor enfatiza, ainda, que o sistema eleitoral distrital misto possibilita pleitos mais simples e baratos e enfatiza partidos em vez de indivíduos (Barroso, 2006).

Nesse aspecto, o semipresidencialismo contribui para Governos de maior base política e de relacionamento mais saudável entre o Poder Executivo e Legislativo, baseado nas articulações institucionais e partidárias (Barroso, 2006).

O semipresidencialismo também possibilitaria maior controle político sobre as ações governativas, uma vez que o Governo é responsável politicamente perante o Parlamento ou pelo Presidente (Barroso, 2006). Nesse sentido, crises político-institucionais são resolvidas mediante a alteração de Gabinete, ou, quando muito, pela realização de novas eleições, momento este que o povo exerce diretamente o controle do Governo (Barroso, 2006).

O autor enfatiza que o semipresidencialismo revela potencial para fortalecer a governabilidade ao separar de forma adequada os atos de Estado da ação política (Barroso, 2006). Nesse arranjo, o Presidente, com mandato fixo e autoridade institucional reconhecida, exerce o papel de guardião da estabilidade, enquanto o Primeiro-Ministro e seu Gabinete assumem a condução das decisões políticas, sujeitas às pressões do poder (Barroso, 2006). Assim, as crises políticas tendem a não se converter em crises institucionais, sendo em regra

solucionadas por mecanismos como o voto de confiança, a destituição do governo ou a convocação de novas eleições (Barroso, 2006).

Luís Roberto Barroso (2006), no entanto, adverte que a destituição frequente de Governos por razões pouco relevantes poderia gerar instabilidade e comprometer a harmonia entre os poderes. Dessa forma, a dissolução do Parlamento apenas se justifica na ausência de uma maioria sólida, capaz de sustentar governos duradouros, ou quando essa maioria se afasta de forma evidente da vontade popular.

Nesse sentido, o autor recomenda a adoção de algumas medidas para evitar a instabilidade ministerial, que denomina “válvulas de segurança” (Barroso, 2006, p. 37). Os exemplos possíveis incluem: (a) a vedação de destituição do Primeiro-Ministro antes de transcorrido um prazo mínimo de sua nomeação (seis meses, por exemplo), salvo mediante quórum qualificado; (b) a exigência de que os parlamentares indiquem previamente o sucessor do Primeiro-Ministro para que a moção de desconfiança seja válida; e (c) a proibição de dissolução do Parlamento antes de um período mínimo após as eleições (como dois anos), entre outras medidas que podem ser concebidas.

Luís Roberto Barroso, portanto, vislumbra no semipresidencialismo a fórmula para a solução dos problemas políticos institucionais do país. Não nega evidência, no entanto, aos demais problemas do sistema político. Ao contrário, aponta-os. A posição do autor é relevante à medida que identifica os problemas institucionais que envolvem a relação entre Executivo e Legislativo que não diz respeito apenas ao sistema de governo. É relevante porque nos indica que soluções simplistas não indicam verdadeiramente o caminho de superação dos conflitos políticos institucionais brasileiro, do qual uma simples alteração do sistema de governo seria de pronto a solução prodigiosa.

Ainda que em menor grau, também Manoel Gonçalves Ferreira Filho. O constitucionalista não nega os problemas do sistema político brasileiro. Antes, ressalta-o, como faz com a questão da multiplicidade e “pequenezização” partidária e os efeitos deletérios do sistema eleitoral proporcional para a formação de maioria parlamentar. A diferença deste autor reside em sua visão do semipresidencialismo como um aprimoramento político-institucional que pode ser tomado como primeiro passo para o desenvolvimento salutar do país¹⁰⁹.

¹⁰⁹ O autor enfatiza que “Claro está que essa mudança institucional [alteração do sistema de governo em um sentido semipresidencialista] não bastará por si só. Vários dos problemas brasileiros não têm solução a curto prazo, muito menos à mercê de um governo, conquanto bom. Há, por exemplo, de levar a cultura política do povo e da elite, o que é obra de educação... Mas lembrando a sabedoria popular, se Roma não se fez num dia, toda caminhada começa por um primeiro passo. É preciso dar esse primeiro passo, contudo na direção correta” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 110).

A adoção do semipresidencialismo também é defendida por Gilmar Mendes. De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, desde 2015, com o estabelecimento das emendas impositivas, a relação entre Executivo e Legislativo passou por transformações profundas, com aumento do poder do Congresso Nacional, que estimula o país a encaminhar-se para uma opção semipresidencialista¹¹⁰.

Para Gilmar Mendes, o país já vive, em alguma medida, uma dimensão semipresidencialista¹¹¹. O Ministro do Supremo Tribunal Federal atribui essa perspectiva às constantes crises entre Executivo e Legislativo, em especial, àquelas pelas quais o ex-Presidente Michel Temer viveu durante seu mandato, que o fez combinar suas ações com o Congresso para ter a governabilidade garantida (Mendes, 2022).

Gilmar Mendes (2022) cita também a questão das emendas parlamentares como fundamento de uma dimensão semipresidencialista experimentada pelo país, que ao longo dos anos, têm mudado a sua natureza de execução e fomentado disputas entre o Executivo e o Legislativo, bem como, têm sido objeto de discussão judicial¹¹².

De acordo com o Ministro, as emendas parlamentares têm provocado tensões entre os Poderes, uma vez que possibilitam a destinação de recursos públicos sem a correspondente responsabilização pela execução, contribuindo para o desequilíbrio institucional¹¹³. Nesse contexto, Gilmar Mendes apresenta o semipresidencialismo como alternativa para redefinição de competências e redistribuição de responsabilidades no exercício do governo.

O Ministro Gilmar Mendes ressalta também o caráter do texto constitucional que, em suas palavras, é “muito detalhado e exige esse movimento de coalização” (Mendes, 2022). Dessa forma, qualquer Presidente da República que intente liderar alguma reforma, necessita de uma maioria parlamentar para aprovar emendas constitucionais (Mendes, 2022).

¹¹⁰ Em entrevista, o Ministro Gilmar Mendes afirmou a existência de um Executivo minoritário e um Congresso poderoso, o que levava, em suas palavras, à identificação de um “parlamentarismo desorganizado” (FERRAZ, Marina. Gilmar vê semipresidencialismo como opção frente ao poder do Congresso. **Poder360**, 3 jul. 2025. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poder-justica/gilmar-fala-em-semipresidencialismo-diante-do-poder-do-congresso/>>. Acesso em: 24 jul. 2025).

¹¹¹ Em 4 de abril de 2022 o portal JOTA realizou o debate sobre o semipresidencialismo, que teve por convidados o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes e o então Presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira (JOTA. Arthur Lira e Gilmar Mendes discute Semipresidencialismo. YouTube, 4 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RnzF-UkvX3g>>. Acesso em: 6 ago. 2025.). O debate também foi noticiado em: JOTA. Semipresidencialismo: o que pensam Arthur Lira e Gilmar Mendes. **JOTA**, 12 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/legislativo/semipresidencialismo-o-que-pensam-arthur-lira-e-gilmar-mendes>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

¹¹² Como já mencionado, trata-se da ADPF 854, de relatoria do Min. Flávio Dino.-

¹¹³ BOECHAT, Gabriela. Gilmar Mendes diz que adoção do semipresidencialismo será discutida em 2025. **CNN Brasil**, 23 jan. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/gilmar-mendes-diz-que-adocao-do-semipresidencialismo-sera-discutida-em-2025/>>. Acesso em: 5 ago. 2025.

Gilmar Mendes ressalta também o papel do Congresso Nacional em pautar discussões políticas e atravessar crises. Nesse cenário, o Executivo tem exercido papel menor (Mendes, 2022). Dessa forma, o Ministro interpreta o presidencialismo de coalizão como uma expressão de semipresidencialismo, à medida que, virtualmente, alguém exerce a função de Primeiro Ministro (Mendes, 2022).

A defesa de Gilmar Mendes em favor do semipresidencialismo levou o Ministro, em 2017, à época que presidia o Superior Tribunal Eleitoral, a elaborar uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição que redesenhava o sistema de governo brasileiro e encaminhá-la ao Senado Federal¹¹⁴. Trata-se do Ofício “S” n. 79, de 2017, que faz parte das discussões do próximo tópico.

O anteprojeto era apoiado por Michel Temer, então Presidente da República¹¹⁵. O semipresidencialismo não é apenas apoiado pelo ex-Presidente, mas é apontado como a forma que exerceu o seu governo no período que presidiu o país¹¹⁶.

O autor alude à Teoria Tridimensional do Direito, elaborada por Miguel Reale para justificar sua posição¹¹⁷. Os fatos reiterados são valorados e, valiosos, tornam-se normas. Michel Temer não aponta apenas a forma que governou para justificar a necessária adoção do semipresidencialismo no país. O ex-Presidente indica também o ganho de poder do Legislativo. Portanto, a forma como governou e o aumento de poder do Congresso Nacional são os fatos que justificam o semipresidencialismo – a norma.

Michel Temer (2024) afirma que o Congresso assumiu protagonismo no cenário político. O Parlamento não é mais apenas o responsável Orçamento, também o controla por

¹¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Ofício nº 1. Minuta de Proposta de Emenda à Constituição que institui o sistema semipresidencialista no Brasil**. Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/12/DOC-Avulso-inicial-da-mate%CC%81ria-20171218-1.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹¹⁵ O próprio Michel Temer afirma em artigo escrito para o jornal O Estado de S. Paulo e repostado por seu partido (TEMER, Michel. O semipresidencialismo – artigo de Michel Temer no Estadão. **Redação MDB**, 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.mdb.org.br/o-semipresidencialismo-artigo-de-michel-temer-no-estadao/>>. Acesso em: 6 ago. 2025).

¹¹⁶ “Faço essas preliminares para tratar da modificação do sistema de governo. Não para já, porque o presidente, o vice-presidente e os eleitos do Legislativo o foram debaixo da ordem constitucional vigente. Portanto, deve-se pensar em 2022. E por que a proposta de modificação? Porque os fatos estão se impondo naturalmente. Creio até que contribuí com eles. No meu governo trouxe o Congresso para governar com o Executivo. Alardeei que exercia um semipresidencialismo.” (TEMER, Michel. O semipresidencialismo – artigo de Michel Temer no Estadão. **Redação MDB**, 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.mdb.org.br/o-semipresidencialismo-artigo-de-michel-temer-no-estadao/>>. Acesso em: 6 ago. 2025).

¹¹⁷ “Fato, valor e norma. Era a lição do professor Miguel Reale quando ressaltava que certos fatos vão sendo tão valorizados que, em dado momento, são normatizados. Seja: viram leis. É o caso, penso, do semipresidencialismo” (TEMER, MICHEL. O semipresidencialismo. **Estadão**, Espaço Aberto, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/o-semipresidencialismo/?srsltid=AfmBOooy_15uoS0MJKGgOigMUe1cBgeLQtfLAkoSLS2r3S6L6hJEyak->>. Acesso em: 6 ago. 2025).

meio das emendas impositivas. Nesse sentido, o autor percebe, “cada vez mais, uma ação imperativa, quase executiva do Parlamento Nacional” (Temer, 2024).

O ex-Presidente Michel Temer também demonstrou sua preocupação com o desempenho do presidencialismo. De acordo com o autor, o Presidente da República é eleito, no Brasil, com uma maioria do povo, mas como uma minora partidária (Temer, 2006). Nessa conjuntura, o Presidente precisa costurar apoio político parlamentar, o que gera constantes críticas (Temer, 2006).

Ademais, a relação é marcada por antagonismos (Temer, 2006). Se, de uma parte, reivindica-se a independência do Legislativo, se esquece que ele também faz parte do governo (Temer, 2006). Se, de outra parte, o Presidente consegue estruturar uma base de apoio parlamentar, este é acusado de fisiologismo ou qualquer outra prática condenável (Temer, 2006).

Nesse cenário, o autor enfatiza que a Constituição impõe não apenas a separação, mas também a harmonia entre os Poderes, o que demanda relações institucionais respeitadas e cooperativas (Temer, 2006). Contudo, na prática, ressalta o autor, prevalecem disputas por espaço político, críticas mútuas e intrigas recorrentes, mesmo entre aliados formais, revelando a fragilidade do equilíbrio entre Executivo e Legislativo (Temer, 2006).

Michel Temer também enfatiza o estado atual do presidencialismo brasileiro, para quem, está desgastado e em farrapos¹¹⁸. O sistema de governo presidencialista não presta alternativas capaz de conter crises políticas através de soluções pacíficas e, ainda, promove traumas institucionais, de acordo com o autor (Temer *apud* Prasser, 2024). Temer ressalta que os Presidentes governam à sombra de um *impeachment*, que, enfatiza o autor, “não é voto de desconfiança. São institutos que não podem ser confundidos” (*apud* Prasser, 2024, p. 15).

O ex-Presidente da República identifica também a multiplicação de partidos sem doutrina como responsável pela corrosão do presidencialismo brasileiro (*apud* Prasser, 2024). De acordo com Michel Temer, observa-se um descompasso entre a orientação partidária e o comportamento do parlamentar individual, revelando a fragilidade da disciplina interna das legendas (*apud* Prasser, 2024).

Nesse contexto, Michel Temer enfatiza que o próprio termo partido se mostra inadequado, visto que, no Brasil, predominam agremiações políticas pouco coesas, mais

¹¹⁸ Michel Temer escreve o prefácio da obra “Semipresidencialismo no Brasil: experiências constitucionais comparadas e conformação”, de João Victor Prasser, onde verbaliza que “O presidencialismo brasileiro está, com a licença da expressão, roto e esfarrapado” (PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação**. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2024, p. 15).

voltadas a interesses circunstanciais do que a projetos programáticos consistentes (*apud* Prasser, 2024). O autor também ressalta, a partir da própria experiência, que “na votação de projetos de iniciativa do Executivo, por vezes não se pode contar sequer com metade dos parlamentares de partidos que supostamente integram a maioria governamental” (Temer *apud* Prasser, 2024, p. 15).

Por essas razões Michel Temer advoga pela adoção do semipresidencialismo no Brasil. De acordo com o autor, o sistema semipresidencial trata-se de uma modalidade híbrida que associa características do presidencialismo e do parlamentarismo (*apud* Prasser, 2024).

A virtude do sistema semipresidencialista, de acordo com o autor, reside na distinção da Chefia de Estado e Chefia de Governo, esta última de responsabilidade do Primeiro-Ministro e seu Gabinete, o que contribui para reduzir os riscos de crises institucionais (Temer *apud* Prasser, 2024). Nesse sentido, Michel Temer assinala que o pressuposto de constituição do governo é a maioria parlamentar, se o Governo a perde, outra se formará, instalando novo Governo, com maior naturalidade (*apud* Prasser, 2024).

A segunda virtude do sistema, para o autor, é a responsabilização do parlamentar pela ação governativa. Michel Temer (*apud* Prasser, 2024) ressalta que, atualmente, os parlamentares dependem de verbas, que dirigem aos estados e municípios, para buscar a reeleição, sem se responsabilizar pela sua execução (Temer *apud* Prasser, 2024). À medida que o parlamentar se responsabiliza não apenas pela atividade legislativa, mas também pelo governo, a discussão política nacional se qualifica (Temer *apud* Prasser, 2024).

O ex-Presidente Michel Temer destaca outras vantagens do sistema semipresidencial¹¹⁹. O sistema mantém a eleição direta do Presidente da República, a qual os cidadãos brasileiros estão habituados; contribui para redução do número de partidos políticos, uma vez que eles

¹¹⁹ Dentre as vantagens do sistema semipresidencialista, de acordo com Michel Temer: “a) o presidente continua titular de parcela da tarefa executiva, muito ao gosto do eleitorado brasileiro; b) tem fim o impeachment do presidente da República, o que, sabidamente, gera crises institucionais; c) só existirá governo quando formar-se maioria parlamentar. Seja: se o gabinete (Ministério) perder a maioria parlamentar, outra se forma e novo governo se instala, sem o trauma do impedimento como ocorre no presidencialismo; d) os parlamentares terão responsabilidade pela execução de governo e não apenas pela legislação; e) resolve a questão do grande número de partidos políticos, já que haverá um bloco de *situação*, que poderá ser integrado por grande número de siglas partidárias, e um bloco de *oposição* com outro tanto número de siglas partidárias; conceitualmente, serão dois partidos, *um situação*, *outro oposição*; f) torna, portanto, mais segura a governabilidade uma vez que no presidencialismo o presidente da República também depende de maioria parlamentar que é extremamente instável; o partido apoia o governo, mas as bancadas se dividem na votação; g) ao buscar a reeleição, o parlamentar, se da situação, dirá “governei bem”, se da oposição, “opus-me adequadamente ao governo”. Eleva, portanto, o nível da discussão política no País.” (TEMER, MICHEL. O semipresidencialismo. **Estadão**, Espaço Aberto, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaao/espaco-aberto/o-semipresidencialismo/?srsltid=AfmBOooy_15uoS0MJKGgOigMUe1cBgeLQtFLAkoSLS2r3S6L6hJEyak->>. Acesso em: 6 ago. 2025).

devem reduzir-se a dois blocos (situação e oposição); e torna a governabilidade mais estável (Temer, 2024).

