



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

PEDRO HENRIQUE CHAVES MESQUITA

**SISTEMA PARLAMENTARISTA:
CONCEITUAÇÃO E ADOÇÃO DO MODELO NO BRASIL**

**BRASÍLIA
2019**

PEDRO HENRIQUE CHAVES MESQUITA

**SISTEMA PARLAMENTARISTA:
CONCEITUAÇÃO E ADOÇÃO DO MODELO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política, da Universidade da Brasília, como requisito parcial para a Conclusão do Curso de Bacharelado em Ciência Política.

Orientador: Prof. Mateus Lôbo de Aquino Moura e Silva.

BRASÍLIA

2019

PEDRO HENRIQUE CHAVES MESQUITA

**SISTEMA PARLAMENTARISTA:
CONCEITUAÇÃO E ADOÇÃO DO MODELO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a Conclusão do Curso de Bacharelado em Ciência Política.

RESULTADO: _____

Brasília, _____ de _____ de _____.

Assinatura do Membro da Comissão
(Avaliador)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	5
1.2	JUSTIFICATIVA	6
1.3	OBJETIVOS	6
1.3.1	OBJETIVO GERAL	7
1.3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
2	O SISTEMA PARLAMENTARISTA	8
2.1	BREVE HISTÓRICO, DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS	8
2.2	MODELO INGLÊS.....	11
2.3	MODELO ALEMÃO	12
2.4	MODELO PORTUGUÊS	14
2.5	MODELO FRANCÊS	15
3	HISTÓRICO DO PARLAMENTARISMO NO BRASIL.....	17
3.1	PARLAMENTARISMO NO IMPÉRIO	17
3.2	PARLAMENTARISMO NA REPÚBLICA.....	22
3.3	PLEBISCITO	26
4	ANÁLISE DE ADOÇÃO DO MODELO	29
4.1	VANTAGENS	29
4.2	DESVANTAGENS.....	30
4.3	REFORMA POLÍTICA	31
4.3.1	PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO	31
4.3.2	DEBATE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE	34
5	CONCLUSÃO	36
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A reforma institucional do sistema de governo adotado no Brasil é um tema recorrente na ciência política nacional. Além da academia, a discussão tem espaço no próprio parlamento, bem como na mídia¹. Como sugere Melo (2006), no Brasil,

[...] grosso modo, pode-se distinguir entre duas agendas de reforma. A primeira, e mais ambiciosa, advoga a introdução do parlamentarismo, de um sistema distrital misto com cláusula de barreira de 5% para a Câmara dos Deputados e do voto facultativo. Tal agenda parte do diagnóstico de que o sistema político brasileiro padece de crônica instabilidade política, advinda da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo (p. 55).

Nesse contexto, este trabalho orientou-se pela seguinte questão: Em substituição ao presidencialismo, seria uma possível saída a adoção do sistema parlamentarista no Brasil? Para responder a tal questão, a presente pesquisa, primeiramente, conceituará o sistema parlamentarista e, de maneira sintética, apresentará seu histórico e desenvolvimento ao longo da história. Serão expostos, em perspectiva comparada, modelos de parlamentarismo adotados por quatro países: Reino Unido, Alemanha, Portugal e França. Posteriormente, será apresentada a engenharia institucional do parlamentarismo na história do Brasil, em dois momentos específicos: no Segundo Reinado, também conhecido como “Parlamentarismo às avessas”, e no governo de João Goulart, na década de 1960, já no período republicano. Então, será abordada a previsão de mudança, na Constituição Federal de 1988, do presidencialismo para parlamentarismo, ocorrida no plebiscito de 1993.

¹ “Adoção do Parlamentarismo volta na Câmara e tem apoio do PSL”. Veja, São Paulo, 18 de novembro de 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/deputados-do-psl-apoiam-adocao-do-parlamentarismo-no-brasil/>

“Mudança para o Parlamentarismo ganha força entre congressistas”. Correio Brasiliense, Brasília, 16 de mai. de 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/16/interna_politica,755427/mudanca-para-o-parlamentarismo-ganha-forca-entre-congressistas.shtml

Por fim, serão levantadas as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) em tramitação no Congresso Nacional que visam implementar o parlamentarismo no Brasil, bem como o debate jurídico que tal questão envolve. Serão explicitadas as vantagens e desvantagens de uma possível alteração para esse sistema.

1.2 JUSTIFICATIVA

No processo de redemocratização, a Assembleia Nacional Constituinte debateu arduamente a alteração de seu sistema de governo, em uma discussão central para a busca da estabilidade política e da governabilidade. A opção parlamentarista por pouco não foi vitoriosa, deixando, contudo, no modelo presidencialista em vigência, instrumentos constitucionais próprios de sua engenharia².

Portanto, a presente pesquisa se apoia na revisão bibliográfica de possíveis soluções que o parlamentarismo apresenta em substituição ao atual presidencialismo em vigência no país, que é marcado por forte fragmentação partidária e crises políticas³. Ressalte-se ainda que tal debate carece de uma análise mais contundente acerca do avanço do debate no Congresso Nacional de propostas que visam alteração do sistema de governo, o que será intentado aqui.

1.3 OBJETIVOS

² A Constituição de 1988 permitiu ao Presidente da República a edição de Medidas Provisórias (MP). Governos parlamentares, contudo, quando apresentam uma MP e esta não é aprovada pelo Congresso, caem. Ademais, iniciativa legislativa para PEC, iniciativa exclusiva para matérias orçamentárias, pedidos de urgência para apreciação de projetos de iniciativa do Executivo, são outros instrumentos constitucionais próprios do Parlamentarismo presentes em nosso sistema presidencialista (cf. PINTO, 2009, p. 52-61).

³ O primeiro presidente eleito diretamente pelo sufrágio popular após a redemocratização, Fernando Collor, sofreu processo de impeachment. Anos após, o país assistiu mais um processo de impeachment: Dilma Rousseff, primeira mulher a comandar o Palácio do Planalto. Atualmente, presidente Jair Bolsonaro vive em conflito com o Poder Legislativo. Não conseguiu sequer criar uma base de coalizão que alcance maioria no Parlamento.