Arthur Lira, que foi Presidente da Câmara dos Deputados¹²⁰, também defende a implementação do semipresidencialismo no Brasil. O ex-Presidente da Câmara foi responsável pela criação de um Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista (GTSISGOV) no ano de 2022. A medida institucionalizou o debate sobre a adoção do semipresidencialismo no Brasil.

O deputado, em posição parecida com as opiniões defendidas pelo Ministro Gilmar Mendes e pelo ex-Presidente Michel Temer, afirma similaridade do sistema de governo estabelecido na Constituição com o parlamentarismo¹²¹.

De acordo com o parlamentar, o quadro político partidário incentiva a adoção do semipresidencialismo (Lira, 2023). Em função das reformas adotadas no sistema eleitoral, como, a aplicação de cláusula de barreira, o fim das coligações para eleições proporcionais e o advento das federações, o número de partidos políticos está reduzindo, o que facilita a implementação do novo sistema (Lira, 2023).

Arthur Lira sustenta que é necessário deixar um governo de coalizão para adotar um governo de corresponsabilidade¹²². De acordo com o parlamentar, o Presidente da República possui uma pequena base de apoio na Câmara dos Deputados, o que implica dificuldade em impor seu programa de governo, que, por consequência, exige a construção de uma coalizão¹²³. Nesse cenário, o parlamentar aponta uma necessária corresponsabilização governativa do Congresso¹²⁴.

¹²⁰ Inicialmente, cumpre ressaltar que “legislatura” compreende o período de quatro anos durante o qual os membros do Poder Legislativo exercem seus mandatos. Na atual legislatura, referente ao período de 2023 a 2026, o deputado Arthur Lira foi Presidente da Câmara dos Deputados para o biênio 2023-2024. Anteriormente, na Legislatura referente ao período 2019 a 2022, Arthur Lira foi Presidente da Câmara dos Deputados no período 2021-2022.

¹²¹ Em março de 2023, em um evento promovido pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP), o deputado Arthur Lira afirmou que “a Constituição já é parlamentarista. Não é razoável que não procuremos modelo mais adequado” (ACSP – Associação Comercial de São Paulo. Reunião híbrida do Conselho Político e Social (COPS/ACSP) com Arthur Lira. YouTube, 6 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LayBZczxH0g>>. Acesso em: 6 ago. 2025).

¹²² Arthur Lira foi um dos palestrantes no debate sobre o Semipresidencialismo realizada pelo JOTA em abril de 2022, anteriormente mencionado neste trabalho. Na oportunidade, o parlamentar teceu uma série de considerações, a partir de sua compreensão, sobre o presidencialismo e sobre o sistema semipresidencialista.

¹²³ De acordo com Arthur Lira, não mais do que 10% dos deputados na Câmara “Com 10%, ele não governa, ele não aprova nada, ele não vai pôr em prática tudo o que prometeu na campanha e o congresso não daria esse respaldo então ele tem que ir para esse presidencialismo de coalizão” (JOTA. Semipresidencialismo: o que pensam Arthur Lira e Gilmar Mendes. JOTA, 12 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/legislativo/semipresidencialismo-o-que-pensam-arthur-lira-e-gilmar-mendes>>. Acesso em: 24 jul. 2025).

¹²⁴ Arthur Lira foi um dos convidados à mesa de abertura do IX Fórum Jurídico Brasileiro. Na oportunidade o parlamentar afirmou que: “A previsão de uma dupla responsabilidade do governo, ou de uma responsabilidade

Para Arthur Lira (2022) a questão das emendas parlamentares também incentiva a adoção do semipresidencialismo no Brasil. De acordo com o deputado, no sistema vigente, os parlamentares não assumem responsabilidade efetiva pelo conteúdo das votações (Lira, 2022). Nesse sentido, uma das vantagens do semipresidencialismo seria justamente transformar o Legislativo em cogestor, atribuindo deveres e encargos tanto ao Parlamento quanto ao Executivo (Lira, 2022).

De acordo com Arthur Lira, o semipresidencialismo é mais eficaz para enfrentar as crises políticas no Brasil¹²⁵. Nesse sentido, o parlamentar afirma que o semipresidencialismo contribuiria para ampliar a estabilidade política, uma vez que, em momentos de crise, o sistema permitiria a substituição do Primeiro-Ministro através de mecanismos mais céleres e menos traumáticos (Lira, 2021).

O parlamentar também aponta outras vantagens do sistema semipresidencialista. Segundo Arthur Lira (2021) o sistema preserva a eleição do Presidente da República por voto universal. Outra vantagem do sistema, de acordo com o deputado, é a manutenção de poderes significativos nas mãos do Presidente, como o veto a leis parlamentares, a nomeação do Primeiro-Ministro, do alto Comando Militar e outros cargos políticos relevantes e o controle de constitucionalidade de normas (Lira, 2021).

No cerne da discussão sobre a implementação do semipresidencialismo, conforme apontado por Gilmar Mendes, Michel Temer e Arthur Lira, está o aumento da influência do Congresso no Orçamento, especialmente por meio das emendas parlamentares. Segundo Marcus André Melo (2025), as emendas parlamentares, em seu desenho atual, representam um sintoma de disfunções mais amplas do presidencialismo brasileiro, que dificilmente retornará ao modelo do passado.

Para o cientista político, a retomada do protagonismo do Executivo dependeria de maior robustez partidária, com ampliação da bancada governista; de maior alinhamento entre a coalizão e a mediana do Congresso; de distribuição ministerial mais proporcional à base de apoio; e de condições contextuais favoráveis, como, estabilidade econômica, elevada popularidade presidencial, boa avaliação de governo e menor polarização política (Melo, 2025).

compartilhada do governo, que responderia tanto ao presidente da República quanto ao Parlamento, pode ser a engrenagem institucional que tanto nos faz falta nos momentos de crises políticas mais agudas" (IDP. IX Fórum Jurídico Brasileiro. YouTube, 15 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9UE6PSfVyAk>>. Acesso em: 6 ago. 2025).

¹²⁵ "Em nossos dias, a crise, que deveria ser exceção, parece ter se transformado no padrão da realidade com que os sistemas políticos têm de lidar no cotidiano" (IDP. IX Fórum Jurídico Brasileiro. YouTube, 15 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9UE6PSfVyAk>>. Acesso em: 6 ago. 2025).

Nesse sentido, de acordo com o autor, reformas no sistema orçamentário, voltadas a reduzir o individualismo na apresentação de emendas e a fortalecer incentivos partidários e coletivos, teriam apenas efeito mitigador diante do problema estrutural (Melo, 2025).

Bruno Dantas (*in* Prasser, 2023) aponta que a corresponsabilidade governativa entre os Poderes políticos, bem como a ausência de responsabilidade jurídica do parlamentar na execução do orçamento são assuntos de relevância no debate institucional do nosso modelo presidencialista, mas também o são em um eventual sistema semipresidencial.

O Ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, afirma que o debate sobre a implementação do semipresidencialismo envolve diversas complexidades (*in* Prasser, 2023). O Ministro aponta fatores históricos, políticos e socioculturais que devem ser considerados no debate, assim como demais complexidades materiais ou formais (Dantas *in* Prasser, 2023).

Todavia, Bruno Dantas aponta duas complexidades que, de acordo com o próprio Ministro, parecem passar despercebidas quando o assunto é o semipresidencialismo: o posicionamento institucional do Senado Federal e o Orçamento (*in* Prasser, 2023).

As experiências semipresidencialistas demonstram que sua dinâmica institucional está fortemente vinculada à atuação das câmaras baixas (Dantas *in* Prasser, 2023). Não há registro de sistemas semipresidencialistas em que uma câmara alta desempenhe papel tão relevante e autônomo quanto o do Senado Federal brasileiro, o que revela uma peculiaridade de nosso arranjo institucional e um desafio adicional à hipótese de sua adoção no país (Dantas *in* Prasser, 2023).

De acordo com Bruno Dantas (*in* Prasser, 2023), nos sistemas semipresidencialistas que adotam o bicameralismo, a confirmação ou a retirada do Primeiro-Ministro são de competência das câmaras baixas. Também são sobre elas que recai a prerrogativa presidencial de dissolução da legislatura (Dantas *in* Prasser, 2023).

Bruno Dantas afirma que, na experiência de nosso modelo presidencialista, o Senado Federal concentra atribuições que destoam do modelo semipresidencialista (*in* Prasser, 2023). Nesse sentido, a adoção do semipresidencialismo exigiria dos Senadores a renúncia de parte significativa de suas funções tradicionais em uma eventual redistribuição do poder político (Dantas *in* Prasser, 2023).

Além disso, Bruno Dantas (*in* Prasser, 2023) aponta que semipresidencialismo e federalismo raramente coexistem como fórmulas institucionais consolidadas na literatura científica, seja ela política ou jurídica – a exceção da Áustria e da Rússia. No entanto, destaca que no primeiro o país o modelo é limitado em razão de seu território geograficamente pequeno; no segundo, porque o arranjo se restringe essencialmente ao texto constitucional, sem prática

consistente (Dantas, *in* Prasser, 2023). Dessa forma, o Ministro conclui que inexiste uma experiência efetiva e duradoura de países federativo verdadeiramente (Dantas *in* Prasser, 2023).

A segunda complexidade que deve ser analisada no debate sobre eventual adoção do semipresidencialismo é o orçamento, segundo Bruno Dantas (*in* Prasser, 2023). O Ministro ressalta que três características marcam o Poder Executivo no atual sistema de governo: “(i) a gestão administrativa, com a condução da máquina pública; (ii) o controle da execução orçamentária; e (iii) a responsabilidade - sobretudo pelo manuseio do orçamento, a partir de um determinado arcabouço fiscal.” (Dantas *in* Prasser, 2023, p. 185).

Nesse sentido, a ausência de responsabilidade jurídica do parlamentar e a falta de mecanismos que importem a corresponsabilidade governativa entre Executivo e Legislativo são marcas do presidencialismo brasileiro, que acarretam o tensionamento e conflito entre os Poderes, como ressalta Bruno Dantas (*in* Prasser, 2023). No entanto, parcela do desgaste reside, conforme apontado pelo Ministro, na formulação do orçamento da União (Dantas *in* Prasser, 2023).

De acordo com Bruno Dantas (*in* Prasser, 2023) esse é um desafio estrutural do presidencialismo brasileiro que, caso não seja enfrentado com a devida sensibilidade institucional, também se reproduziria em um eventual semipresidencialismo. Nesse sentido, o Ministro ressalta o necessário exame da questão dos impasses orçamentários, cuja complexidade da questão exige uma detida análise no futuro.

A proposta de adoção do semipresidencialismo no Brasil também foi discutida pela comunidade científica e acadêmica do país. Rubens Beçak, professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, é um dos juristas que ressaltam a importância do debate.

Para Rubens Beçak (2021), o semipresidencialismo é um sistema híbrido, que mantém as características gerais do sistema parlamentar de governo, mas que a elas somam a figura do Presidente da República cujas atribuições determinam o equilíbrio político e a garantia da estabilidade.

No que tange ao Brasil, Rubens Beçak (2021), inicialmente, delimita as bases da discussão. A primeira diz respeito à superação do debate sobre as virtudes dos sistemas de governo, que contrapõe presidencialismo e parlamentarismo, para fixar o exame institucional às reais necessidades do país. Nesse sentido, Rubens Beçak (2021) destaca que o Brasil, com breve período parlamentarista, pratica o sistema presidencialista de governo desde 1889. E, nessa quadra, questiona a plausibilidade da adoção de outro sistema diante de um modelo há muito consolidado.

O questionamento de Rubens Beçak (2021) demonstra a sensibilidade e atenção à história política e constitucional do país. O autor ressalta a longa experiência política brasileira com o sistema de governo presidencialista e questiona se a adoção de outro modelo não seria ignorá-lo ou mesmo ignorar as duas oportunidades em que os cidadãos rejeitaram a adoção do parlamentarismo.

Embora a experiência presidencialista não deve ser desconsiderada, o autor aponta sua preocupação com as “tradicionais” crises políticas que marcam o sistema de governo presidencial brasileiro (Beçak, 2021). O período, lembra-nos o professor, foi marcado por golpes, “contragolpes”, insurreições, levantes, revoluções, deposições e *impeachments* (Beçak, 2021).

Não apenas os períodos de instabilidade são considerados pelo autor. Rubens Beçak (2021) preocupa-se até mesmo com os períodos de estabilidade institucional, no qual o funcionamento do presidencialismo de coalizão é percebido como um “presidencialismo de cooptação”.

Nesse sentido, Rubens Beçak (2021) questiona se uma alternativa para uma vida mais salutar ao país não passa pela otimização do sistema que já conhecemos (presidencialismo), através da adoção de outro, o semipresidencialismo. O sistema semipresidencialista, de acordo com o autor, teria por benefício distinguir qualquer crise de governo de possível crise de Estado (Beçak, 2023)

A recente história política brasileira tem nos apresentado constantes crises, numa situação que nos acostumamos devido ao acúmulo de atribuição de nossos Presidentes, como ressalta-nos Rubens Beçak (2021). Dessa forma, o professor Rubens Beçak (2021) conclui para um melhoramento institucional do nosso sistema de governo.

Marcelo Leonardo Tavares, professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, é mais um integrante da comunidade acadêmica que também examina o semipresidencialismo como alternativa de sistema de governo ao Brasil. O professor afirma que o presidencialismo brasileiro apresenta problemas estruturais de difícil solução, que demanda a formatação de um novo sistema, o semipresidencialismo (Tavares, 2017).

De acordo com o jurista, o presidencialismo de coalizão não incentiva o diálogo institucional formal, concentra excessivamente o poder na figura do Presidente da República e carece de instrumentos eficazes para prevenir e solucionar crises políticas (Tavares, 2017). A situação é agravada quando o Presidente, para obter maioria em um Congresso marcado pela fragmentação partidária, faz uso “de mecanismos pouco transparentes, que estimulam o

clientelismo e o patrimonialismo, além de dificultar o controle dos atos da Administração” (Tavares, 2017, p. 73/74).

Marcelo Tavares (2017) não nega que, após a promulgação da Constituição de 1988, os Presidentes obtiveram sucesso na aprovação de leis. No entanto, o autor conclui que práticas, como, a alocação de Ministérios, o uso das emendas orçamentárias e as trocas de favores contribuíram decisivamente para a baixa qualidade das relações institucionais (Tavares, 2017).

Nesse sentido, Marcelo Tavares (2017) sugere a adoção do semipresidencialismo, para quem, o sistema apresenta potencial para articular, de forma equilibrada, estabilidade governamental, flexibilidade institucional e mecanismos de controle político no contexto brasileiro.

A implementação exigiria uma reorganização da estrutura do Poder Executivo, bem como a definição de novos parâmetros de interação entre os Poderes, de modo a assegurar funcionamento harmonioso e efetividade do modelo¹²⁶.

A proposta de Marcelo Tavares (2017) centra-se em um Executivo bicéfalo e em uma nova relação entre os Poderes. O Poder Executivo adotaria a dualidade como característica, com um Presidente da República eleito diretamente pelo povo, com um Governo composto pelo Primeiro-Ministro, nomeado pelo Presidente, e Ministros, indicados pelo Primeiro-Ministro e nomeado pelo Chefe de e seu Gabinete (Tavares, 2017).

Nessa arquitetura constitucional dos Poderes, ao Presidente da República cumpriria as atribuições de Chefia de Estado e orientação geral do Governo, por meio da presidência do Conselho de Ministros, bem como, o dever de garantia da independência nacional, indissolubilidade da União, defesa nacional e a guarda da Constituição do regular funcionamento dos Poderes públicos (Tavares, 2017).

Por sua vez, o Governo estaria submetido a uma dupla responsabilidade: em relação ao Presidente da República e em relação à Câmara dos Deputados (Tavares, 2017). Em momentos de alinhamento político entre o Presidente e o Governo, a vinculação deste com aquele seria mais direta (Tavares, 2017). No entanto, em momentos de coabitação, a centralidade da

¹²⁶ O autor propõe a um sistema com as seguintes características: “(i) Executivo dual, dividido entre a Presidência e o Governo (chefiado pelo primeiro-ministro); (ii) Flexibilidade de estabelecimento de relações políticas, a depender da realidade da formação de maiorias (períodos de concordância e de coabitação); (iii) Irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Legislativo, com possibilidade de sua destituição mediante impeachment; (iv) Existência de atribuições constitucionais próprias do presidente, sem necessidade de ratificação pelo Governo, que possam ser desaprovadas por ampla maioria do Congresso; (v) Formação do Governo por escolha do presidente; (vi) Dupla responsabilidade política colegiada do Governo, perante o presidente e perante o Parlamento; (vii) Possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado; (viii) Influência do Executivo nos trabalhos legislativos; (ix) Relevante papel da oposição no controle de políticas públicas; (x) Funcionamento de *ghost government*; (xi) Instituição de burocracia estável nos altos escalões da Administração, sob modelo do *civil service* inglês” (Tavares, 2017, p. 74).

responsabilidade se deslocaria para a Câmara dos Deputados, aproximando-se do modelo de responsabilidade do parlamentarismo (Tavares, 2017).