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a viabilidade de uma reforma no arranjo institucional brasileiro, permitindo a adoção do parlamentarismo como sistema de governo, ao ser uma solução concreta para a instabilidade gerada pelo presidencialismo.

1.3.2 Objetivos Específicos

A partir do objetivo geral ora apresentado, são objetivos específicos:

1. Contextualizar as características do sistema parlamentarista, com exemplos de países que o adotam;
2. Analisar os períodos em que o Brasil fez uso do parlamentarismo, bem como os processos que possibilitariam a mudança de sistema;
3. Identificar as propostas já apresentadas ao Congresso Nacional, observando a correlação entre crises institucionais e apresentação/andamento das propostas.
4. Analisar, de acordo com as particularidades do país, a factibilidade da implementação do sistema no Brasil.

2 O SISTEMA PARLAMENTARISTA

2.1 BREVE HISTÓRICO, DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS

O sistema parlamentarista tem sua origem na Inglaterra: ao longo dos séculos foi se desenhando nesse país uma noção de parlamento que limitou os poderes absolutos da monarquia até se consolidar como sistema de governo, ao lado do presidencialismo. A Carta Magna, aprovada em 1215, limitando o poder no monarca foi o primeiro passo nesse sentido. O que ocorreu após a ascensão de “João Sem Terra” ao trono, que, não gozando de unanimidade, foi obrigado a submeter suas decisões a um conselho composto com 25 barões. Seu neto, o rei Eduardo I, oficializou as reuniões desse Parlamento embrionário. Em 1332 nasceu também na Inglaterra o sistema bicameral de Parlamento, passando a possuir dupla representação: nobres e plebeus (cf. STRECK, 2003, p. 169). De modo que esse país desenvolveu o primeiro parlamento moderno e os primeiros partidos políticos. Como nota Martins (1993):

Existe um consenso de que o modelo inglês deve ser compreendido como o início do moderno parlamentarismo, que se inaugura em 1688, quando os Stuarts deixaram o poder derrubados por uma revolução não sangrenta e Guilherme de Orange dava origem a uma nova dinastia colocada pelo povo. E ao consultar a Câmara dos Comuns para organizar seu governo fez de acordo com a vontade dos representantes do povo (p. 31).

Assim, o parlamentarismo surge como “uma forma de regime representativo dentro do qual a direção dos negócios públicos pertence ao parlamento e ao chefe do Estado, por intermédio de um gabinete responsável perante a representação nacional” (Soares, 2001, p. 510). Portanto, como caracteriza Cintra (2004), é o sistema pelo qual o governo tem legitimação indireta, isto é, não surge diretamente do voto popular, mas da formação de uma maioria no Poder Legislativo, geralmente de um único partido, ou caso não alcance maioria, por uma coalizão de partidos.

O partido majoritário ou a coalizão escolhe o chefe de governo ou primeiro-ministro. Há, portanto, uma diferenciação entre chefe de Estado e chefe

de governo. Entretanto, a escolha é feita através da Câmara Baixa do Parlamento.

No parlamentarismo, geralmente o Parlamento encontra-se dividido em duas Casas ou Câmaras (bicameralismo): Câmara Alta (Câmara dos Lordes, na Inglaterra; Senado, na França; e Bundesrat, na Alemanha) e Câmara Baixa (Câmara dos Comuns, na Inglaterra; Assembléia Nacional, na França; e Bundestag, na Alemanha). Somente a Câmara Baixa, na qual seus membros são resultantes do sufrágio universal, é que exerce controle sobre o governo. A Câmara Alta tem seus membros geralmente escolhidos por via indireta, possuindo poderes limitados. Ela funciona mais como um poder Moderador, com caráter conservador, se compararmos com a Câmara Baixa, que geralmente é mais sensível às pressões populares (GROFF, 2003, p. 138).

O cargo de chefe de Estado é exercido pelo monarca ou nos casos republicanos, pelo Presidente. Sua função é apenas protocolar e cerimonial. A chefia de Estado não se confunde com as funções de governo. O governo se mantém através da confiança da maioria no parlamento, na ausência desta, o governo cai. Antes mesmo do término da legislatura pode-se ainda dissolver o parlamento e ser convocada novas eleições.

Ademais, há uma relação de dependência entre os Poderes Legislativo e Executivo, ou quase até uma fusão de poderes. O Executivo surge a partir da formação do Legislativo, e este é quem o serve de base de sustentação, logo, sem seu apoio, também é aquele que desfaz o governo. Essa interação entre poderes torna a relação institucional mais articulada e conciliadora, principalmente se em comparação ao sistema presidencialista, marcado pela separação e conflito entre os poderes.

Há características básicas as quais estão presentes nas diversas experiências parlamentaristas: “executivo dualista, governo com responsabilidade política e Câmara baixa sujeita a dissolução” (Ibid.: p. 139). Por Executivo dualista entende-se a separação entre chefe de governo e chefe de Estado. A responsabilidade política é atribuída aos votos de confiança que o governo é submetido, havendo um controle de suas ações e respectivamente sua responsabilização.

A Câmara baixa ainda pode ser dissolvida caso seja percebida falta de apoio popular. “Essa possibilidade faz com que a Câmara Baixa somente declare a desconfiança no governo em casos em que a política deste não tenha mais o apoio popular” (Ibid.: p. 139). Caso contrário, sendo aprovada moção de desconfiança, o chefe de Estado pode entender que a composição não possui mais seu caráter representativo frente à sociedade, convocando, portanto, novas eleições.