De acordo com Tavares (2017), a organização diárquica¹²⁷ do Poder Executivo representaria um avanço político para o país, favorecendo relações institucionais transparentes e sustentadas em bases normativas. Além disso, permitiria a criação de um sistema dinâmico de freios e contrapesos, proporcional e capaz de conter a “hiperpresidencialização”, ao mesmo tempo em que colocaria o Governo como elemento de proteção política do Executivo (Tavares, 2017, p. 74).

Na nova relação entre os Poderes, de acordo com o autor, na maior parte do tempo, é possível ter a expectativa de que o Executivo venha a funcionar com o apoio majoritário do Presidente da República e da Câmara dos Deputados (Tavares, 2017). Dessa forma, o Presidente lidera a política nacional ao mesmo tempo que tem-lhe conferida a preservação institucional do cargo, enquanto ao Governo é atribuída a execução do programa e o relacionamento com o Congresso (Tavares, 2017).

No entanto, também é possível que os delineamentos do sistema semipresidencial possam, na prática, permitir que a maioria parlamentar constituída na Câmara não coincida com a coligação de apoio ao Presidente (Tavares, 2017). Nesse caso, pode ocorrer três saídas institucionais: i) a renúncia do Presidente com a consequente eleição para o Executivo; ii) a dissolução da Câmara dos Deputados com o fim de formar nova composição da Câmara; ou iii) a coabitação, na qual as atribuições do Presidente passam a ser mais restritas (Tavares, 2017).

Dessa forma, Marcelo Tavares (2017) pontua que essa configuração institucional poderia combinar os benefícios do movimento entre “presidencialização” e “parlamentarização”, funcionando também como mecanismo de prevenção de crises. Ademais, em situações de agravamento do conflito entre Legislativo e Executivo, estariam disponíveis as soluções excepcionais da destituição do Governo ou da dissolução da Câmara, evitando-se, assim, o recurso extremo do *impeachment* (Tavares, 2017).

¹²⁷ Nas palavras do autor: “Seriam muitas as vantagens da diarquia do Poder Executivo: manter a legitimidade popular do presidente, dando-lhe importantes atribuições na chefia de Estado e de orientação geral do Governo; permitir que o presidente pudesse atuar como árbitro institucional; conceder ao Governo a importante função de dialogar constantemente com o Legislativo e de ser responsável politicamente pelas decisões adotadas pelo Conselho de Ministros, além de permitir que eventuais crises de Governo fossem resolvidas mais facilmente, preservando-se a imagem presidencial. Por fim, a estrutura dual do Executivo aprimoraria politicamente o País. Estimularia o relacionamento institucional às claras, com base normativa, oficialmente conferindo ao Governo papel importante na atuação legislativa para a implementação do programa. Ela seria a base para um sistema dinâmico de freios e contrapesos proporcional que evitaria a “hiperpresidencialização”, ao mesmo tempo em que criaria um anteparo institucional no Executivo” (Tavares, 2017, p. 69).

O jurista ressalta que o semipresidencialismo atenuaria a rigidez da separação dos Poderes, estimulando a atuação mais harmônica e colaborativa dos órgãos de poder a partir de uma base normativa e constitucional e não de práticas informais que pudessem se degenerar em atos pouco republicanos (Tavares, 2017). Ademais, a alternativa semipresidencialista respeitaria a tradição brasileira de eleição direta do Presidente da República, ao passo que evitaria a concentração excessiva do poder em suas mãos (Tavares, 2017).

Marcelo Tavares não discorda que uma reforma no sistema de governo deva ser precedida de um aprimoramento no sistema partidário e eleitoral¹²⁸. O autor ressalta que dificilmente um sistema de governo funcione adequadamente sem partidos disciplinados, democráticos e ideológicos (Tavares, 2017).

Dessa forma, o jurista sugere a adoção da eleição majoritária em dois turnos combinado com a eleição proporcional em lista fechada para o preenchimento das vagas na Câmara dos Deputados (Tavares, 2017).

O modelo de eleição pelo escrutínio majoritário em dois turnos tenderia a incentivar coligações partidárias nos distritos, reduzindo o número de partidos com reais chances de êxito na formação de maiorias e dificultando a ascensão de propostas radicais, de acordo com o autor (Tavares, 2017). Paralelamente, fortaleceria o vínculo democrático entre eleitores e representantes, aproximando-os politicamente (Tavares, 2017). Já os seus efeitos negativos, como a sub-representação de minorias e o enfraquecimento do papel dos partidos na estruturação do debate público, poderiam ser mitigados pela reserva de parte das cadeiras ao sistema proporcional (Tavares, 2017).

Essas mudanças, de acordo com Marcelo Leonardo Tavares (2017) possibilitariam a formação de governos mais estáveis, ao mesmo tempo em que estimulariam práticas políticas pautadas pela transparência.

A discussão animou o meio acadêmico e estimulou trabalhos dos mais variados. É exemplo a dissertação de Tiago Paes de Andrade Banhos, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo¹²⁹. O autor identifica a realidade institucional brasileira como marcada uma crise insustentável, cuja superação do conflito só é possível por meio da alteração do sistema de governo (Banhos, 2023).

¹²⁸ O autor afirma que “Não é objetivo deste trabalho tratar das questões partidárias e eleitorais, mas assume-se que esse aperfeiçoamento é fundamental para o sucesso de qualquer empreendimento que pretenda tornar mais racional o sistema político” (Tavares, 2017).

¹²⁹ BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/D.2.2023.tde-24082023-155446. Acesso em: 04 mar. 2023.

O estudo empreendido por Tiago Banhos (2023) conclui que a adoção do semipresidencialismo contribuiria para a superação das crises institucionais atualmente enfrentadas no país. De acordo com o autor, o semipresidencialismo é o modelo que representaria uma adaptação do arranjo já praticado na realidade política brasileira, por meio de normas claras, expressas, capazes de conferir maior segurança jurídica e aprimorar o funcionamento do sistema de governo (Banhos, 2023).

Tiago Banhos (2023) também ressalta que a alteração do sistema de governo deve ser a primeira medida a ser tomada em direção a um sistema funcional e governável. O autor ressalta que o semipresidencialismo abre caminhos para demais alterações estruturais, como a partidária, uma vez que o sistema possui força aglutinativa dos partidos (Banhos, 2023).

Segundo Tiago Banhos (2023) o semipresidencialismo, por sua capacidade aglutinadora, possui a aptidão de reconfigurar todo o arranjo institucional. Nesse sentido, tornam-se desnecessárias alterações constitucionais prévias à sua adoção, sendo mais prudente aguardar os efeitos concretos de sua implementação no Brasil para, somente então, avaliar eventuais mudanças adicionais que possam ser necessárias ao alcance dos objetivos almejados (Banhos, 2023).

A posição defendida por Tiago Paes de Andrade Banhos encontra-se em posição oposta do que defende Eduardo Calmon de Almeida Cézar em sua tese de doutorado apresentada também na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo¹³⁰.

Eduardo Cézar (2020) argumenta que a relação entre Executivo e Legislativo se caracteriza por um padrão intrinsecamente conflitivo, resultado da combinação de fatores que, ao longo prazo, tendem a produzir cenários de ingovernabilidade e instabilidade política. Nesse sentido, o sistema político brasileiro apresenta fragilidades estruturais decorrentes de seus principais componentes. O modelo eleitoral de representação proporcional com lista aberta favorece o multipartidarismo; o sistema partidário, por sua vez, é marcado por legendas frágeis, pouco coesas e com baixa disciplina interna; e, no presidencialismo, o Executivo depende da distribuição de cargos, posições de lideranças nacionais e outras medidas, formais ou informais, para a construir coalizões capazes de lhe assegurar apoio parlamentar (Cézar, 2020). Esse conjunto de fatores contribui para a fragilização do arranjo institucional e para o seu funcionamento inadequado (Cézar, 2020).

¹³⁰ CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. **A crise do sistema presidencialista no Brasil**: proposta de um novo sistema de governo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-16092022-162936. Acesso em: 04 mar. 2023.

Por esse motivo, Eduardo César (2020) defende a reforma eleitoral e partidária prévia para, então, adentrar uma mudança do sistema de governo para o semipresidencialismo. Nesse sentido, o autor defende a implantação de um novo sistema eleitoral, estruturado na eleição majoritária em distritos combinado à eleições proporcionais em lista semiflexível¹³¹.

João Victor Prasser constitui outro nome que, nos últimos anos, dedicou sua pesquisa ao sistema semipresidencialista. A dissertação defendida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro analisa o sistema presidencial brasileiro, a realidade institucional e política e recomenda o semipresidencialismo¹³².

O presidencialismo de coalizão é marcado por duas disfuncionalidades, de acordo com o autor (Prasser, 2023). A primeira disfuncionalidade, elencada pelo autor, refere-se à ausência de instrumentos eficazes de responsabilização política do Chefe de Governo, capazes de oferecer respostas adequadas a impasses e crises políticas e que não resulte na aplicação inadequada de institutos traumáticos como o *impeachment* (Prasser, 2023).

A segunda disfuncionalidade do sistema presidencialista brasileiro manifesta-se na carência de incentivos à corresponsabilidade governativa, revelando uma dinâmica institucional voltada ao confronto, caracterizada pela inexistência de mecanismos recíprocos de controle entre as instâncias políticas (Prasser, 2023).

Nesse sentido, João Victor Prasser (2023) afirma que ambas as disfunções convergem para a noção de responsabilidade, uma vez que inexiste responsabilização efetiva do Executivo, falta responsabilidade parlamentar consistente e o sistema carece de corresponsabilidade governativa entre as duas instâncias de poder.

Dessa forma, João Victor Prasser destaca que o núcleo normativo do semipresidencialismo se resume a dois elementos: flexibilidade e corresponsabilidade¹³³. A essência do sistema, de acordo com autor, residirá no processo recíproco de controle, que vai desde a confiança parlamentar, indispensável para a continuidade do governo, até a possibilidade excepcional de dissolução da legislatura (Prasser, 2023).

¹³¹ “No Brasil, a implantação deste sistema misto importaria conjugar tanto características do sistema proporcional como do sistema majoritário de representação na medida em que a Câmara dos Deputados deve ser dividida em duas partes ocupadas suas cadeiras tanto pela forma majoritária como pela forma proporcional. A rigor, metade das cadeiras do Parlamento são eleitas pelo voto pessoal do eleitor em um determinado candidato enquanto as demais cadeiras são preenchidas pelos candidatos eleitos pelo voto partidário” (César, 2020).

¹³² A dissertação deu origem ao livro “Semipresidencialismo no Brasil: Experiências constitucionais comparadas e Conformação”.

¹³³ “O sistema apresenta, concomitantemente: (i) mecanismos adequados para a contenção de impasses políticos localizados e (ii) estímulos à corresponsabilidade governativa, pelo compartilhamento cruzado de poderes e responsabilidades, em que se destaca a responsabilidade conferida ao parlamentar, individualizado, como partícipe da execução do plano de governo, atrelado ao compromisso programático e partidário” (Prasser, 2023, p. 157)

Nesse sentido, autor ressalta que a dinâmica do semipresidencialismo possibilitaria que o Presidente pudesse manter vínculo com o Governo, que o Primeiro Ministro se vinculasse com a maioria parlamentar e o Parlamento, por sua vez, pudesse associar-se tanto com o Governo, quanto com o Presidente da República (Prasser, 2023).

Dessa forma, João Victor Prasser (2023) conclui que o núcleo normativo do semipresidencialismo se sobrepõe às fragilidades estruturais do presidencialismo brasileiro. Assim, o autor deduz a possibilidade do semipresidencialismo constituir-se como alternativa dotada de caráter promissor e maior consistência normativa (Prasser, 2023).

João Victor Prasser (2023) também traz ao debate a necessidade de conformação em um eventual semipresidencialismo à questões intrínsecas da realidade institucional e política brasileira. Em primeiro lugar, o autor destaca a importância de se construir um arranjo institucional que mantenha parte das prerrogativas do Senado Federal. Para tanto, propõe que a Casa participe da relação de confiança parlamentar que sustenta o Primeiro-Ministro, que não esteja sujeita à dissolução excepcional e que conserve atribuições essenciais, como a de revisão do processo legislativo (Prasser, 2023).

O autor também recomenda que seja adotado no Brasil um semipresidencialismo que possibilite a demissão discricionária do Primeiro-Ministro por parte do Presidente da República (Prasser, 2023). E, por fim, que seja previsto a adoção de um contrato de coalizão para que a consistência normativa do semipresidencialismo seja salvaguardada, frente ao cenário partidário brasileiro, na esperança de que a formação do Governo e o seu vínculo com o Parlamento seja mais programática e pragmática (Prasser, 2023).

A adoção do semipresidencialismo no Brasil não é consensual. O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, por exemplo, já se manifestou contrário, afirmando que a época da discussão – às vésperas das eleições presidenciais de 2022 – eram inoportunas¹³⁴.

Em 2021, quando se discutia a proposta, Ricardo Lewandowski (*in* Bergamo, 2021) ressaltou o caráter polêmico da discussão, que, segundo o Ministro, lembrava a implantação do parlamentarismo antes da posse de João Goulart na a Presidência da República em 1961, que culminou, anos mais tarde, no golpe militar.

¹³⁴ BERGAMO, Mônica. Lewandowski compara debate sobre semipresidencialismo às vésperas de 2022 à implementação do parlamentarismo antes da posse de Jango. **Folha de S. Paulo**, 8 jul. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/07/lewandowski-compara-debate-sobre-semipresidencialismo-as-vesperas-de-2022-a-implementacao-do-parlamentarismo-antes-da-posse-de-jango.shtml>> . Acesso em: 5 jul. 2025.

A discussão não está restrita ao momento ideal de debate e de efetiva alteração. Ela recai também sobre o próprio sistema de governo. Ainda em 2021, quando pairava, no Congresso Nacional, as discussões sobre o eventual modelo semipresidencialista, Andréa Freitas, Bruno Bolognesi e Lara Mesquita, escreveram um artigo publicado na Folha de São Paulo examinando o semipresidencialismo e seus possíveis impactos no país¹³⁵.

Os autores enfatizam que o sistema semipresidencialista tem em comum a eleição direta do Presidente da República e dos ocupantes do Poder Legislativo (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). No sistema, o Presidente nomeia o Primeiro-Ministro, que é responsável perante o Parlamento, que por sua vez pode removê-lo com uma moção de desconfiança (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

Desses traços gerais, os autores fazem as primeiras distinções de semipresidencialismo (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). Em alguns países, o Primeiro-Ministro e o Gabinete são submetidos apenas ao Parlamento, enquanto em outros, eles são dependentes do Parlamento e do Presidente.

Em qualquer um dos casos, se o partido do Presidente tiver maioria legislativa, o governo funcionará como em um sistema presidencialista (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). No entanto, se o partido do Presidente não possuir maioria, terá que se submeter a formação de uma coalizão, tal qual já ocorre no Brasil, para que não se instaure um conflito entre Presidente, Primeiro-Ministro e Legislativo (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

A exposição da dinâmica do semipresidencialismo, por parte dos autores, serviu de fundamento para ressaltar que “a existência de governos divididos é problemática, pois gera instabilidade e crise” (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

Os autores enfatizam que o Brasil é marcado por possuir um dos Legislativos mais fragmentados do mundo (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). Nesse cenário, a ocorrência de coabitações seria constantes, pois o sistema não possuiria uma maioria legislativa estável ou coesa, o que implica, impasse entre os Poderes e instabilidade política (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

Andréa Freitas, Bruno Bolognesi e Lara Mesquita (2021) citam o caso francês, no qual o sistema experimentou a ocorrência de três coabitações, com os governos de Mitterrand em 1986 a 1988 e 1993 a 1995 e com Chirac, em 1997 a 2002. Os autores ressaltam que o sucesso

¹³⁵ FREITAS, Andréa; BOLOGNESI, Bruno; MESQUITA, Lara. O Brasil deve adotar o regime semipresidencialista? Não. **Folha de S. Paulo**, 6 ago. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2021/08/o-brasil-deve-adotar-o-regime-semipresidencialista-nao.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

dessas experiências se deu em decorrência do contexto específico e do perfil dos ocupantes dos cargos nas ocasiões (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

Mesmo que as experiências tenham sido bem-sucedidas, os autores enfatizam que o país, temendo a recorrência de governos de coabitação e a crises políticas, realizou uma reforma, em 2000, para associar a eleição do Presidente com a do Parlamento (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). Dessa forma, o Presidente eleito, contribuiria com as eleições legislativas que passaram a ocorrer cinco semanas após a eleição presidencial (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). A medida foi vista como uma forma de o Presidente da República auxiliar os candidatos de sua base de apoio a conquistarem cadeiras no Parlamento (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

A observação apontada por Andrea Freitas, Bruno Bolognesi e Lara Mesquita de que a experiência francesa em momentos de coabitação também deve ser analisada a partir do contexto e do perfil dos ocupantes dos cargos, são pertinentes ao atual momento da República Francesa.