Podem existir ainda, em casos com maior fragmentação partidária ou que fuja do contexto bipartidário, a necessidade de formação de coalizão para que seja constituído o governo. Nestes casos, o partido do Primeiro-Ministro, por não obter maioria no Parlamento, necessita de apoio de outros partidos. Contudo, há situações em que pode haver rupturas, de modo que um partido aliado retira seu apoio ao governo. Há, portanto, a formação de um novo gabinete. Sartori (1993) apresenta três diferenciações dentro do sistema, de acordo com as características da formação de gabinete:

Um primeiro acima de desiguais é um executivo-chefe que é um líder partidário, dificilmente destituível pelo voto parlamentar e que nomeia ou troca ministros quando bem entende. Assim, este “primeiro” não só exerce autoridade sobre seus ministros, na verdade os domina. Um primeiro entre desiguais pode não ser líder de partido, porém não pode ser destituído pelo mero voto de desconfiança do Parlamento e deve permanecer no cargo mesmo com mudanças no ministério. Finalmente, um primeiro entre iguais é um primeiro-ministro que cai junto com o ministério, sendo geralmente obrigado a aceitar em sua equipe ministros “impostos”, e dispondo de pouco controle sobre a equipe (caracterizada melhor como uma não-equipe, cujos intocáveis agem por conta própria) (SARTORI, 1993, p. 7-8).

O parlamentarismo, assim, apresenta diversas nuances, variando de acordo com a estrutura política de cada país que o adota. Nesse sentido, na próxima sessão, veremos, à título de exemplificação, variações desse mesmo sistema em quatro países.

2.2 MODELO INGLÊS

A monarquia parlamentarista britânica possui a configuração de “primeiro-ministro sobre os desiguais”, uma vez que ele é o líder do partido vitorioso na Câmara dos Comuns. O modelo inglês apresenta dois partidos dominantes. Os demais partidos costumam ter pouca representação. Uma vez que historicamente constituem maioria, dificilmente o primeiro-ministro cai por voto de desconfiança. “Pode ocorrer, porém, como se deu com Margaret Thatcher, de o próprio partido, por decisão interna, afastar o chefe do governo e designar outro líder para substituí-lo” (CINTRA, 2004, p. 42). À época, Thatcher foi substituída na liderança do partido por John Major, que conseqüentemente, como novo líder partidário, assumiu a chefia de gabinete.

O sistema parlamentar inglês é considerado como “parlamentarismo puro”, uma vez que, como já abordado, o sistema encontra sua origem na Inglaterra. Logo, este sistema possui as características básicas citadas na seção anterior.

O eleitorado britânico já sabe ao votar como vai ser a formação do gabinete de acordo com o partido que formar maioria na Câmara dos Comuns, conferindo um caráter de previsibilidade às eleições. Como lembra Groff (2003),

A concentração dos partidos, surgindo dois grandes partidos: conservador e trabalhista, fez com que após o resultado do escrutínio já se soubesse qual seria o primeiro-ministro, sabendo qual o partido majoritário e qual o seu líder. O chefe de Estado, monarca, nomeia o primeiro-ministro, que é o líder do partido majoritário. Dessa forma, quando se vota no deputado se está na verdade escolhendo o primeiro-ministro (p. 141).

Os partidos ingleses, desse modo, ao longo da história, desenvolveram uma programação ideológica bem definida, organizados internamente e disciplinados, o que produz uma relação entre Executivo e Legislativo de grande proximidade. O gabinete, isto é, os ministros e secretários de estado são em sua maioria parlamentares, fazendo com que “o governo está presente no próprio parlamento e o parlamento está no governo” (CINTRA, 2004, p. 43).

2.3 MODELO ALEMÃO

Na república parlamentar alemã, tem-se um chanceler “primeiro entre os desiguais”, isto é, ele não se equipara ao poderio do primeiro-ministro britânico. Contudo, o chanceler não precisa ser o líder do partido para ser escolhido chefe de governo. Ressalte-se que ao chegar no comando, detém mais poder que os demais ministros, sendo livre também para nomeá-los e demiti-los (CINTRA, 2004, p. 43).

A Alemanha, na atualização constitucional do pós-guerra (1949), optou por adotar um sistema de organização federativo. O estado centralizado e unitário passou a ser temido após a experiência nazista vivida naquele país. As unidades da federação, chamadas *Land* (estado membro), também utiliza do sistema parlamentarista em nível regional, sendo composta pelos poderes Executivo e Legislativo. O controle de constitucionalidade é feito por cada *Land*, internamente. As competências, portanto, ficam divididas de forma tríplice: há competências apenas da União (*Bund*), competências próprias das *Länder* e as competências concorrentes entre União (*Bund*) e *Land* (GROFF, 2003, 142).

O Poder Legislativo alemão é bicameral, composto por deputados do *Bundestag*, que representam a população na câmara baixa. Os parlamentares são eleitos pelo sistema distrital misto. É perante o *Bundestag* que está submetida a responsabilidade do Governo. A câmara alta é o *Bundesrat*, que representa as unidades federativas, ou *Land*. É escolhida com igual número de membros eleitos proporcionalmente pelas assembleias dos *Länder*. Os seus membros não são submetidos ao sufrágio, sendo, na realidade, nomeados pelos governos nos *Länder* e podem ser substituídos, eventualmente, caso seja da vontade do governo local (ARAÚJO, 2016, p. 10).

A atuação legislativa do *Bundesrat* é limitada: uma vez que são os guardiões da federação, só podem legislar sobre matérias que interfiram no sistema federativo. Caso a matéria não trate desta temática, o *Bundestag* é o único órgão do Parlamento com competência legislativa para discuti-la e aprová-la (TSEBELIS, 1997).

O chanceler alemão, por sua vez, como chefe de Governo, é escolhido pelo Presidente Federal:

Ele é eleito pela Câmara Popular (Bundestag), sob a proposição do Presidente da República. E, no caso de o candidato proposto não ser eleito, a Câmara poderá, por maioria absoluta dos votos, eleger o Chanceler. Não sendo possível a maioria absoluta, o Presidente da República terá duas possibilidades, ou ele nomeia o candidato que adquiriu maioria simples ou dissolve a Câmara. No caso de a Câmara querer exprimir um voto de desconfiança, ela deve eleger o sucessor por maioria absoluta. Caso seja o Chanceler que coloque a questão de confiança, e a Câmara o recuse por maioria absoluta, o Presidente da República pode, sob proposição do Chanceler, dissolver a Câmara dentro de três semanas. Mas, se nesse meio tempo a Câmara se restabelecer e eleger o sucessor, a dissolução não será mais possível (BURDEAU, 1993, p. 222 apud GROFF, 2003, 143).

O chefe de Estado, isto é, o Presidente Federal, é eleito para um mandato de cinco anos pela Assembleia Federal, de maneira indireta. Tem poderes muito limitados e atividades simbólicas. Uma vez que suas competências de chefe de Estado são bem definidas e cerimoniais, este modelo se aproxima bastante ao modelo puro, adotado no Reino Unido, enquanto o português e francês seriam modelos mistos. Os atos do presidente dependem de autorização prévia ministerial, exceto:

a) nomeação e demissão do Chanceler Federal, b) a dissolução da Câmara dos Deputados, o Bundestag, sempre que este não eleja o Chanceler no prazo de 14 dias, depois de negado confiança ao candidato por ele indicado, e c) o requerimento ao Chanceler para permanecer no cargo até a nomeação do sucessor (ARAÚJO, 2016, p. 10).

Diferentemente do modelo britânico, no parlamentarismo alemão existe o “voto de desconfiança construtivo”. O chanceler não é simplesmente derrubado no uso de uma moção de censura, mas é necessário que o *Bundestag* aponte um novo gabinete imediatamente, aumentando o senso de governabilidade do país. Caso persista o impasse, são feitas novas eleições. A estabilidade conferida com este instituto constitucional tem permitido que a atual chanceler, Angela Merkel, esteja ocupando o cargo desde 2005 (ZIMMERLING, 1991).

2.4 MODELO PORTUGUÊS

O modelo português adota um parlamentarismo misto, operado por três núcleos de poder: a Assembleia da República, o Governo e o Presidente da República. Todos, porém, sujeitos ao controle do Tribunal Constitucional, que pode declarar nulidade dos atos dos demais atores. O modelo atual se consolidou após o período Salazarista, com a Carta de 1976, revisada em 1982 (ARAUJO, 2016, p. 5).

O Governo é formado por um Conselho de Ministros, composto pelo Primeiro-Ministro, Vice Primeiros-Ministros, Ministros de Estado, Secretários e Subsecretários de Estado. A sobrevivência do Governo depende da confiança da Assembleia (ARAUJO, 2016, p. 6). Assim como no modelo alemão, o primeiro-ministro configura-se como “primeiro entre os desiguais” pelos mesmos motivos: após nomeado, tem controle sobre seu gabinete.

O Poder Legislativo é materializado pela Assembleia da República. Ela é unicameral e composta por 230 deputados, com mandatos fixos de quatro anos. Sua representação se dá pela eleição direta em 22 distritos: um deles é para garantir a representação de portugueses residentes na Europa, porém fora de Portugal e outro distrito assegura a representação de cidadãos residentes fora do continente Europeu (ARAUJO, 2016, p. 14).

O sistema português, em sua República, possui a figura do Presidente como Chefe de Estado, eleito pelo voto popular direto para um mandato de cinco anos, sendo permitida apenas uma reeleição. O Presidente da República dispõe de vários poderes, como a prerrogativa de nomeação do Primeiro-Ministro. Outro importante poder concedido ao Presidente pela Carta Constitucional é o de dissolução da Assembleia da República:

O poder de dissolução da Assembleia da República é conferido ao Presidente da República (alínea e do artigo 133.º, alínea a do artigo 145.º e artigo 172.º); desde que respeitados os termos do disposto na alínea a do artigo 145.º da CRP, combinado com o art. 172.º, que condiciona o Chefe de Estado a não poder dissolver a Assembleia nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do seu mandato ou durante o estado de sítio ou de emergência, devendo, contudo, serem ouvidos os partidos representados na Assembleia da

República e o Conselho de Estado; porém a opinião de ambos não vinculam a decisão do Presidente. Finalizada as consultas o Presidente decide como entender (PAIANO, 2016).

O Presidente da República possui ainda poderes de controle de constitucionalidade e veto. Caso o Tribunal Constitucional se omita, ou mesmo que por controle preventivo, pode ser encaminhado o veto à Corte, com sua respectiva fundamentação. Há ainda a possibilidade de veto político: sem análise que qualquer órgão, o Chefe de Estado tem o direito de requisitar veto. A Assembleia, porém, pode derrubar o veto por maioria absoluta, ficando o Presidente obrigado a promulgar o diploma legal em oito dias (PAIANO, 2016).

2.5 MODELO FRANCÊS

A França utilizou do sistema parlamentarista até a sua IV República. Com o advento da V República, em 1958, a Constituição elaborada pelo General Charles de Gaulle passou a prever um sistema misto entre presidencialismo e parlamentarismo. Em 1962, uma revisão constitucional promoveu um grande marco: a eleição direta para o cargo de presidente. Deste modo, o Presidente da República passou a obter a mesma legitimidade que dispunha o Parlamento. A revisão propôs ainda limitar os poderes partidários ao tempo em que fortalecia o poder presidencial. A Lógica se deu pela crise institucional vivida no país parlamentarista, em um contexto de alta fragmentação partidária (ARAÚJO, 2016, p. 7).

O Presidente da República é eleito para um mandato de cinco anos, podendo ser reconduzido ao cargo para mais um mandato, caso reeleito. São prerrogativas presidenciais:

[...] em primeiro lugar, a nomeação do Primeiro Ministro, sem a necessidade de ratificação por parte da Assembleia, como vimos. Em segundo lugar, a dissolução da Assembleia. Em terceiro lugar, a convocação de referendo legislativo, instrumento que permitiria, inclusive, revogar decisões da Assembleia. Em quarto lugar, a assunção de poderes extraordinários, como a suspensão dos direitos previstos na Constituição, em caso de crise grave. O recurso a esses poderes exige a audiência do Conselho Constitucional e veda a dissolução da Assembleia durante a sua vigência. Esses poderes foram utilizados apenas uma

vez até hoje, no curso da crise da Argélia. São também poderes privativos do Presidente da República dirigir mensagens ao Parlamento; nomear o Presidente e três dos membros do Conselho Constitucional; além de provocar esse Conselho para que se pronuncie sobre a constitucionalidade de uma lei ou de um tratado. (ARAÚJO, 2016, p. 7).