Desde quando Emmanuel Macron, Presidente da França, antecipou as eleições parlamentares para junho de 2024, o sistema político do país já conviveu com a nomeação de três premiês em aproximadamente 14 meses¹³⁶. A crise política se desenvolve em um cenário marcado por disputas políticas, na ausência de consenso para formação de maioria, descontentamento popular e instabilidade econômica e social no país¹³⁷.

As considerações de Andrea Freitas, Bruno Bolognesi e Lara Mesquita (2021) serviram de fundamento para enfatizar que a alteração de parte do sistema político, no caso, o sistema de governo, não pode ignorar as outras partes que o compõe.

Os autores enfatizam, inclusive, que a combinação de um sistema partidário desagregador com um Primeiro-Ministro dependente politicamente do Parlamento sugere a ineficiência e a instabilidade política (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021). Dessa forma, a proposta semipresidencial, não analisada sob esses prismas, não passaria de mais uma entre tantas outras “bizarrices”, de acordo com os autores (Freitas; Bolognesi; Mesquita, 2021).

¹³⁶ FOLHA DE S. PAULO. Erro de cálculo político ainda pesa sobre Macron. **Folha de S. Paulo**, 2 set. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2025/09/erro-de-calculo-politico-ainda-pesa-sobre-macron.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2025.

¹³⁷ Tripé corrosivo ameaça governo Macron. **Folha de S. Paulo**, 21 set. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2025/09/tripe-corrosivo-ameaca-governo-macron.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2025.

A alternativa semipresidencialista ganha força com a sua institucionalização através de um Grupo de Trabalhos para analisar e debater a introdução do referido sistema no Brasil e com ela a exposição de mais críticos e argumentos contrários à proposta.

Marcelo Neves considera o semipresidencialismo um desastre constitucional para nosso país¹³⁸. O autor enfatiza, inclusive, o eufemismo da expressão “semipresidencialismo”, para quem, a discussão, de fato, reside na introdução de elementos parlamentares na ordem constitucional brasileira (Neves, 2022).

O autor também enfatiza que não se sustenta a retórica de que a implantação do sistema semipresidencialista visa garantir a estabilidade política que faltaria ao sistema presidencialista (Neves, 2022). Para justificar seu argumento, retorna aos momentos em que o país adotou o parlamentarismo. O autor recorda que de 1961 a 1963, o parlamentarismo não produziu nenhuma estabilidade, visto que, em 16 meses, três foram os Primeiros-Ministros (Neves, 2022). Também no período monárquico, o “pseudoparlamentarismo”, como se refere o autor, produziu 32 gabinetes, no período de 1847 e 1888 (Neves, 2022).

Marcelo Neves (2021) aponta o perfil ideológico do espaço político, marcado pelo conservadorismo, para justificar a adoção do semipresidencialismo. De acordo com o autor, a questão então não é de estabilidade, mas uma narrativa de não viabilizar a ascensão de políticos que não se adaptam a esse padrão político conservador de uma sociedade marcada pela desigualdade e exclusão.

O autor também ressalta que, no presidencialismo brasileiro, a luta programática ocorre essencialmente na eleição presidencial (Neves, 2022). Nesse sentido, Marcelo Neves (2022) ressalta que a tentativa de conferir ao Congresso Nacional a prerrogativa de escolher o Chefe de Governo apresenta riscos significativos do ponto de vista constitucional, podendo aprofundar a estagnação de uma política marcada por interesses particularistas e desprovida de perspectiva programática.

Marcelo Neves (2022) conclui que, sob o argumento de incorporar elementos do parlamentarismo, a proposta de semipresidencialismo, na prática, pode refletir tendências “demofóbicas” e acentuar disfunções já existentes no sistema político brasileiro.

As considerações críticas à proposta de adoção do sistema semipresidencialista adentrou as discussões do GTSISGOV. Ao longo das audiências públicas do grupo de trabalho foi ressaltado que a discussão sobre a adoção do semipresidencialismo no Brasil deveria ser feito

¹³⁸ NEVES, Marcelo. Semipresidencialismo é desastre constitucional. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/04/semipresidencialismo-e-desastre-constitucional.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

somente após a consolidação das reformas eleitorais anteriormente aprovadas pelo próprio Congresso.

Lara Mesquita foi uma das palestrantes convidadas. A cientista política enfatizou que as mudanças no sistema eleitoral, aprovadas pelo Congresso Nacional, reduziriam a fragmentação partidária, que possibilitaria ao Presidente da República a formação de coalizões mais homogêneas e favoreceria a governabilidade (Mesquita, 2022).

A cientista política também ressaltou que a adoção do semipresidencialismo ocorreria em um contexto ainda não implementado (Mesquita, 2022). Para ela, o debate sobre a implantação do semipresidencialismo deveria ser realizado em um momento de maior estabilidade política (Mesquita, 2022).

Marina Costa Lobo, pesquisadora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, também foi mais entre as convidadas da audiência pública. De acordo com a pesquisadora, o semipresidencialismo é mais estável quando o Presidente da República não pode demitir o Primeiro-Ministro (Lobo, 2022). A medida evita a disputa de autoridade ou que o Presidente busque formas de aumentar o seu poder (Mesquita, 2022).

A pesquisadora ressaltou que a proposta legislativa que norteava o debate sobre o assunto, no entanto, não estava clara quanto a essa atribuição de o Presidente poder ou não demitir o Primeiro-Ministro, elemento definidor da natureza do semipresidencialismo (Mesquita, 2022).

A discussão não se cinge apenas à necessidade ou não de adoção do semipresidencialismo, mas também quanto a maneira de se instituir o referido sistema em nosso ordenamento. Assim, discute-se, em primeiro, se o sistema presidencialista é cláusula pétrea e, em segundo, se há necessidade de proceder-se à consulta popular (prévia ou posterior).

O ex-Presidente Michel Temer (2024) argumenta que inexistiria ofensa a determinação constitucional em uma eventual adoção do sistema semipresidencialista. De acordo com o autor, o fato de a separação de Poderes ser “cláusula pétrea” em nada impossibilita a mudança do sistema de governo, visto que o poder continuaria tripartido, apenas com forma diversa.

No que diz respeito à necessidade de consultar a população, Michel Temer (2024) defende que seja feita um referendo. De acordo com o ex-Presidente, primeiro, o Congresso Nacional aprova uma emenda à Constituição com o novo sistema, em seguida, fixa-se prazo para debate eleitoral e, posteriormente, submete a proposta a referendo popular, entrando em vigor nas eleições nacionais de 2030.

Gilmar Mendes, autor da Proposta de Emenda à Constituição para instituir o semipresidencialismo, defende que a alteração deva ocorrer por meio de uma “intervenção mínima”, sem a realização de plebiscito¹³⁹.

A posição não é mesma da defendida pelo Ministro Luís Roberto Barroso (2006), para quem, a proposta semipresidencialista deve ser submetida à ratificação popular. De acordo com o Ministro, o art. 2º do ATDC previu a realização de um plebiscito, que resultou na escolha do presidencialismo. Por essa razão nova alteração do sistema de governo deve ser vinculado à escolha popular, para conferir legitimidade à mudança (Barroso, 2006).

No mesmo sentido é o entendimento de Marcelo Leonardo Tavares. De acordo com o jurista, a modificação do sistema de governo não dispensa a consulta popular para ser legitimada (Tavares, 2017). A alteração da forma como se relacionam os Poderes Executivo e Legislativo são de grande monta e como o semipresidencialismo não é uma mera atenuação do presidencialismo, seria necessário a realização de um novo plebiscito, seguido de Emenda Constitucional (Tavares, 2017).

Marcelo Tavares (2017) também aponta que a mudança pode ocorrer em uma eventual aprovação de uma nova Constituição, precedida por uma Assembleia Nacional Constituinte.

Nas discussões acadêmicas mais recentes, o assunto também é examinado. Nesse sentido, João Victor Prasser (2023) trata com questões preliminares a compreensão de eventual enquadramento do presidencialismo como cláusula pétrea, a necessidade jurídica e o juízo de conveniência política sobre a realização de consulta popular sobre a alteração do sistema de governo.

O autor conclui que não se sustentam os argumentos baseados na interpretação ampliada da cláusula da separação dos Poderes ou na tese de que o Plebiscito de 1993 teria encerrado definitivamente o debate acerca do sistema de governo (Banhos, 2023). De acordo Prasser (2023), a cláusula pétrea expressa a vedação de que um Poder se sobreponha aos demais, o que não se aplicaria em um eventual sistema semipresidencialista, por tratar-se de um sistema democrático de governo.

João Victor Prasser (2023) ressalta também que a cláusula não pode ser interpretada como limite implícito, pois isso significaria negar às novas gerações a legitimidade democrática de reavaliar equívocos e propor alternativas.

¹³⁹ “Em uma ideia de fazer uma intervenção menos radical, uma cirurgia menos invasiva, temos especulado sobre o semipresidencialismo, analisando com parcimônia a possibilidade de um novo sistema, até mesmo dispensando plebiscito ou referendo” (Gilmar já defendeu semipresidencialismo sem plebiscito. **CNN Brasil**, 7 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luisa-martins/politica/gilmar-ja-defendeu-semipresidencialismo-sem-plebiscito/>>. Acesso em: 6 ago. 2025).

No que se refere à necessidade jurídica de consulta popular, o autor conclui que vincular a alteração do sistema de governo à exigência de um novo plebiscito significa atribuir ao art. 2º do ADCT um sentido que ele não contém (Banhos, 2023). De acordo o autor, não há no texto constitucional qualquer determinação quanto à obrigatoriedade de consulta, mas, um arranjo circunstancial, resultante da conciliação de interesses que caracterizou aquele processo constituinte (Banhos, 2023).

Por fim, sob o aspecto da conveniência política, João Victor Prasser (2023) sustenta que, embora a realização de consulta popular seja recomendável, ela não se mostra indispensável. Assim, o autor conclui que a complexidade do tema poderia gerar mais controvérsias do que consensos, independentemente dos eventuais ganhos institucionais da mudança. Nessa perspectiva, entende que o Congresso Nacional possui legitimidade democrática suficiente para deliberar sobre a adoção ou rejeição da alteração do sistema de governo (Prasser, 2023).

Tiago Paes de Andrade Banhos (2023) também conclui que não existe impedimento para a alteração do sistema de governo brasileiro, uma vez que tal matéria não constitui cláusula pétrea.

O autor fundamenta sua posição a partir da compreensão de que eventual mudança se trata de um aprimoramento das instituições democráticas, sem implicar a descaracterização dos princípios estruturantes que fundamentam a ordem constitucional de 1988 (Banhos, 2023).

Quanto à exigência jurídico-constitucional de um novo plebiscito, Tiago Paes de Andrade Banhos (2023) conclui que o plebiscito realizado em 1993 não vinculou o Poder Constituinte derivado. Nesse sentido, o Congresso Nacional gozaria de legitimidade para promover a alteração do sistema de governo por meio de emenda constitucional sem a realização de nova consulta popular para esse fim (Banhos, 2023).

No entanto, o autor ressalta que, sob a ótica da prudência política, recomenda-se a realização de um referendo para ratificar a decisão legislativa que altere o sistema de governo brasileiro, visto que o tema é de elevada sensibilidade social e de relevância central para a democracia (Banhos, 2023). Nesse sentido, o referendo conferiria legitimidade popular à mudança proposta, uma vez que expressaria, de forma direta, a vontade soberana do povo (Banhos, 2023).

Por fim, Tiago Paes de Andrade Banhos (2023) atribui ao Parlamento a competência de avaliar a oportunidade adequada para realizar a consulta popular, que deve ser, de acordo com o autor, informada e esclarecida, afim de assegurar a plena compreensão do conteúdo e relevância do debate.

A discussão sobre a forma de se realizar a alteração constitucional do sistema de governo também foi preocupação do Grupo de Trabalho formado na Câmara dos Deputados.

O Relatório do GTSISGOV (Moreira, 2022, p. 34) apontou pela à inexistência de cláusula pétrea na Constituição Federal referente ao sistema de governo. A discussão foi considerada como um ponto de grande relevância, pois, caso o presidencialismo configurasse cláusula pétrea, toda a análise conduzida pelo Grupo de Trabalho seria esvaziada de sentido. Em tal hipótese, não haveria possibilidade de alteração do sistema de governo vigente por meio de emenda constitucional, independentemente de eventual respaldo popular à mudança.

A opção sugerida pela Câmara dos Deputados no Relatório SISGOV é pela realização prévia de um plebiscito sobre a alteração do sistema de governo, convocado por meio de Decreto Legislativo, nos termos da Lei n. 9. 709, de 1998, seguida, de regulamentação da decisão popular, caso a opção seja pela adoção do semipresidencialismo no Brasil – a ser feita por Emenda à Constituição.

Conforme aponta o Relatório do GTSISGOV (Moreira, 2022, p. 35), trata-se de tema de competência do Congresso Nacional, que delibera de forma autônoma, em nome do povo brasileiro. De acordo com o Relatório, desde que observados os procedimentos previstos na Constituição para a alteração do texto vigente, não se poderia restringir o exercício das prerrogativas do poder constituinte derivado sob o argumento de que, em ocasiões anteriores, tenham sido realizadas consultas populares quando se discutiu a substituição do sistema presidencialista no país.

Nesse sentido, Daniel Sarmiento indicou, na reunião pública do dia 6 de abril de 2022 do Grupo de Trabalho, que alguns autores sustentando que, por se tratar de cláusula pétrea, a separação de poderes e a eleição direta de um presidente forte tornariam impossível qualquer alteração do sistema de governo. No entanto, o jurista enfatizou que, na sua opinião, tal perspectiva é equivocada, pois o núcleo de identidade da Constituição não reside no presidencialismo, mas sim na democracia, no Estado de Direito e na proteção dos direitos fundamentais. E afirmou, por fim, que para que ela ocorra é imprescindível a consulta popular¹⁴⁰.

¹⁴⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sistema de Governo Semipresidencialista - Debate sobre sistemas de governo – 06/04/2022. YouTube, 6 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9e8Gge5IYP4>>. Acesso em: 26 ago. 2025.

A esse respeito, José Duarte Neto dedica parte de seus estudos sobre Constituições Rígidas¹⁴¹ à questão da imutabilidade constitucional. O autor afirma que a Constituição de 1988 pode ser classificada como Rígida. De acordo com o autor, a Carta constitucional detém procedimento solene para sua alteração formal. A modificação formal obedecido estreitos limites é característica das Constituições Rígidas, (Duarte Neto, 2010).

O estudo sobre as Constituições Rígidas inicia-se a partir da investigação sobre supremacia constitucional (Duarte Neto, 2010). A supremacia constitucional significa que as normas constitucionais são dotadas de superioridade em relação às outras normas do ordenamento (Duarte Neto, 2010).

A supremacia constitucional manifesta-se em dois sentidos: em seu aspecto material e formal (Duarte Neto, 2010). Em seu aspecto material, a supremacia constitucional fundamenta-se em seu próprio conteúdo, conferindo-lhe primazia sobre o ordenamento jurídico (Duarte Neto, 2010). Nesse sentido, trata-se da lei fundamental do Estado, pois estrutura suas competências, cria, regulamenta e limita seus órgãos decisórios, além de fornecer a base jurídica para diversas instituições (Duarte Neto, 2010). Consequentemente, qualquer violação a essas normas compromete diretamente a integridade do próprio Estado, de acordo o autor (Duarte Neto, 2010).

A superioridade da Constituição é reforçada pela existência de um texto escrito sistematizado e por um procedimento de alteração mais dificultoso (Duarte Neto, 2010). Trata-se da supremacia formal. Tudo o que envolve entrave formal, pertinentes ao procedimento de alteração, às matérias que são pinçadas e excluídas, às circunstâncias e à imposição de tempo (Duarte Neto, 2010). De acordo com o autor, “a rigidez constitucional, por isso, cria um reforço na supremacia material, estabelecendo uma hierarquia normativa entre a Constituição e a legislação ordinária” (Duarte Neto, 2010, p. 131).