O Primeiro-Ministro preside as reuniões do Gabinete, o qual é composto pelos Ministros, Ministros de Estado, Ministros Delegados e Secretários de Estado. Quando reunido com o Presidente da República, as deliberações chamam-se Conselho de Ministros (ARAÚJO, 2016, p. 8).

O Poder Legislativo francês é bicameral: é composto pela Assembleia Nacional, com seus 577 deputados e pelo Senado, com 343 membros. O governo só é responsável perante a Assembleia, uma vez que esta é eleita pelo voto direto popular.

3 HISTÓRICO DO PARLAMENTARISMO NO BRASIL

3.1 PARLAMENTARISMO NO IMPÉRIO

O Brasil já viveu um período parlamentarista em sua história monárquica, durante o reinado de D. Pedro II, conhecido também por “parlamentarismo às avessas”. O sistema perdurou de 1847 a 1889. Ele tornava o parlamento brasileiro submisso ao poder e aos interesses políticos do imperador D. Pedro II. Foi a forma encontrada pelo monarca para garantir a estabilidade política do país, após o fim da Revolta Praieira, a última revolta contra o poder central.

Para uma primeira análise, é importante ressaltar que a comparação ao parlamentarismo que vigeu durante o Império deve ser realizada de acordo com os padrões dos demais sistemas à época, em especial ao modelo inglês puro. Ainda, para uma melhor contextualização histórica do período em questão, devem ser destacados os acontecimentos que desencadearam a implementação do sistema parlamentar brasileiro de governo.

A partir da abdicação de Dom Pedro I, em abril de 1831, findou-se o período conhecido como “Primeiro Reinado do Império do Brasil”. Uma vez que o príncipe herdeiro, Dom Pedro D’Alcântara, primeiro na linha de sucessão, não tinha sequer 6 anos de idade completos, inaugurou-se então o Período Regencial (HORBACH, 2007, p 10).

A Constituição do Império definia que o governo deveria ser exercido, enquanto não alcançada a maioridade do herdeiro, por uma regência. Formou-se, portanto, a Regência Trina, composta pelo Senador Nicolau Vergueiro, por José Joaquim de Campos - Marquês de Caravelas, e pelo brigadeiro Francisco Lima e Silva. Esta regência provisória foi desfeita, um mês após, quando a Assembleia Geral do Império nomeou os nomes que comporiam a Regência Trina permanente. Esta foi composta pelo mesmo brigadeiro, Francisco Lima e Silva, por João Bráulio Muniz e pelo Marquês de Monte Alegre (HORBACH, 2007, p 11).

Em agosto de 1834, com a instituição de um Ato Adicional, a regência trina passou a ser composta por uma única pessoa: Padre Diogo Antônio Feijó. Ele foi sucedido provisoriamente em 1837, por Pedro de Araújo Lima, conhecido com Marquês de Olinda, que ocupou o cargo até a coroação de Dom Pedro II, em 1840. Este período foi considerado um dos mais conturbados da história brasileira, quando várias revoltas e movimentos separatistas eclodiram: a Cabanagem no Pará, a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul, a Sabinada na Bahia e a Balaiada no Maranhão.

Na prática o Brasil vivia como uma espécie de República, fazendo-se questionar, inclusive, a necessidade de uma Monarquia. Dada toda a crise política instaurada no país movimentos começaram a surgir, liderados pelo Partido Liberal, reivindicando a antecipação da maioridade do futuro Imperador, dando início imediato ao seu reinado. Após manobras do Marquês de Olinda para a permanência na Regência, senadores e deputados maioristas solicitaram que o príncipe herdeiro aceitasse a proposta. Ao aceitá-la, Dom Pedro II tornou-se o Imperador, aos 14 anos de idade, em julho de 1840 (HORBACH, 2007, p 11).

Uma vez que não acumulava experiência política, nem demonstrava maturidade suficiente para governar um país com tantos problemas, foi desenvolvido um quadro institucional que desse suporte ao Imperador, sem deixá-lo participar com muita efetividade das escolhas de governo, como por exemplo, na escolha de seu gabinete. Contudo, desde o início, lhe fora concedido amplos poderes constitucionais, como o Poder Moderador (HORBACH, 2007, p 11).

O Poder Moderador, grosso modo, poderia ser considerado como um quarto Poder, de modo que submetia ao Imperador uma preponderância sobre os poderes Legislativo e Judiciário. O Poder Moderador permitia ao Imperador:

- a) nomear senadores (dentre os indicados nas listas tríplices); b) convocar extraordinariamente a Assembleia Geral; c) sancionar os atos da Assembleia Geral; d) aprovar e suspender os atos dos Conselhos Provinciais; e) prorrogar ou adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara; f) nomear e demitir os Ministros de Estado; g) suspender magistrados; h) perdoar e moderar penas; e i) conceder anistia (HORBACH, 2007, p 12).

Também na pessoa do Imperador, se acumulou a chefia do Poder Executivo, que o conferiu as subseqüentes imunidades, além daquelas de moderador:

a) convocar a Assembleia Geral ordinária; b) nomear bispos; c) nomear magistrados; d) prover os demais empregos civis e políticos; e) nomear os comandantes das forças militares; f) nomear diplomatas; g) negociar com nações estrangeiras; h) celebrar tratados; i) declarar guerra e fazer a paz; j) conceder naturalizações; l) conceder títulos, honras e ordens militares; m) baixar decretos para a boa execução das leis; n) administrar o orçamento; o) conceder ou negar beneplácito aos documentos eclesiásticos; e p) promover a segurança interna e externa do Império (HORBACH, 2007, p 12).

Dado o contexto de inabilidade do monarca, somada as várias prerrogativas acumuladas por ele, passou-se a existir naturalmente, dentro do Ministério, alguém que exercesse poder sobre os demais. Em 1843, Marquês de Paraná, pela primeira vez passou a escolher a composição do ministério do Imperador, o que se tornou tradição.