Nesse sentido, as Constituições Rígidas, da qual a Constituição de 1988 integra a categoria, é marcada pela previsão de um procedimento dificultoso ou especial de reforma, isto é, pela existência de obstáculos à reforma (Duarte Neto, 2010). Daí, porque, “É da supremacia da Constituição que nascerá a justificativa para o debate sobre os diversos obstáculos à transformação das Constituições Rígidas” (Duarte Neto, 2010, p. 135).

José Duarte Neto (2010) afirma que a imutabilidade relativa é uma das características das Constituições Rígidas. Nesse sentido, a mudança é uma necessidade em virtude das

¹⁴¹ José Duarte Neto, na obra “Rigidez e Estabilidade Constitucional”, faz uso do termo “Rígida” com a primeira letra da palavra em maiúsculo, como, no exemplo, “Constituição Rígida”. Por esse motivo, seguimos a preferência do autor.

alterações dos pressupostos fáticos que estiveram na origem do texto constitucional. A rigidez, por sua vez, possibilita que a Constituição se atualize à realidade ao passo que lhe preserva de alterações bruscas (Duarte Neto, 2010).

A compreensão da atualização da Constituição exige o exame da natureza jurídica da competência reformadora e dos limites constitucionais do Poder Reformador. O poder Constituinte, portanto, originário, estabelece os Poderes do Estado, organiza-os e os positiva (Duarte Neto, 2010). Conjuntamente, o Poder Constituinte estabelece outro, de natureza especial, cuja função principal consiste em alterar ou complementar as disposições da própria Constituição (Duarte Neto, 2010).

Trata-se do Poder Reformador¹⁴², incumbido de modificar e complementar a Constituição. José Duarte Neto (2010) ressalta que, essa função, por dirigir-se à estrutura, isto é, a própria organização estatal, recebe tratamento especial. Nesse sentido, embora em muitos casos seja exercido pelo Poder Legislador, sua atuação é, em essência, distinta da função legiferante (Duarte Neto, 2010).

O registro é importante e exige o cotejamento com a afirmação contida no Relatório SISGOV da Câmara dos Deputados que declara a competência do Congresso Nacional para modificar o sistema de governo, pois, o constituinte derivado não pode ser tolhido de suas prerrogativas constitucionais em razão de consultas populares anteriores (Moreira, 2022, p. 35), ou, de que, o legislador deve adotar a difícil tarefa de dar início ao processo de renovação das instituições, ainda que sobrevenham consequências, porque dele se espera o ato de legislar, parte do processo decisório (Moreira, 2022, p. 8).

A contraposição do afirmado no Relatório SISGOV, com a identificação da natureza do Poder Reformador e seus limites, é fundamental, porque, o objeto de alteração é o sistema de governo, portanto, tema de elevada sensibilidade social e de grande porte constitucional, uma vez que, inerente ao núcleo central de uma Constituição – a organização e divisão de competência dos Poderes do Estado.

José Duarte Neto preceitua que “enquanto a reforma confere o grau de abertura necessário para a atualização das Constituições Rígidas, a existência de limites impede que se dissipe ou que se desvaneça uma ordem constitucional” (2010, p. 142). Dessa forma, a compreensão dos limites à Constituição encontra-se, de acordo com o autor, na diferença entre

¹⁴² José Duarte Neto afirma que há outras nomenclaturas: “Já houve quem denominasse essa atribuição de Poder Constituinte Secundário, porque pressupõe uma Constituição em vigor e a obediência ao procedimento nela prescrito. Mas subsistem nomenclaturas das mais distintas, quer se deseje frisar ou reforçar uma nuance ou outra. Assim, existem aqueles que o denominam de Poder Constituinte instituído ou derivado, enquanto outros preferem remanescente, de segundo grau ou Poder Constituinte constituído” (Duarte Neto, 2010, p. 140).

Poder Constituinte e Poder Reformador (Duarte Neto, 2010). Admitir a diferença, exige discutir a natureza da função reformadora e identificar os atributos e as diferenças entre os Poderes Constituinte e Reformador (Duarte Neto, 2010).

De acordo com José Duarte Neto (2023) há quem identifique o Poder de Reforma com o Poder Constituinte. Autores, como, Biscaretti de Ruffia e Jorge Vanossi, são representantes. Essa posição funda-se na compreensão de que “a competência reformadora tem a mesma natureza Constituinte, com a diferença de estar adstrita ao procedimento que estabeleceu” (Duarte Neto, 2023, p. 143).

Para José Duarte Neto (2023) essa tese apresenta dificuldades, porque, embora tente conciliar o princípio da supremacia constitucional e o princípio da soberania do povo, ela não atende seus requisitos.

A tese que identifica o Poder Reformador ao Poder Constituinte comprometeria o princípio da supremacia constitucional à medida que os entraves jurídicos deixariam de existir (Duarte Neto, 2010). Dessa forma, ainda que o Poder Reformador estivesse submetido às regras constitucionais, ele estaria ilimitado quanto a seu conteúdo (Duarte Neto). O exercício reformador não mais estaria informado à Constituição, mas à própria vontade daquele que a reforma (Duarte Neto, 2010).

Para além disso, o autor ressalta que, não havendo diferença entre Poder Constituinte e Poder Reformador, o princípio da continuidade do ordenamento perde sentido, uma vez que não mais se distingue a sucessão das Constituições (Duarte Neto, 2010).

Também o princípio da soberania do povo (ou da Democracia) restaria comprometido, de acordo com o autor (Duarte Neto, 2010). Segundo José Duarte Neto (2010), o Poder Reformador é exercido pelos representantes do povo e não pelos titulares da soberania. Os titulares da soberania são quem, de fato, detêm a discricionariedade sobre a organização constitucional, não aqueles que representam o povo (Duarte Neto, 2010).

Com razão, José Duarte Neto, ressalta argumento de difícil contraposição àqueles que defendem a alteração do sistema de governo por emenda constitucional pelo legislador ordinário. De acordo com o autor, “toda tentativa de identificar a atribuição de reforma com o Poder Constituinte não tem outro fim a não ser subtrair do povo suas prerrogativas soberanas” (Duarte Neto, 2010).

Dessa forma, José Duarte Neto (2010) ressalta que o Poder Reformador deve ser compreendido como poder constituído, de competência extraordinária, diferente, mas submetido às regras firmadas na Constituição.

O Poder Reformador, submetido à Constituição, encontra diversos obstáculos ao exercício de sua atribuição. Trata-se dos limites à reforma constitucional, que podem ser expressos, isto é, previstos em disposições normativas da Constituição, ou implícitos, que decorrem, por operação lógica, do texto constitucional (Duarte Neto, 2010).

Na Constituição de 1988, os limites expressos podem ser divididos entre **a)** procedimentais; **b)** circunstanciais e **c)** materiais (Duarte Neto, 2010). Em decorrência da pertinência à discussão aqui desenvolvida, o exame centrar-se-á com maior profundidade quanto aos limites materiais, porque dizem respeito às cláusulas pétreas e também aos limites implícitos, porque diz respeito a eventual reflexo da proteção conferida à separação de Poderes ao sistema presidencialista.

Os limites procedimentais equivalem aos obstáculos postos ao procedimento de reforma do texto constitucional (Duarte Neto, 2010). Eles podem ser classificados segundo o órgão competente para empreender a reforma; os entes legitimados para propor a reforma; o seu quórum de aprovação; e à necessidade de manifestação popular, seja por plebiscito, seja por referendo.

Quanto aos limites procedimentais, a Constituição de 1988 dispõe, em seu artigo 60, os critérios de emenda à Constituição. Cumpre ressaltar, que ela não exige a submissão da matéria à consulta popular.

Os limites circunstanciais levam em consideração as situações excepcionais, anormais, que obstam o a reforma da Constituição, visando protegê-la contra qualquer risco que possa lhe atingir a sobrevivência. A constituição de 1988, restringe modificações quando em vigência a intervenção federal, o estado de defesa ou estado de sítio, nos termos de seu art. 60, § 1º.

Por sua vez, as limitações materiais dizem respeito ao conteúdo intangível das Constituições Rígidas (Duarte Neto, 2010). As cláusulas pétreas são exemplos desses limites materiais intocáveis. De acordo com José Duarte Neto (2010) constituem cristalizações dos princípios ideológicos e valorativos emanados do Poder Constituinte, preservando sua essência normativa e axiológica. O autor afirma, ainda, que o núcleo de legitimação das Constituições pode ser encontrado nas limitações materiais expressamente previstas (Duarte Neto, 2010).

José Duarte Neto (2010) aponta que o fundamento político dessas cláusulas limitativas está na identificação da legalidade constitucional com a legitimidade. Em outras palavras, a legitimidade se manifesta formalmente nas disposições textuais, como, nos núcleos intangíveis. Dessa forma, a proteção da Constituição, em especial, de suas cláusulas materiais representa a defesa de sua própria legitimidade (Duarte Neto, 2010).

Desse modo, a supremacia constitucional expressa nas cláusulas pétreas possui fundamento distinto, pois, não se apoia unicamente em critérios procedimentais, mas na legitimidade de uma ordem de valores e princípios que sustentam a própria base da Constituição, de acordo com o autor (Duarte Neto, 2010).

José Duarte Neto (2010) retira das lições de Carl Schmitt, que diferencia as decisões políticas fundamentais das leis constitucionais, a afirmação de que o núcleo intangível da Constituição é a expressão dessas decisões fundamentais. De acordo com Duarte Neto (2010, p. 153), as cláusulas de intangibilidade refletem decisões políticas fundamentais e, por essa razão, não se admite a reforma, “mas alteração exclusivamente pela manifestação do Poder Constituinte Originário”.

E, é nessa quadra que a discussão sobre a inalterabilidade de limites intangíveis é posta. Para responder se há legitimidade de uma geração privar uma outra geração futura de decidir sobre a organização constitucional – que é o argumento de fundo adotado no Relatório do GTSISGOV para fundamentar a possibilidade de alteração do sistema de governo brasileiro –, que José Duarte Neto suscita a interpretação desenvolvida por Jorge Miranda, que identifica três posições para o enfrentamento da questão.

A primeira identifica nas cláusulas pétreas limites intransponíveis da atribuição reformadora (Duarte Neto, 2010). A segunda posição compreende o poder de reforma igual a função constituinte. Neste caso, as cláusulas limitadoras são identificadas como “tentativas retóricas e ineficazes de estancar o exercício da soberania” (Duarte Neto, 2010, p. 154). A terceira concepção é intermediária, pois, identifica as cláusulas pétreas como limites relativos, com eficácia normativa constitucional para impedir eventuais reformas. No entanto, que reconhece a possibilidade de sua supressão por meio de dupla reforma, isto é, uma para eliminar a norma limitativa e outra, em seguida, para alterar a disposição constitucional anteriormente protegida (Duarte Neto, 2010).

José Duarte Neto, embora reconheça a existência de críticas¹⁴³ às cláusulas pétreas, destaca sua eficácia. O autor ressalta que é nos momentos de normalidade institucional que as

¹⁴³ O autor traz à discussão as críticas contrárias à previsão das cláusulas pétreas desenvolvidas por Jorge Reinaldo Vanossi. A saber: “a) de forma paradoxal, sua positivação priva a atribuição reformadora de sua função principal, que é evitar o surgimento do Poder Constituinte; b) sua sobrevivência é exclusiva nos momentos de normalidade, sucumbindo nos de crise; c) sua teoria é uma revitalização do Direito Natural frente ao positivismo jurídico; d) trata-se de uma questão de crença, absurda, porque permite a geração constituinte privar a vindoura da faculdade de ser o artífice da política de seu tempo; e) se o Estado pode decidir por sua própria supressão, não há porque impedi-lo de efetuar mudanças substanciais; f) as cláusulas pétreas não dispõem de eficácia jurídica em face das violações constitucionais, das revoluções e da derrogação da própria norma constitucional” (Duarte Neto, 2010, p. 154).

cláusulas pétreas são eficazes, visto que em períodos de crise, quase sempre, o Direito cede ao arbítrio e, portanto, não sobrevivem (Duarte Neto, 2010, p. 155).

O autor enfatiza que a utilidade das cláusulas pétreas deve ser conferida em períodos de normalidade jurídica (Duarte Neto, 2010). E recorda que “os momentos de crise, dada sua peculiaridade e especificidade não são os mais adequados para investigar a dinâmica da Constituição” (Duarte Neto, 2010, p. 155).

Ademais, José Duarte Neto (2010) ressalta que, em um período de normalidade jurídica, a existência de cláusulas pétreas é reforço na manutenção dos valores, ideologia e institutos constitucionalmente consagrados pelo Constituinte, e, portanto, a modificação posterior da obra produzida, quando existe expressa proibição de reforma, é inadmissível (Duarte Neto, 2010).

Nesse diapasão, José Duarte Neto (2010) posiciona-se contrário ao argumento de que a cláusula pétrea é elemento catalisador do Poder Constituinte. As normas materiais limitadoras, de acordo com o autor, apenas fornecem disciplina jurídica quanto algumas matérias constitucionais. Sua finalidade, nesse sentido, é conferir permanência aos valores e institutos constitucionais – o que não se confunde com atribuir a qualidade da eternidade – e preserva o núcleo duro das Constituições Rígidas (Duarte Neto, 2010).

Diante da ausência de previsão constitucional expressa sobre a proteção do presidencialismo na Constituição de 1988, a questão toma novos contornos. A discussão direciona-se à existência ou não de limitações implícitas à reforma do sistema de governo. Em outras palavras, o que se questiona é: havendo proteção à separação de Poderes pela Constituição de 1988, que reforça o princípio basilar do Estado brasileiro por meio de norma material limitadora (cláusula pétrea), irradia ela a sua proteção ao sistema presidencialista?

José Duarte Neto (2010) afirma que a ausência de previsão de limites materiais expressos intensifica o debate sobre as limitações implícitas do Poder Reformador. Duas são as correntes doutrinárias: a primeira, que não admite limites materiais implícitos; a segunda, que reconhece a importância dos limites implícitos à reforma (Duarte Neto, 2010). Essa última, tem como representante Carl Schmitt, que diferencia as decisões políticas fundamentais das leis constitucionais (Duarte Neto, 2010). Mesmo neta última, o problema reside na identificação de quais são esses princípios implícitos.

A discussão exige um exame acurado sobre a identificação do que constitui princípios implícitos da Constituição de 1988 e, por sua vez, a sua particularização. Ocorre que a temática deve ser desenvolvida a partir de pesquisa autônoma, visto que, conforme preceitua José Duarte Neto (2010, p. 159), “não é idêntica a natureza das disposições constitucionais que expressam limites materiais”. E, uma vez que não são idênticas, há a possibilidade de distinção entre

limites materiais (implícitos ou explícitos) que guardam o núcleo intangível da Constituição e disposições normativas que expressam limites materiais verdadeiros ou não, que não guardam o núcleo duro da Constituição (Duarte Neto, 2010).

A questão posta é relevante à medida que o Relatório SISGOV deixa de trazer ao debate a posição aprofundada sobre a limitação de eventual alteração do sistema presidencialista brasileiro em decorrência de irradiação da proteção conferida ao princípio da separação de Poderes. A Constituição de 1988, ainda antes da consulta plebiscitária, estrutura o sistema de governo sob as bases presidencialistas (Duarte, 2018). Uma alteração que modifique essa engenharia constitucional e que altere a fórmula da independência e harmonia dos poderes, prevista na base do presidencialismo, para um sistema, como é o semipresidencialismo, cuja base parlamentarista, exige a colaboração dos Poderes (Ferreira Filho, 2022), não ofende o princípio?

Ainda que se admita que o núcleo de identidade da Constituição de 1988 não é o presidencialismo, mas a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais, como disposto no Relatório SISGOV, subsiste a questão supracitada, que exige maiores reflexões.

Parece-nos que assiste razão a posição defendida por José Duarte Neto (2023), que afirma que o Estado Brasileiro experimenta instabilidades políticas e não crises constitucionais¹⁴⁴.