Essa situação levou a criação do cargo de Presidente de Conselho de Ministros, institucionalizada pelo Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847, instalando uma espécie de parlamentarismo no Brasil. Este decreto esteve na vanguarda da institucionalização do parlamentarismo no mundo: mesmo os países europeus, que experimentavam deste sistema, não haviam positivado em seu ordenamento jurídico tal cargo. O Presidente de Conselho de Ministros, que era uma espécie de Primeiro-Ministro, era escolhido por D. Pedro II, subordinando assim o Parlamento ao Imperador. Quando ocorria algum impasse entre o poder Executivo e o Legislativo, D. Pedro II tinha o poder de dissolver a Câmara ou substituir o presidente do Conselho de Ministros, no uso de seu Poder Moderador (SAMPAIO, 1964, p. 82).

O Presidente do Conselho desempenhava o papel de chefe de Governo na prática. Contudo, não havia autorização expressa legal, uma vez que na Carta Constitucional as atribuições de chefia de governo seguiam com o Imperador. Seria necessária uma revisão constitucional para que fossem conferidas as prerrogativas ao Presidente do Conselho, mas tal revisão nunca ocorreu de fato, permanecendo o texto constitucional inalterado (SAMPAIO, 1964, p. 77).

Entretanto, o Presidente do Conselho desempenhava uma função de organizador do ministério. Era ele quem conduzia a ordem dos trabalhos, era designado para manter a unidade do gabinete e também tinha a prerrogativa do voto de desempate. Quanto às outras atribuições, José Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, Presidente do Conselho de Ministros entre 1870 e 1871, escreve o seguinte, quando ainda Senador da República em 1857:

À exceção destas atribuições não conhecemos nenhuma mais que deva pertencer ao presidente do conselho, e julgamos mesmo que seria prejudicial que ele assumisse uma excessiva preponderância sobre seus colegas, significaria isso que em todas as matérias e em todos os casos ele tinha mais inteligência do que todos os outros ministros reunidos, o que importará na demonstração da má escolha que fizera de seus colegas (PIMENTA BUENO, 1857, p. 265 apud HORBACH, 2007, p. 13).

Ao contrário das demais experiências parlamentares, o Presidente do Conselho era escolhido pelo Imperador, chefe do Poder Executivo, não pelo Parlamento. Ele o escolhia dentre os chefes dos partidos do Império: Partido Liberal e Partido Conservador. Da mesma maneira, como titular do Poder Moderador, o Imperador podia exonerar ministros, o próprio Presidente do Conselho e, também, dissolver a Câmara dos Deputados.

O Imperador não era condicionado a escolher um Presidente do Conselho de Ministros que pertencesse a um partido majoritário na Câmara dos Deputados. Na realidade o Imperador não era condicionado a regra alguma. O Presidente do Conselho, por sua vez, escolhia os seus ministros para compor o Governo, que eram nomeados oficialmente por D. Pedro. Os ministros que formavam o governo não necessariamente precisavam ser membros da Assembleia Geral (HORBACH, 2007, p 16).

A Assembleia Geral, órgão máximo do Poder Legislativo no Império, era constituída de forma bicameral: era composta pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. A legislatura tinha duração de quatro anos e se reuniam apenas durante quatro meses no ano. Os deputados eram eleitos pelas províncias do Império, sem número fixo de representantes definido na Constituição, fazendo com que o número de deputados variasse de acordo com a legislatura. Os senadores eram eleitos por lista tríplice, pelo Imperador, para o cargo vitalício.

Cada província seria representada pela metade do número de deputados, no Senado. Como já abortado, o Imperador só poderia dissolver a Câmara, haja vista a vitaliciedade do Senado, conferindo-lhes certa independência frente à Coroa e se caracterizando como uma Casa mais conservadora (HORBACH, 2007, p 15-16).

Uma marca forte do parlamentarismo no Império foi a responsabilidade política do Gabinete perante à Assembleia Geral e ao Imperador. O Legislativo contava com uma ferramenta institucional importantíssima para esse tipo de sistema de governo: o voto de desconfiança. Com certa frequência Gabinetes caíram pela falta de confiança do Parlamento no Governo. Os gabinetes, por vezes, submetiam por conta própria o voto de confiança ao Parlamento, para se legitimarem e executarem as reformas presentes nos seus planos de governo. Contudo, havia certa responsabilidade ao usar o voto de desconfiança, de modo que pairava uma preocupação quanto a instabilidade do sistema político, pois como observou Horbach (2007):

É interessante como, já no Império, os parlamentares sentiam um dos principais problemas da utilização do voto de desconfiança, qual seja, a instabilidade gerada pela derrubada de um Gabinete sem a estruturação do sucessor, o que demonstra a falta de racionalização da política e do próprio sistema parlamentar. Tal preocupação, que modernamente foi resolvida, por exemplo, com o artigo 67 da Lei Fundamental de Bonn (23 de maio de 1949), pode ser percebida no debate que antecedeu a votação de confiança do dia 5 de junho de 1866, quando a situação liberal era ameaçada pela oposição conservadora, que, por sua vez, se negava a assumir o poder (p 18).

Com essa estrutura de poder político centralizado, D. Pedro II poderia realizar as alianças políticas de acordo com os interesses de momento. O imperador conseguiu assim alternar no poder um apoio dos partidos conservador ou liberal de acordo com o que poderia oferecer cada uma das duas frações da oligarquia brasileira. Durante seu reinado, foram formados 36 gabinetes, com uma média de um ano e três meses para cada governo. O Presidente do Conselho que permaneceu por mais tempo no cargo foi o Visconde de Rio Branco, que ocupou a função por 4 anos e 3 meses.

3.2 PARLAMENTARISMO NA REPÚBLICA

A solução possível, em 1961, para a grave crise instalada no Brasil, com a renúncia do presidente Jânio Quadros, foi a instituição do parlamentarismo. A ideia vinha sendo defendida desde 1946 pelo deputado federal gaúcho Raul Pilla, que pertencera à UDN e presidia o Partido Libertador, sendo um de seus fundadores. Ele foi o parlamentar mais fervoroso na defesa do novo sistema de governo, apresentando durante os debates na Constituinte de 1946 o seu “Manifesto Parlamentarista”. Contudo, o manifesto não foi suficiente para convencer seus pares, que votaram por manter o sistema presidencialista naquela Constituição.