Por crise compreende-se os momentos de ruptura constitucional, quando as Constituições não mais são capazes de equacionar os desequilíbrios e conflitos, não prevenindo a ocorrência da degeneração política e desobediência civil (Duarte Neto, 2023). O autor fundamenta a sua compreensão a partir do entendimento de Carl Schmitt, que identifica crise

¹⁴⁴ Esta nem sempre foi a posição do autor. José Duarte Neto nem sempre distinguiu crise constitucional de instabilidade política. Em 2018, em virtude das comemorações do trigésimo aniversário da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, José Duarte Neto, em um artigo nomeado “Feliz Aniversário? Ensaio sobre os trinta anos da Constituição Federal”, afirma que “A crise que se abate sobre a Constituição não lhe compromete exclusivamente a força normativa. Há uma latente disfuncionalidade quanto à organização política, o regime constitucional de competências e o exercício dos poderes da República. Nos dizeres da publicística italiana, a Constituição material foi comprometida. É que o Sistema de Governo, em trinta anos de Constituição, não logrou lançar raízes seguras e estruturas que possibilitem dizer que as crises políticas são resolvidas pelo governo ou que o governo goza de efetividade para implantar uma agenda política no país” (Duarte Neto, 2018, p. 255). Embora, é bem verdade, que o autor ressalta que “As crises somente não se perpetuam ou colocam em xeque o seu funcionamento, pela habilidade de seus operadores e destinatários” (Duarte Neto, 2018, p. 255). Mais a frente, em que pese reafirmar a existência de uma crise constitucional, o autor, no entanto, ressalta que questão não diz respeito apenas ao sistema de governo, mas diz respeito a todo o sistema político, quando afirma que “Ocorre que um olhar retrospectivo sobre todo o período de vigência da Constituição de 1988, não possibilita uma conclusão positiva do vivenciado. **Ao contrário, se a opção pelo sistema de governo, pelo sistema eleitoral e pelo sistema partidário era a obtenção da estabilidade política e da governabilidade (efetividade da agenda de política governamental) nenhuma delas se fez em alicerce. Ao final do período, a crise instalada engolfa a República, não é mais crise política, mas crise constitucional de governo paralisada**” (Duarte Neto, 2010, p. 257).

como exceção, oposta à normalidade Constitucional, momento em que coincide a suspensão do direito vigente com a manifestação do soberano (Duarte Neto, 2023).

Sob essa perspectiva, a crise é conceito que se contrapõe à ideia de instabilidade política. Esta funda-se na compreensão de tensões constitucionais, na maioria dos casos, provenientes da disputa interpretativa das disposições, competências e atribuições da Constituição (Duarte Neto, 2023). As disputas políticas inseridas no sistema democrático estimulam o uso dos instrumentos, das competências e das instituições constitucionais (Duarte Neto, 2023). É o manejo irrazoável desses institutos, para além de uma operação moderada, que tensiona e instabiliza o próprio sistema democrático (Duarte Neto, 2023).

Nesse sentido, para José Duarte Neto (2023), o uso generalizado e contínuo dos mecanismos constitucionais pode provocar um processo de erosão democrática, comprometendo a força normativa e a estabilidade das instituições constitucionais, o que, em última instância, frisa-se, pode levar ao colapso do próprio sistema – uma crise constitucional.

A posição assemelha-se àquela defendida por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2017) para quem a crise institucional não parece confundir-se com a instabilidade política. Nesse sentido, para os autores, os debates são povoados por referências às reformas, mas sem à discussão as propostas concretas (Limongi; Figueiredo, 2017).

Os autores não identificam na reforma política a certeza de alteração do “*modus operandi* da política brasileira que se acredita ser capturado nas eternas referências ao presidencialismo de coalizão” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 82).

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2017) apontam que as críticas ao sistema de governo podem ser reduzidas à tese da irresponsabilidade do Poder Legislativo e, em contraposição, a elevação do Poder Executivo – alheio à essa percepção – à posição de defensor dos interesses gerais. No entanto, essa visão restrita, de acordo com os autores, pouco apresenta de verdadeiramente institucional, quando muito, seriam decorrência do sistema de governo (Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, 2017).

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo questiona o que de diferente resultaria a mudança institucional, a adoção de sistema de governo diverso do presidencialismo de coalizão se o cenário político é o mesmo. De acordo com os autores, essa perspectiva viola um princípio fundamental da análise institucional, segundo o qual as premissas motivacionais e comportamentais dos atores devem permanecer constantes em diferentes arranjos institucionais¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Os autores contrapõe o argumento dos defensores da alteração do sistema de governo, que afirmam que, em um eventual parlamentarismo, a dinâmica política se basearia na formação de Governos, por parte dos Primeiros-

O debate sobre a adoção do semipresidencialismo no Brasil não se restringe à engenharia constitucional e à dinâmica institucional do sistema de governo. Ela deve se realizar no exame das propostas concretamente apresentadas ao país. Por esse motivo, o próximo tópico dedica-se a apresentar algumas propostas legislativas de adoção do sistema semipresidencial.

4.4 As propostas de adoção do semipresidencialismo no Brasil

O sistema político brasileiro tem o presidencialismo como um de seus elementos mais constantes. Desde a origem da República, o encontramos na vida política do país. Assim como sua existência, as críticas ao modelo também são remotas. Ainda sob Constituição de 1946, foi proposto a sua alteração pelo parlamentarismo. A proposta, inicialmente, rejeitada voltou ao centro do debate com a crise política desencadeada pela renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e a resistência política e militar à posse de João Goulart. Nesse contexto, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 4/1961, de Relatoria de Raul Pila, que instituiu o parlamentarismo no país por um curto período. Em janeiro de 1963, por meio de consulta popular, o presidencialismo foi restaurado.

No contexto da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, Raul Pila, líder do Partido Libertador, defendeu a adoção imediata desse sistema. De acordo com Raul Pila, a mudança permitiria preservar a ordem institucional, reduzir tensões com setores militares contrários a Goulart e assegurar governabilidade, já que o Chefe de Governo dependeria da confiança do Parlamento e não exclusivamente da figura presidencial (Franco; Pila, 1999). Pilla via naquele momento a oportunidade histórica de concretizar seu projeto de enfraquecer o presidencialismo, que considerava concentrador de poder e gerador de crises.

Em contrapartida, Afonso Arinos embora reconhecesse a gravidade da crise, posicionou-se de forma crítica à implantação do parlamentarismo naquele contexto. Argumentava que a alteração era um arranjo político improvisado, desprovido de respaldo popular e contrário à escolha feita pelo eleitorado nas urnas (Franco; Pila, 1999). Dessa forma, as mudanças estruturais no sistema de governo deveriam resultar de amplo debate e não de um

Ministros, com base no apoio de parlamentares fiéis a partidos programáticos; enquanto no presidencialismo, as maiorias somente são formadas por meio da distribuição de benesses e atos pouco republicanos, e ressaltam que: “Essa visão fere a regra básica da análise dos efeitos de instituições que requer que premissas motivacionais e comportamentais sejam as mesmas em diferentes arranjos institucionais. Em mundos povoados com atores com motivações distintas, programáticos em um deles, chantagistas no outro. Não é de se estranhar, portanto, que se conclua que o primeiro é mais belo que o segundo” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 95/96).

acordo emergencial, pois o imprevisto, segundo ele, fragilizaria a legitimidade do Presidente e comprometeria a coerência institucional do sistema.

Virgílio Afonso da Silva (2021) afirma que foi durante a elaboração da Constituição de 1988 que o presidencialismo talvez tenha sido mais fortemente ameaçado. Durante a Assembleia Nacional Constituinte houve uma intensa disputa entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Em decorrência dos impasses quanto ao sistema de governo, foi previsto a realização de um plebiscito em que os cidadãos escolheriam entre o parlamentarismo e o presidencialismo. O resultado foi a manutenção do presidencialismo.

O autor, no entanto, discorda quanto a nomenclatura dos tipos sistemas de governo apresentados como alternativas para adoção do país recentemente democratizado. Para Virgílio Afonso da Silva (2021) a contraposição ao sistema presidencialista não era feita pelo parlamentarismo, mas pelo semipresidencialismo. De acordo com o constitucionalista, os projetos elaborados pelas subcomissões, comissões temáticas e pela comissão de sistematização opunham ao Chefe de Governo a figura de um Presidente da República democraticamente eleito pelo povo.

Virgílio Afonso da Silva sustenta que o sistema elaborado pelos projetos previa, além da eleição direta do Presidente da República, a existência de um Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros dependentes politicamente da confiança da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, todos os elementos descritivos indicavam o sistema de governo semipresidencial, não o parlamentarista.

O jurista também afirma que, mesmo sob os critérios conceituais mais exigentes de Maurice Duverger, o sistema tratava-se do semipresidencialismo. Na concepção de Duverger, o semipresidencialismo também prevê a existência de poderes presidenciais relevantes ao lado dos outros dois elementos caracterizadores do sistema. O sistema de governo que se propunha como alternativa ao presidencialismo também preenchia esse critério, de acordo com o autor, pois previa a atribuição de consideráveis poderes ao Presidente¹⁴⁶.

¹⁴⁶ “Os poderes atribuídos ao presidente da República pelos anteprojetos e projetos já mencionados eram sem dúvidas consideráveis, não importa como essa expressão seja definida. Nos termos do Projeto A, da comissão de sistematização, o presidente da República teria os seguintes poderes: nomear os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os chefes de missão diplomática de caráter permanente, os governadores de territórios, o pro curador-geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central; nomear os juízes dos Tribunais Federais e o procurador-geral da União; propor, sancionar e vetar projetos de lei; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; declarar guerra e celebrar a paz; exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear seus comandantes e prover os postos de oficiais-generais; decretar o estado de defesa o estado de sítio e intervenção federal, dentre outros” (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 483)

O debate em torno do sistema de governo não se encerrou com a adoção do presidencialismo. Diversas propostas de emenda à Constituição foram apresentadas após o plebiscito de 1993 com o objetivo de alterar o sistema de governo brasileiro. Tiago Paes de Andrade Banhos (2023) elenca as Propostas de Emenda Constitucional nas duas Casas do Congresso Nacional.

De acordo com o autor, na Câmara dos Deputados, destacam-se: a PEC 20/1995, de autoria do deputado Eduardo Jorge; a PEC 282/2004, proposta pelo deputado Roberto Jefferson; as PECs 238/2016 e 245/2016, ambas do deputado Beto Rosado; a PEC 309/2017, de autoria do deputado Bonifácio de Andrada; e a PEC 178/2019, apresentada pelo deputado Giovani Cherini. No Senado Federal, foram as seguintes proposições: PEC 7/2004, de iniciativa do senador Antero Paes de Barros; PECs 31/2007 e 32/2015, ambas do senador Fernando Collor; PEC 102/2015, do senador Carlos Valadares; PEC 9/2016, proposta pelo senador Aloisio Nunes; e PEC 217/2019, de autoria do senador José Serra.

Embora o presidencialismo tenha sido adotado pelo texto constitucional e escolhido pela população brasileira, a cada nova crise na República, sua existência esteve sob ameaça. Depois de um início conturbado, com o primeiro impeachment da história do Brasil após a redemocratização, do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, o presidencialismo funcionou bem sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, de Luiz Inácio Lula da Silva.

A inabilidade política e as crises de governabilidade durante o governo de Dilma Rousseff, aventaram a hipótese semipresidencialista, antes mesmo de concretizado o segundo impeachment da história republicana brasileira. No início do ano de 2016, o Senado Federal criou uma comissão especial para analisar a implantação do sistema semipresidencial no Brasil. A iniciativa teve origem em conversas do então Presidente do Senado, Renan Calheiros, e o senador José Serra, com o apoio da liderança de outros partidos¹⁴⁷.

O Senado Federal, no entanto, adiou a instalação da comissão especial para estudar possíveis modelos de governo alternativos, em decorrência de uma forte resistência entre os parlamentares que consideraram a proposta como oportunista e reativa à crise política vigente

¹⁴⁷ LIMA, Daniela; HAUBERT, Mariana. Senado cria comissão para estudar modelo de ‘semipresidencialismo’. **Folha de S.Paulo**, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1747854-senado-cria-comissao-para-estudar-modelo-de-semipresidencialismo.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2025.

à época. O entendimento era de que a discussão não teria espaço político naquele momento porque poderia ser deslegitimada e percebida como uma manobra circunstancial¹⁴⁸

Em 9 de novembro de 2017, o gabinete do Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal e então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, encaminhou para a Secretaria Geral da Mesa do Senado, uma proposta de autoria do Ministro, sobre a adoção do semipresidencialismo, por meio de uma Emenda Constitucional¹⁴⁹.

Na época, a implantação do novo sistema de governo também era defendida pelo Presidente Michel Temer, que assumiu a presidência após o impeachment de Dilma Rousseff. O projeto¹⁵⁰ previa a existência de um Primeiro-Ministro, responsável pelo Governo, ao lado do Presidente da República, Chefe de Estado.

As eleições de 2018 levaram Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República. Mais uma vez, aquele que ocupava a cadeira presidencial tinha como característica a inaptidão política. Com isso, a relação entre o Planalto e o Congresso foi marcada por impasses e aumento de poder político do Legislativo. Por consequência, as discussões sobre a adoção do semipresidencialismo ganhava força no cenário político.

A percepção de que o sistema de governo brasileiro tem evoluído para tornas as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo disfuncionais e produtoras de crises institucionais motivou a criação de um Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao Sistema de Governo Semipresidencialista (GTSISGOV), por ato do então Presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira, em março de 2022, que designou o deputado Samuel Moreira como coordenador do Grupo.

O deputado Samuel Moreira também desempenhou a função de Relator do GTSISGOV. O próprio deputado foi autor de uma PEC¹⁵¹, no ano de 2020, cuja proposta alterava o sistema de governo brasileiro para o semipresidencialismo e que serviu de base para a escrita do relatório final do Grupo de Trabalho.

¹⁴⁸ LIMA, Daniela; HAUBERT, Mariana. Comissão sobre parlamentarismo é adiada após pressão da oposição. **Folha de S.Paulo**, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750350-comissao-sobre-parlamentarismo-e-adiada-apos-pressao-da-oposicao.shtml?mobile>. Acesso em: 12 ago. 2025.

¹⁴⁹ BORGES, Bruna; ALVES, Raquel. Gilmar encaminha ao Senado minuta de proposta de semipresidencialismo. **JOTA**, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo>>. Acesso em 12 ago. 2025.

¹⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Ofício nº 1. Minuta de Proposta de Emenda à Constituição que institui o sistema semipresidencialista no Brasil. Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/12/DOC-Avulso-inicial-da-mate%CC%81ria-20171218-1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

¹⁵¹ MOREIRA, Samuel. Proposta de Emenda à Constituição n. (inserir número da PEC), de 2022 (relatório do Grupo de Trabalho sobre semipresidencialismo). Câmara dos Deputados, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2331440>>. Acesso em: 25 ago. 2025.

O Relatório produzido pelo GTSISGOV¹⁵² acerca do semipresidencialismo recomenda a adoção desse sistema de governo no Brasil, condicionada à realização de um plebiscito para consulta popular. Elaborado por um Grupo de Trabalho da Câmara, o documento sugere que, caso aprovado pela população, o semipresidencialismo passe a vigorar a partir das eleições previstas para 2030.

Entre os pontos centrais do Relatório, destaca-se a manutenção da eleição direta para o cargo de Presidente da República, alinhada ao modelo presidencialista vigente atualmente. Contudo, o relatório prevê que o Presidente eleito tenha a prerrogativa de indicar um Primeiro-Ministro, responsável pela Chefia do Governo e sujeito à condição de manter a confiança da maioria parlamentar para permanecer no cargo.

O documento também ressalta a clara separação das funções entre Chefia de Estado e Chefia de governo, atribuindo ao Presidente da República o papel de Chefe de Estado, enquanto a liderança do Executivo seria exercida pelo Primeiro-Ministro. Essa divisão teria por objetivo conferir maior equilíbrio institucional e flexibilidade ao sistema político.

Por fim, o Relatório propõe que a decisão sobre a adoção do semipresidencialismo seja submetida a um plebiscito popular, que deverá ser precedido por uma ampla campanha educativa. O objetivo dessa campanha é informar e esclarecer a população acerca das características e implicações do novo sistema de governo, garantindo um processo democrático e consciente de decisão.

A proposta sobre um novo sistema de governo foi, mais uma vez, matéria de discussão na Câmara dos Deputados no início de fevereiro de 2025. Os deputados Luiz Carlos Hauly e Lafayette Andrada, com o apoio de 181 outros parlamentares protocolaram Proposta de Emenda à Constituição que visa a alteração do sistema de governo brasileiro para o semipresidencialismo¹⁵³.

Os autores da proposta alegam que o modelo semipresidencial reduz crises presidenciais prolongadas e aumenta estabilidade e independência do Parlamento¹⁵⁴. De acordo com os

¹⁵² MOREIRA, Samuel. Relatório nº 2/2022 do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista. **Câmara dos Deputados**, 6 jul. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2197846&filename=Tramitacao-REL+2%2F2022+GTSISGOV. Acesso em: 12 ago. 2025.

¹⁵³ BEHNKE, Emily; BORGES, Rebeca; MEGA, Isabel. Impulsionada por Hugo, PEC do semipresidencialismo é protocolada na Câmara. **CNN Brasil**, 6 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/impulsionada-por-hugo-pec-do-semipresidencialismo-e-protocolada-na-camara/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁵⁴ PORTO, Douglas. Semipresidencialismo tem argumentos a favor, contra e pedido de discussão. **CNN Brasil**, 9 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/semipresidencialismo-tem-argumentos-a-favor-e-contra-e-pedido-de-discussao/>. Acesso em: 05 ago. 2025.

parlamentares, o sistema enfatiza maior responsabilização do Chefe de Governo e possibilita a mudança do Governo sem traumas institucionais (Haully; Andrada, 2025).