Em 1949, Pilla não havia ainda desistido da ideia de implementar o parlamentarismo do Brasil. Apresentou então a Emenda Parlamentarista, ou Emenda Constitucional nº 4/1949, com a assinatura de outros 110 deputados. Esta Emenda gerou um extenso debate entre seu autor e o parlamentar Afonso Arinos, defensor do presidencialismo e relator da matéria na Comissão Especial destinada a oferecer parecer sobre ela. Como registram, Paixão e Barbosa (2013):

O debate entre Afonso Arinos e Raul Pilla foi um dos mais relevantes de nossa história constitucional sobre os sistemas de governo. Mesmo com a derrota, em junho de 1953, da Emenda à Constituição n. 4, de 1949, então apelidada de “Emenda Pilla”, ele permaneceu como referência política e doutrinária por toda a década de 1950, durante a qual as investidas parlamentaristas, sempre lideradas pelo político gaúcho (com a posterior cooperação de Afonso Arinos, convertido ao governo de gabinete) estariam nas manchetes dos principais jornais do país, ao passo que a adoção do sistema parlamentar de governo surgiria de forma reiterada na agenda do Congresso Nacional (p. 54).

Pilla voltou a apresentar anos depois outra emenda parlamentarista (Emenda à Constituição nº 15/1954), realizando outra intensa campanha pela sua aprovação. Contudo, o deputado até conseguiu obter a maioria absoluta dos votos em Plenário, mas não conseguiu os votos suficientes para aprovação. O quórum qualificado necessário para aprovação era de dois terços na Câmara dos Deputados: seria preciso alcançar a marca de 202 votos, mas recebeu apenas 147 favoráveis e 57 contrários (PAIXÃO; BARBOSA, 2013, p. 56-57).

Em 1961, porém, a Emenda Constitucional parlamentarista foi aprovada facilmente, em poucos dias. O novo sistema garantiu, afinal, a posse do vice João Goulart na Presidência da República após a renúncia de Jânio Quadros, no episódio que ficou conhecido como “solução parlamentarista”, diante de um possível golpe militar, que fora adiado alguns anos com a adoção do sistema. Foi uma solução casuística, uma medida de emergência que não levou em conta o debate político e popular.

O presidente Goulart, junto de grupos esquerdistas e pró reformas, queriam a manutenção do presidencialismo, de forma que fosse assegurada a sua atuação e poderes constitucionais, próprios do presidente. O Congresso, por sua vez, era composto por uma maioria conservadora e embora fossem contra grandes rupturas institucionais, a aprovação do parlamentarismo naquele momento seria completamente conveniente para o seu propósito. Eram contra o Plano Trienal e a reforma agrária pretendida pelo presidente. Portanto, com o parlamentarismo, os conservadores poderiam se fortalecer e impedir as políticas de Goulart. (FIGUEIREDO, 1993, p. 187-188).

O sistema implementado possuía a figura do Primeiro-Ministro, nomeado pelo Presidente da República como Presidente do Conselho de Ministros, possuindo os seguintes direitos:

- 1) enviar a Câmara dos Deputados a proposta do orçamento; 2) prestar anualmente ao congresso nacional as contas relativas ao exercício anterior; 3) ter iniciativa dos projetos de lei do governo; 4) exercer o poder regulamentar; 5) manter relações com os Estados estrangeiros; 6) orientar a política externa; 7) decretar o estado de sítio e 8) decretar e executar a intervenção federal (RUBIATTI, 2008, p. 117).

O Conselho de Ministros, responsável verdadeiramente pelo governo, era formado por treze pastas setoriais. O Conselho era comandado pelo Primeiro-Ministro e deveria apresentar na Câmara dos Deputados o seu plano de governo. A Emenda Constitucional parlamentarista aprovada não exigia que nenhum de seus integrantes fossem membros do Congresso Nacional, nem mesmo o Primeiro-Ministro. As decisões do Conselho de Ministros eram tomadas pelo colegiado por meio de votações, por maioria simples. Cabia ao Presidente do Conselho o voto de desempate, caso necessário fosse (RUBIATTI, 2008, p. 117).

Assim como no parlamentarismo vigente no Império, aqui também o Governo era responsável perante a Câmara dos Deputados, podendo o cair caso aprovado voto de censura ou desconfiança. Caso apresentada moção de desconfiança, esta deveria ser subscrita por pelo menos cinquenta deputados. A dissolução da Câmara também era prevista nesta Emenda Constitucional, porém em apenas um caso: se três gabinetes caíssem consecutivamente por moção de desconfiança, o Presidente da República poderia dissolver a Câmara e convocaria eleições dentro de 90 dias; nomearia um Conselho de Ministros provisório; decorrido o prazo e não realizadas as eleições, a Câmara voltaria a se reunir (RUBIATTI, 2008, p. 119).

O Presidente da República, por sua vez, passou a possuir as seguintes prerrogativas, embora na prática estes atos só passavam a ter validade quando convalidados pelo Presidente do Conselho de Ministros:

1) presidir as reuniões do conselho de ministros quando julgar necessário; 2) nomear o Presidente do Conselho de Ministros, após a aprovação do nome pela maioria da Câmara dos Deputados, e exonerá-lo quando esta lhe retirar a confiança; 3) Nomear os demais membros do Conselho por indicação do Presidente do conselho de Ministros; 4) prover cargos públicos federais civis e militares, com a concordância do Presidente do Conselho e do Ministro competente; 5) nomear, com a aprovação do Senado, e exonerar, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, o prefeito do Distrito Federal; 6) autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprego ou comissão de governos estrangeiros (RUBIATTI, 2008, p. 116).

Uma vez separadas as funções de chefe de Governo e de chefe de Estado, cabia também ao Presidente funções cerimoniais e representativas, tais como: declarar guerra, representação estrangeira, e celebração de tratados. Também possuía prerrogativas legislativas como promulgação de veto de leis (RUBIATTI, 2008, p. 117).