O exame do impacto das propostas de alteração constitucional voltadas à criação de uma nova forma de sistema de governo será objeto de investigação futura. No entanto, as informações coletas das recentes propostas com esse fim possibilitaram o desenvolvimento de um quadro comparativo quanto à extensão de eventual mudança.

O Ofício “S”, nº 79, de 2017, de autoria do Ministro Gilmar Mendes, a Proposta de Emenda à Constituição, de 2020, de autoria do deputado Samuel Moreira e a Proposta de Emenda à Constituição dos deputados Luiz Carlos Haully e Lafayette Andrada, de 2025 constituem os objetos de análise.

O primeiro quadro comparativo coteja a extensão da alteração no texto constitucional a partir do exame dos artigos que sofreram alterações, artigos acrescentados e os correspondentes Títulos, Capítulos e Seções a que pertencem. Também é dedicada a análise sobre eventual proposta de alteração do sistema eleitoral para a composição da Câmara dos Deputados.

Tabela 2 – Quadro comparativo entre as propostas de adoção do semipresidencialismo

	Ofício S (Gilmar Mendes)	PEC de 2020 (Samuel Moreira)	PEC n. 2/2025 (Luiz Carlos Haully/ Lafayette de Andrada)
Qtd. de Títulos alterados	4	4	1
Qtd. Capítulos alterados	8	9	2
Qtd. de Seções alteradas	14	17	9
Qtd. de Seções acrescentadas	3	3	Não se aplica
Qtd. de Artigos alterados	27	32	17
Qtd. de Artigos acrescentados	7	3	Não se aplica
Previsão de alteração do sistema eleitoral	Não	Não	Sim

É relativamente expressivos o número de artigos alterados, bem como, o número de alterações dos Títulos, Capítulos e Seções da Constituição Federal, que são somadas, como é o caso das propostas do Ministro Gilmar Mendes e dos deputados Luiz Carlos Haully e Lafayette Andrada, a acréscimos no texto constitucional.

Uma análise mais detida, relativa ao conteúdo das alterações é imprescindível. Afinal, a alteração na estrutura da organização dos Poderes políticos pode sugerir uma nova Constituição. Mas isso é objeto de uma futura pesquisa, pois pressupõe uma outra concepção de Constituição. A essa altura, convém a recordação da afirmação de José Duarte Neto (2010), para quem a reforma confere um grau de abertura para atualização das Constituições rígidas, no entanto, a ausência de limites pode acarretar a sua supressão.

Um segundo quadro foi objeto de confecção. Dessa vez a comparação ocorreu entre as propostas e a Constituição Portuguesa de 1976. O objetivo foi a verificação da existência de dois poderes presidenciais: a dissolução do Parlamento e o livre poder de demissão do Primeiro-Ministro.

Conforme visto anteriormente, foi ressaltado que a previsão do poder presidencial de demissão do Primeiro-Ministro pode acarretar instabilidade governativa, uma vez que, dada a possibilidade de o Presidente da República interferir mais ativamente na formação do Governo, as alterações podem ocorrer mais constantemente, para alcançar as preferências governativas pessoais do Chefe de Estado. Dessa forma, também foi desenvolvido um quadro comparativo entre as propostas para examinarmos a previsão do referido poder.

No mesmo quadro, é analisado a previsão do poder de Dissolução do Parlamento. Conforme também trabalhado anteriormente, é considerado por Jorge Reis Novais (2021, p. 81) o “poder dos poderes”, porque eleva o estatuto da Presidência da República a lugar de excelência no sistema político e porque potencializa os efeitos dos restantes dos poderes.

Tabela 3 – Quadro comparativo entre os poderes presidenciais

	Constituição Portuguesa de 1976	Ofício S (Gilmar Mendes)	PEC de 2020 (Samuel Moreira)	PEC n. 2/2025 (Luiz Carlos Hauly/Lafayette de Andrada)
Poder de Demitir o Primeiro-Ministro	Não integralmente	Sim	Sim	Sim
Poder de Dissolver o Parlamento	Sim	Sim	Sim	Sim

Coincidentemente, as propostas analisadas dispõem entre os poderes presidenciais a atribuição de “nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e, por proposta deste, os demais membros do Conselho de Ministros” sem qualquer restrição. Em contraponto, após a Revisão

Constitucional de 1982, Portugal preferiu a fórmula, na qual condiciona o poder presidencial de demissão do Primeiro-Ministro “somente quando se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas”.

Uma análise mais estrita ao assunto também é necessária, especialmente, cotejada ao poder de dissolução do Parlamento. As características do nosso sistema político, como o quadro partidário fragmentado, exigem-nos a atenção quanto ao exercício dos poderes, pois, a formação de maioria parlamentar pode exigir ou sofrer influências constantes dos referidos poderes.

Eventual mudança, ao implicar a modificação do texto constitucional, pode acarretar a necessidade de se conceber uma nova Constituição. A análise demanda atenção cuidadosa às propostas de emenda apresentadas, considerando sua abrangência e a viabilidade da transformação, especialmente quanto à discussão sobre se a alteração do sistema de governo não configuraria violação à Constituição e se o presidencialismo, por representar manifestação da separação de Poderes, não se enquadraria como cláusula pétrea, o que inviabilizaria sua modificação.

CONCLUSÃO

O estudo do semipresidencialismo como alternativa ao sistema de governo brasileiro não dispensa o exame institucional do sistema político, antes, exige-o. Conforme verificado anteriormente (especialmente no item 2.3), a configuração do sistema político brasileiro está diretamente associada ao multipartidarismo, à fragmentação partidária, ao sistema eleitoral e ao próprio desenho do sistema partidário. O elevado número de partidos com representação no Congresso Nacional, somado à baixa coesão ideológica, faz com que a formação de maiorias estáveis dependa de amplas coalizões, nas quais diferentes legendas atuam como atores com poder efetivo de bloquear alterações significativas no âmbito político. Essa multiplicidade de agentes partidários aumenta a dificuldade de implementação de reformas significativas, dado que qualquer mudança precisa acomodar interesses heterogêneos e, muitas vezes, divergentes.

A fragmentação partidária no Brasil potencializa as disfuncionalidades experimentadas pelo sistema. No presidencialismo, a necessidade de construir maiorias legislativas para aprovar projetos relevantes, especialmente Emendas Constitucionais, leva à negociação constante entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. No entanto, a fragmentação eleva o custo dessas negociações, ampliando a quantidade de atores que podem inviabilizar mudanças. Esse fenômeno não está restrito a partidos de oposição, pois mesmo partidos integrantes da base governista podem se atuar de forma a gerar impasses, ao não se alinharem integralmente suas bancadas às diretrizes do Governo.

O sistema eleitoral brasileiro, baseado na representação proporcional com lista aberta, reforça esse cenário ao incentivar a personalização da política e a dispersão do voto entre múltiplos partidos. Como consequência, a formação de bancadas coesas se torna mais difícil, aumentando a autonomia de parlamentares frente às orientações partidárias. Essa dinâmica amplia o número de bloqueios efetivos, já que não apenas partidos, mas também lideranças individuais, podem condicionar o avanço de propostas legislativas.

O desenho do sistema partidário brasileiro, caracterizado por baixa barreira à criação de partidos e, historicamente, por reduzidas exigências de desempenho eleitoral, ainda que minimizadas recentemente pela cláusula de barreira, também contribui para a multiplicação impasses no sistema de governo brasileiro. A existência de diversas legendas com agendas particulares impõe ao Poder Executivo a necessidade de compor com múltiplos atores para aprovar políticas, criando um ambiente institucional que privilegia a manutenção do *status quo*.

Acreditamos que em um eventual sistema semipresidencialista, essas características estruturais tenderiam a se manter e até a ganhar novas implicações. Essa conclusão não é

isolada, mas encontra respaldo em constitucionalistas portugueses, como Carlos Blanco de Moraes e Jorge Reis Novais. O Primeiro-Ministro, para governar com estabilidade, dependeria diretamente do apoio parlamentar, o que, em um contexto de fragmentação e multipartidarismo, poderia gerar negociações ainda mais frequentes e complexas. A presença de múltiplos agentes políticos, partidários ou institucionais, somada à possível coexistência de um presidente com legitimidade popular própria, poderia ampliar a sobreposição de poderes e as oportunidades de bloqueio.

Nesse cenário, a atuação dos “*veto players*”, como indicado pelos trabalhos conduzidos por George Tsebelis parece-nos ser uma excelente abordagem investigativa sobre um eventual desempenho do sistema semipresidencialista entre. Ademais, investigações pautadas nos efeitos das instituições e com enfoque na dificuldade de governabilidade, como proposto por Robert Elgie, pode desempenhar papel central. Evidentemente, a fórmula do semipresidencialismo não pode ser por nós esquecida e ela já nos foi dada por Maurice Duverger, que não apenas deu-nos a definição deste sistema, mas fez dele um parâmetro de análise.

A adoção do semipresidencialismo no Brasil serve-nos tanto quanto qualquer outro sistema. Afinal, o exame de funcionamento do sistema semipresidencialista leva em consideração demais fatores que podem influenciar a sua dinâmica sistemática. No conjunto dos sistemas de governos todo sistema funciona razoavelmente da mesma forma: condicionado às circunstâncias políticas e institucionais que nele interfere. Alguns, é verdade, em maior ou menor grau. Mas nenhum é insensível a interferências.

Os problemas e dilemas observados no presidencialismo brasileiro, embora reais e exigentes de resposta, não constituem, por si só, argumento suficiente para a substituição irrefletida do sistema de governo. Mudanças de tal envergadura pode parecer responder a motivações políticas que, com frequência, têm por objetivo deslocar ou reduzir o papel do Presidente da República.

Transferir formalmente poderes sem atuar sobre as condições estruturais que geram os problemas originais tende a produzir efeitos imprevisíveis e, muitas vezes, indesejados. Em vez de entender a alteração do sistema como uma solução mágica, cabe interrogarmo-nos sobre as causas profundas das disfunções (fragmentação partidária, prática clientelista no orçamento, falta de disciplina partidária, deficiências de transparência e mecanismos de responsabilidade) e priorizar reformas que enfrentem esses vetores causais.

No entanto, se for encaminhada a hipótese de mudança de nosso sistema de governo, é imprescindível projetá-la como um processo de atualização orientado à especialização funcional dos poderes e ao reforço dos mecanismos de governabilidade e de responsabilização

democrática. Isso implica não apenas redigir novos arranjos constitucionais, mas também condicionar a transição a reformas, sobretudo, eleitorais e partidárias, que reduzam a fragmentação parlamentar e favoreçam a maior coerência programática entre os partidos, a adequada delimitação constitucional das competências presidenciais e governamentais e a criação de mecanismos contra a falta de transparência orçamentárias e clientelismo. Em suma, qualquer proposta de alteração deve ser concebida de modo técnico e incremental, com mecanismos de mitigação de riscos e com ênfase na coerência entre desenho institucional e contexto político, para que a reforma não apenas mude a forma, mas efetivamente melhore o funcionamento do sistema de governo.

Em síntese, em um momento de crise constitucional, não nos parece viável a substituição do nosso sistema de governo. Antes, exige-se cautela. Parece-nos mais apropriado priorizar reformas institucionais complementares, designadamente, no campo eleitoral, partidário e até mesmo orçamentário, que fortaleçam a coesão política, reduzam a fragmentação parlamentar e aprimorem mecanismos de transparência e responsabilização. Só a partir dessa consolidação do arcabouço político-institucional será possível criar condições para formação de governos menos heterogêneos e mais estáveis, sem recorrer a mudanças drásticas do sistema de governo que podem agravar as incertezas institucionais.

REFERÊNCIAS

- A Constituição de 27 de outubro de 1946. **Élysée**, 2022. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-constitution-of-27-october-1946>>. Acesso em 25 de jun. de 2025.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1998, pp.5-34.
- ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ACSP – Associação Comercial de São Paulo. Reunião híbrida do Conselho Político e Social (COPS/ACSP) com Arthur Lira. YouTube, 6 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LayBZczxH0g>>. Acesso em: 6 ago. 2025.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.
- ASSIS-BRASIL, J. F. de. **Do governo presidencial na república brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Calvino, 1934.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. São Paulo e rio de JANEIRO: José Olympio, 2016.
- BAHRO, Horst; BAYERLEIN, Bernhard H.; VESER, Ernst. Duverger's concept: semi-presidential government revisited. **European Journal of Political Research**, v. 34, n. 2, p. 201–224, out. 1998.
- BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/D.2.2023.tde-24082023-155446. Acesso em: 04 mar. 2023.
- BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Instituto Ideias – Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais**, 2006. Disponível em: <https://www.olibat.com.br/documentos/integra_projeto_ideias.pdf>. Acessado em 6 ago. 2025.

BARRUCHO, L. Semipresidencialismo não é solução para o Brasil, diz Constitucionalista português. **BBC BRASIL**, 29 mar. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160328_semipresidencialismo_entrevista_lgb>. Acesso em 06 ago. 2025.

BAUDREZ, Maryse.; RAVAZ, Bruno. La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista? In: PEGORARO, L.; RINELLA, A. (ed.). **Semipresidenzialismi**. Padova: CEDAM, 1997.

BEÇAK, Rubens. Semipresidencialismo: considerações e oportunidade de adoção no Brasil. **Conjur**. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-09/direito-eleitoral-semipresidencialismo-consideracoes-oportunidade-adocao>. Acessado em: 29 de janeiro de 2024.

BEHNKE, Emilly; BORGES, Rebeca; MEGA, Isabel. Impulsionada por Hugo, PEC do semipresidencialismo é protocolada na Câmara. **CNN Brasil**, 6 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/impulsionada-por-hugo-pec-do-semipresidencialismo-e-protocolada-na-camara/>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BERGAMO, Mônica. Lewandowski compara debate sobre semipresidencialismo às vésperas de 2022 à implementação do parlamentarismo antes da posse de Jango. **Folha de S. Paulo**, 8 jul. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/07/lewandowski-compara-debate-sobre-semipresidencialismo-as-vesperas-de-2022-a-implementacao-do-parlamentarismo-antes-da-posse-de-jango.shtml>> . Acesso em: 5 jul. 2025.

BOECHAT, Gabriela. Gilmar Mendes diz que adoção do semipresidencialismo será discutida em 2025. **CNN Brasil**, 23 jan. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/gilmar-mendes-diz-que-adocao-do-semipresidencialismo-sera-discutida-em-2025/>>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BORGES, Bruna; ALVES, Raquel. Gilmar encaminha ao Senado minuta de proposta de semipresidencialismo. **JOTA**. 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo>>. Acesso em 12 ago. 2025.

BRAGON, Ranier; DI CUNTO, Raphael. Dino indica investida contra emendas impositivas e abre novo foco de embate com Congresso. **Folha de S. Paulo**, 27 mai. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/05/dino-indica-investida-contr-emendas-impositivas-e-abre-novo-foco-de-embate-com-congresso.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRANDÃO, Rodrigo; VILLAYERDE, João. Democracia e inclusão: reflexões sobre parlamentarismo e presidencialismo para o Brasil de 2023. In: SALTO, Felipe, VILLAYERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução: o Brasil nos anos 20**. São Paulo: Saraiva, 2022 (Série IDP).

BRASIL, Lira quer cooperação internacional no debate sobre a implantação do semipresidencialismo. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 05 de maio de 2022. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/872038-lira-quer-cooperacao-internacional-no-debate-sobre-a-implantacao-do-semipresidencialismo/>>. Acesso em: 21 de jun. de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 2º**, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc02.htm>. Acesso em 23 de jul de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm#art1>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed., ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discussão sobre semipresidencialismo deve esperar consolidação de mudanças eleitorais, afirmam pesquisadores. **Câmara dos Deputados**, 22 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/869859-discussao-sobre-semipresidencialismo-deve-esperar-consolidacao-de-mudancas-eleitorais-afirmam-pesquisadores/>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sistema de Governo Semipresidencialista - Debate sobre sistemas de governo – 06/04/2022. YouTube, 6 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9e8Gge5IYP4>>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sistema de Governo Semipresidencialista - Debate sobre sistemas de governo – 06/04/2022. YouTube, 6 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9e8Gge5IYP4>>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sistema de Governo Semipresidencialista – Debate com estudiosos da ciência política. YouTube, 27 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1sauCO2Ui3E>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed.7. reimp. Coimbra. Edições Almedina: 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do Presidente da República** (especialmente em matéria de defesa e política externa). Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brancos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Todavia, 2005.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. **A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de governo**. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. The Coalitional Presidentialism Project: How MPs Understand Coalitional Politics in Presidential Systems. Research Report. **University of Oxford**, 2015. Disponível em: <<https://reshare.ukdataservice.ac.uk/852003/6/ProjectOverview.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 151–179, jun. 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONTI, José Maurício. As emendas parlamentares, o “orçamento secreto”, a cooptação e corrupção na política. **Opinião**, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, s.d. Disponível em: <<https://direito.usp.br/noticia/fa5e70e83422-as-emendas-parlamentares-o-orcamento-secreto-a-cooptacao-e-corrupcao-na-politica->>. Acesso em: 1 ago. 2025.

COUTO, Cláudio. Governo Congressual. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 de jul. de 2025. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/07/governo-congressual.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo>. Acesso em: 15 de jul. de 2025.

COX, Gary W. **The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in victorian England**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUARTE NETO, José (org). **Os ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as perspectivas da cidadania: investigações jurídicas em comemoração do aniversário de 30 anos do Programa de Pós Graduação em Direito e de 60 anos da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) – UNESP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023.

DUARTE NETO, José. Feliz Aniversário? Ensaio sobre os trinta anos da Constituição Federal in: **LAMACHIA**, Claudio; **COELHO**, Marcus Vinicius Furtado (org.). **Constituição da República: um projeto de nação: homenagem aos 30 anos**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.

DUARTE NETO, José. **Rigidez e Estabilidade Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

DUHAMEL, Éric. **Historie politique de la IV^a République**. Paris: La Découverte, 2000.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v.8, n. 2, p. 165-187, 1980, p. 166.

DUVERGER, Maurice. **Brévière de la cohabitation**. Paris: PUF, 1986.

DUVERGER, Maurice. Le concept de régime semi-présidentiel. In: AVRIL, P.; DUVERGER, M. **Les régimes semi-présidentiels**. Paris, 1986.

DUVERGER, Maurice. **Le système politique français**. Paris: PUF, 1996.

DUVERGER, Maurice. **O Regime Semi Presidencialista**. trad. Noêmia de Arantes Ramos, Elzira Rezende Arantes. São Paulo: Editora Sumaré, 1993.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. trad. Christiano Monteiro Oiticica. rev. Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

ELGIE, Robert. Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. **Political Studies Review**, v. 2, n. 3, p. 314–330, set. 2004.

Erro de cálculo político ainda pesa sobre Macron. **Folha de S. Paulo**, 2 set. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2025/09/erro-de-calculo-politico-ainda-pesa-sobre-macron.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2025.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** (E-book). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A alternativa semipresidencialista. **Blog do Fausto Macedo**. Estadão. São Paulo, 20 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-alternativa-semipresidencialista/>. Acessado em: 29 de jan de 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A alternativa semipresidencialista. Blog do Fausto Macedo. **Estadão**. São Paulo, 20 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-alternativa-semipresidencialista/>. Acessado em: 29 de jan de 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Ressurreição da Democracia**. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Nem parlamentarismo, nem presidencialismo: semipresidencialismo. **JOTA**, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nem-presidencialismo-nem-parlamentarismo-o-semipresidencialismo>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Olhando para o futuro: a inviabilidade do parlamentarismo no Brasil. **Blog do Fausto Macedo**, Estadão, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/olhando-para-o-futuro-os-sistemas-de-governo-e-as-cries-de-governanca/?srsltid=AfmBOooQAwX45tIUqkVdettaaUDglAJZn5iSkglTA2L2AUmTubUszl6c>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Olhando para o futuro: os sistemas de governo e as crises de governança. **Blog do Fausto Macedo**, Estadão, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/olhando-para-o-futuro-os-sistemas-de-governo-e-as-cries-de-governanca/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FERREIRA, Marina. Gilmar vê semipresidencialismo como opção frente ao poder do Congresso. **Poder360**, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/gilmar-fala-em-semipresidencialismo-diante-do-poder-do-congresso/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R.; SAEZ, Manuel A. (orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 147-198.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FOUDATION CHARLES DE GAULLE. Foundation Charles De Gaulle. Les Discours. Disponível em: <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/les-discours/>. Acesso em: 29 de jun. de 2025.

FRANÇA. **La Constitution de la Cinquième République**. Disponível em: <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958>. Acesso em 29 de junho de 2025.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

FREITAS, Andréa; BOLOGNESI, Bruno; MESQUITA, Lara. O Brasil deve adotar o regime semipresidencialista? Não. **Folha de S. Paulo**, 6 ago. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/08/o-brasil-deve-adotar-o-regime-semipresidencialista-nao.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FUSARO, Carlos. La Finlandia in transizione fra semipresidenzialismo reale, sempresidenzialismo apparente e parlamentarismo. In: **Semipresidenzialismi**. Padova: CEDAM, 1997. p. 135-164.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. New York: Oxford University Press, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002
Gilmar já defendeu semipresidencialismo sem plebiscito. **CNN Brasil**, 7 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luisa-martins/politica/gilmar-ja-defendeu-semipresidencialismo-sem-plebiscito/>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

GUIMARÃES, Saulo Pereira. Com emendas, Brasil caminha para “parlamentarismo sem esse nome”, diz Gilmar. **UOL Notícias**, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2025/04/28/gilmar-mendes-stf-evento-iasp.htm>. Acesso em: 1 ago. 2025.

HAULY, Luiz Carlos et al. Proposta de Emenda à Constituição n. 2, de 2025. Câmara dos Deputados, 06 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2483164>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

HETSPER, Rafael Vargas. O Poder do veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. v. 49, n. 193, pp. 215-226, jan./mar. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496569>>. Acesso em: 23 de jul de 2024.

IDP. IX Fórum Jurídico Brasileiro. YouTube, 15 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9UE6PSfVyAk>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Impacto das emendas parlamentares no orçamento federal: revelam parlamentarismo orçamentário com gastos de mais de R\$ 40 bilhões em emendas no ano passado. **Inesc**, abr. 2025. Disponível em: <https://inesc.org.br/relatorio-revela-parlamentarismo-orcamentario-com-gastos-de-mais-de-r-40-bi-em-emendas-no-ano-passado/>. Acesso em: 1 ago. 2025.

JOTA. Arthur Lira e Gilmar Mendes discute Semipresidencialismo. YouTube, 4 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RnzF-UkvX3g>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

JOTA. Semipresidencialismo: o que pensam Arthur Lira e Gilmar Mendes. **JOTA**, 12 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/legislativo/semipresidencialismo-o-que-pensam-arthur-lira-e-gilmar-mendes>>. Acesso em 6 ago. 2025.

LAMOUNIER, Bolívar. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLER, Dieter (Org.). **Presidencialismo ou Parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LAVAREDA, Antonio. **De Bolsonaro a Lula III: Pesquisas, eleição, democracia e governabilidade**. Salvador: Sagga, 2023.

LEWIS-BECK, Michael S. Who's the chef? Economic voting under a dual executive. **European Journal of Political Research**, v. 31, n. 3, p. 315–325, abr. 1997.

LIJPHART, Arend. Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations. In: LIJPHART, Arend. **Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice**. London: Routledge, 2007.

LIMA, Daniela; HAUBERT, Mariana. Comissão sobre parlamentarismo é adiada após pressão da oposição. **Folha de S.Paulo**, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750350-comissao-sobre-parlamentarismo-e-adiada-apos-pressao-da-oposicao.shtml?mobile>. Acesso em: 12 ago. 2025.

LIMA, Daniela; HAUBERT, Mariana. Senado cria comissão para estudar modelo de 'semipresidencialismo'. **Folha de S.Paulo**, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1747854-senado-cria-comissao-para-estudar-modelo-de-semipresidencialismo.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2025.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 81–106, 1998.

LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 3, p. 79–97, set. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos (Org.) **A democracia brasileira: balanço perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). **The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3–87.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, Winter 1990. Disponível em: <https://www.ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Linz-The-Perils-of-Presidentialism.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Intr. J.W. Gough; trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa (Coleção clássicos do pensamento político). Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LUCENA, Manuel. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas. **Análise Social**, v. XXXI, p. 719-745, 1996.

MAINWARING, Scott. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 157-179, 1990. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/presidentialism-in-latin-america/387DD8192CD084335646A2873718CE67>.

Acesso em: 1 ago. 2025.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira. Maurice Duverger (1917-2014). **Público**. Lisboa, 4 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/01/04/mundo/opiniao/maurice-duverger-19172014-1681075>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. A constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. **Revista de Informação legislativa**. v. 45, n. 179, pp. 89-126, jul./set.2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160460>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

MELO, Marcus André. As emendas orçamentárias voltam ao normal. **Folha de S. Paulo**, 2 mar. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2025/03/as-emendas-orcamentarias-voltam-ao-normal.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Por que a democracia brasileira não morreu?** São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Ofício nº 1**. Minuta de Proposta de Emenda à Constituição que institui o sistema semipresidencialista no Brasil. Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/12/DOC-Avulso-inicial-da-mate%CC%81ria-20171218-1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; MORAIS, Carlos Blanco de; CAMPOS, Cesar Cunha (orgs.). **Constituição e Governança** – V Seminário Luso-Brasileiro de Direito. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2017.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo**: 1985- 1997. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MIRANDA, Giuliana. Premier, chefe de gabinete e ministros de Portugal viram alvo de operação anticorrupção. **Folha de S. Paulo**, 7 nov. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/11/premie-chefe-de-gabinete-e-ministros-de-portugal-viram-alvo-de-operacao-anticorruptao.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MIRANDA, Jorge. **A Constituição de 1975**. Lisboa: Livraria Petrony, 1978.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais. 8. ed. ver. Atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo III. Estrutura Constitucional do Estado. 6. ed. rev. atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Lições de economia constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. apes. Renato Janine Ribeiro; trad. Christina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** (E-book). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776375/>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAIS, Blanco. **O Sistema Político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

MORAIS, Isaltino A.; ALMEIDA, José Mário Ferreira de; PINTO, Ricardo Leite. **O sistema de governo semipresidencial** (o caso português). Lisboa: Editorial Notícias, 1984.

MOREIRA, Samuel. Proposta de Emenda à Constituição, de 2022 (relatório do Grupo de Trabalho sobre semipresidencialismo). Câmara dos Deputados, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2331440>>. Acesso em: 25 ago. 2025.

MOREIRA, Samuel. Relatório nº 2/2022 do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista. **Câmara dos Deputados**, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2197846&filenome=Tramitacao-REL+2%2F2022+GTSISGOV>. Acesso em: 12 ago. 2025.

NEVES, Marcelo. Semipresidencialismo é desastre constitucional. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/04/semipresidencialismo-e-desastre-constitucional.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria geral e sistema português. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2021.

O que é a “Geringonça portuguesa”? **Medium**, 2 mai. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/geringon%C3%A7a/o-que-%C3%A9-a-geringon%C3%A7a-portuguesa-73abc8907436>>. Acesso em: 24 jul. 2025.

ORTIZ, B. Lei marcial: entenda por que medida foi decretada por presidente da Ucrânia após ataques da Rússia. **G1**, Brasília, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/02/24/lei-marcial-entenda-porque-medida-foi-decretada-por-presidente-da-ucrania-apos-ataques-da-russia.ghml>. Acesso em: 6 mar. 2025.

OTERO, Paulo. **Direito Constitucional Português**, v. 2. Coimbra: Almedina, 2010.

PASQUINO, Gianfranco “Duetti e duelli: I’adattabilità dei semipresidenzialism” In: CECCANTI, S.; MASSARI, O.; PASQUINO, G. **Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee**. Bolonha: il Mulino, 1996.

PASQUINO, Gianfranco. Semi-Presidentialism: A Political Model at Work. **European Journal of Political Research**, v. 31, n. 1, p. 128–137, 1997.

PATRIOLINO, Luana. Jurista português aponta riscos do semipresidencialismo no Brasil. **Correio Braziliense**, 1 ago. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/direito-e-justica/2024/08/6910354-jurista-portugues-aponta-riscos-do-semipresidencialismo-no-brasil.html>. Acesso em: 6 ago. 2025.

PEREIRA, André Gonçalves. **Direito público comparado: o sistema de governo semipresidencial**. Lisboa: Associação Académica de Lisboa, 1984.

PEREIRA, André Gonçalves. **O semipresidencialismo em Portugal**. Lisboa: Editora Ática, 1997.

PEREIRA, André Gonçalves. **O semipresidencialismo em Portugal**. Lisboa: Ática, 1984.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PINTO, António Costa; RAPAZ, Paulo José Canelas (orgs.). **Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas**. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

PIRES, Luís Felipe Vicente. A (interminável) controvérsia das emendas impositivas: governabilidade segue impactada, com Executivo cada vez mais dependente de um Legislativo fortalecido e fragmentado. **JOTA**, 12 jan. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-interminavel-controversia-das-emendas-impositivas>. Acesso em: 1 ago. 2025.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), 2010.

PORTO, Douglas. Semipresidencialismo tem argumentos a favor, contra e pedido de discussão. **CNN Brasil**, 9 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/semipresidencialismo-tem-argumentos-a-favor-e-contra-e-pedido-de-discussao/>. Acesso em: 05 ago. 2025.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoarepublicaportuguesa.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2025.

PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil**: Experiências constitucionais comparadas e Conformação. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2024.

Professor português aponta obstáculos ao semipresidencialismo no Brasil. **Consultor Jurídico – ConJur**, 4 jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-04/professor-aponta-obstaculos-semipresidencialismo-brasil/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

Qual é o contexto da formação da Geringonça Portuguesa? **Medium**, 3 mai. 2018. Disponível em: < <https://medium.com/geringon%C3%A7a/qual-%C3%A9-o-contexto-da-forma%C3%A7%C3%A3o-da-geringon%C3%A7a-portuguesa-8c1a6908e1bc> >. Acesso em: 24 jul. 2025.

REZEK, Francisco. Congresso nacional e Tratados: O Regime Constitucional de 1988. **Revista de Informação legislativa**. v. 45, n. 179, pp. 343-363, jul./set.2008. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160336> >. Acesso em: 30 jul. 2024.

ROPER, Steven D. Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes. **Comparative Politics**, v. 34, n. 3, p. 253–272, abr. 2002.

ROSSETO, Jean. **Les institutions politiques: droit constitutionnel**. Paris: Masson, 1993.

ROUBINI, N.; SACHS, J. Political and Economic Determinants of Budget Déficits in the Industrial Countries. **European Economic Review**, v. 33, 1989.

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

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

Semipresidencialismo só agravaria crise política no Brasil, diz constitucionalista português. **BBC News Brasil**, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57924254>. Acesso em: 6 ago. 2025.

SHUGART, Mathew S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 167-205.

SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciência Política**, v. 33, n. 1, p. 9-32, 1990.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed., rev. e atual./ até a Emenda Constitucional n. 125, de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **A coabitação política em Portugal**. Lisboa: Cognition, 1987.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **O sistema de governo português antes e depois da revisão constitucional**. Lisboa: Cognition, 1983.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **O sistema de governo português**. 4. ed. Lisboa: Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 1992.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Sistema semipresidencial. Definição e perspectivas**. Nação e Defesa, n. 3, 1977.

STF. **ADPF 378 MC**. Relator(a): Min. Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, publicado em 08-03-2016a, Inteiro Teor. Disponível em: <
https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF__378__Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

STONER, Kathryn. O mito de Putin. **Journal of Democracy em Português**, São Paulo, v. 12, n. 2, nov. 2023. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/arquivos/nov-23/o-mito-de-putin.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. Disponível em:
<http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65>. Acesso em: 14 de junho de 2025.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não?. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 54, n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017. Disponível em:
<http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59>. Acesso em: 30 de jun. de 2025.

TEMER, Michel. **Democracia e cidadania**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TEMER, Michel. O semipresidencialismo – artigo de Michel Temer no Estadão. **Redação MDB**, 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.mdb.org.br/o-semipresidencialismo-artigo-de-michel-temer-no-estadao/>>. Acesso em: 6 ago. 2025.

TEMER, Michel. O semipresidencialismo. **Estadão**, Espaço Aberto, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/o-semipresidencialismo/?srsltid=AfmBOooy_15uoS0MJKGgOigMUe1cBgeLQtfLAkoSLS2r3S6L6hJEyak->>. Acesso em: 6 ago. 2025.

TEYSSIER, Arnaud. **La V République (1958-1995): de De Gaulle a Chirac**. Paris, 1995.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo: Insper – Centro de Gestão e Políticas Públicas, 2024. 53 p. Disponível em:
<https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/7205>. Acesso em: 5 ago. 2025.
Tripé corrosivo ameaça governo Macron. **Folha de S. Paulo**, 21 set. 2025. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2025/09/tripe-corrosivo-ameaca-governo-macron.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2025.

TSE. **Plebiscito de 1993** (tabela). Disponível em:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf>. Acesso em: 18 de jul de 2024.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. New York; Princeton, N.J.: Russell Sage Foundation; Princeton University Press, 2002. xvii, p. 317.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI Umberto Guarnier (2010). **A influência das Emendas Parlamentares ao Orçamento no apoio parlamentar ao Executivo no Brasil**. V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

VICTOR, Sérgio Antônio F. **Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro, 1ª edição..** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788502631625. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502631625/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VOLPI, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale? *In*: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (Org.). **Semipresidenzialismi**, Padova: Cedam, 1997.