O primeiro Gabinete foi liderado por Tancredo Neves e reuniu representantes dos principais partidos políticos, em especial a UDN e o PSD. Foi o mais duradouro dos três gabinetes: 9 meses de duração. Este foi o único governo que tentou acomodar todos os grupos da coalizão, prezando por manter as regras do jogo democrático, o que possibilitou a posse de Goulart. Seu período como chefe de Governo foi marcado por intensa crise econômica,

porém, esta não foi a causa de sua queda. O Gabinete se desfez em meio ao contexto eleitoral de 1962: a legislação ainda previa a desincompatibilização do cargo para concorrer a cargos eletivos. Os ministros e o Primeiro-Ministro entregaram o governo para participarem da disputa eleitoral (FIGUEIREDO, 1993, p. 63-65).

Durante os 17 meses que perdurou, o Brasil teve três primeiros-ministros. O período foi marcado por intensa instabilidade política. A emenda estabelecia a permanência do parlamentarismo até 1965, quando seria realizado referendo sobre a continuidade ou não do sistema. Porém, foi adiantada para 1963: João Goulart queria ver seus poderes presidenciais restituídos, dando prosseguimento a sua agenda de reformas de maneira mais ágil; outros atores políticos como Juscelino Kubistchek, Leonel Brizola e Carlos Lacerda, miravam a presidência da República nas eleições de 1965 e, por conseguinte, trabalhando contra o sistema parlamentar de governo que os limitaria em caso de vitória nas urnas. O Primeiro-Ministro em exercício quando do referendo, Hermes Lima, recorda:

Marcado para o dia 6 de janeiro o referendun, nenhuma campanha pela manutenção do sistema parlamentar ocorreu, ao passo que o presidente, pois era chefe de um dos grandes partidos, jogou todo o seu prestígio na batalha eleitoral. Ele liderou o retorno movido pelo sentimento não apenas de reconquista de prerrogativas pessoais, mas também de um serviço à causa do sistema que reputava mais adequado à formação política do país (LIMA, 1974, p. 254).

No dia 6 de janeiro de 1963, 11.531.030 eleitores, de um eleitorado de 18 milhões, votaram no referendo. O resultado determinou a volta ao presidencialismo, por 9.457.448 votos contra 2.073.582, isto é, cerca de 77% dos votos. No ano seguinte, o presidente Goulart foi deposto pelo Golpe Militar de 1964.

3.3 PLEBISCITO

Durante a formulação do texto da Constituição Federal de 1985, pela Assembleia Nacional Constituinte, o debate sobre adoção de sistema político sofreu fortes embates. Este foi considerado o debate central realizado, associado a uma ideia de que a estabilidade nacional decorreria da opção institucional adotada pela Constituição (LIMONGI, 2008).

No decorrer das discussões realizadas Assembleia Constituinte, o ideal parlamentarista prevalecia nos discursos proferidos em Plenário:

Outro aspecto que se destaca nos discursos parlamentares é um consentimento, quase geral, que o parlamentarismo é um bom sistema de governo. Os presidencialistas praticamente não atacavam o sistema parlamentarista por suas características, o que se vê é uma falta de argumentos mais técnicos e, como vimos, a principal bandeira é a eleição para presidente da república. Alguns dos que defendiam o presidencialismo até admitem ser parlamentaristas, mas dizem optar pelo outro sistema por razões conjunturais (ROGÉRIO, 2007, p.42).

O texto constitucional apresentado pela Comissão de Sistematização, portanto, previa um sistema parlamentarista semelhante ao francês. Haveria, ainda assim, um Presidente da República, dada a cultura histórica brasileira da figura presidencial, bem como das eleições diretas para sua escolha, reforçando o caráter personalista do sistema. O sistema teria as seguintes características, de acordo com o texto da Comissão:

O Chefe de Estado seria o Presidente da República, eleito de forma direta, em dois turnos caso necessário, por meio de sufrágio universal para um mandato de cinco anos. A nomeação do Primeiro-Ministro seria feita pelo Presidente, através da escolha de um dos membros do Congresso Nacional após consulta aos partidos políticos que formassem maioria na Câmara dos Deputados. Os ministros também seriam escolhidos pelo Presidente através das indicações feitas pelo Primeiro-Ministro. O governo teria um prazo de dez dias para apresentar seu programa de governo para ser submetido à Câmara. Caso houvesse rejeição, o Presidente nomearia outro Primeiro-Ministro. Caso houvesse uma segunda rejeição, os deputados poderiam eleger o Primeiro-Ministro. Se ainda assim não fosse escolhido um Primeiro-Ministro, o Presidente poderia dissolver a Câmara e convocar novas eleições (MARTINS, 2013, p.58).

Ademais, o texto previa o voto de confiança para com o Primeiro-Ministro. O voto de confiança poderia ser submetido ao Congresso Nacional, com aprovação dada por maioria absoluta de sua composição, a pedido do próprio Chefe de Governo. O Congresso, para averiguar a confiança do governo, poderia solicitar a votação a pedido de um quinto dos deputados. Contudo, o instrumento supracitado só poderia ser requerido após 6 meses do início do governo (MARTINS, 2013, p. 59).

Não satisfeito com a proposta aprovada na Comissão, um grupo de parlamentares conservadores, defensores do presidencialismo, fizeram uma revisão do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. O grupo “Centro Democrático”, também conhecido como “Centrão”, contava com 310 votos. Após a revisão regimental, obtiveram sucesso em alterar também o sistema de governo: adotou-se o presidencialismo por meio da emenda Humberto Lucena, vencedora com 344 votos favoráveis (61,5%) contra 212 votos contrários (37,9%). O grupo de parlamentares mais progressistas, que eram contrários ao presidencialismo, deixaram o PMDB e fundaram o PSDB, dentre eles os senadores Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso (BONAVIDES; ANDRADE, 2004).

Mesmo derrotados na escolha do sistema de governo, os parlamentaristas ainda puderam incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a previsão de um plebiscito, após cinco anos de promulgação da Constituição Federal. Ressalte-se que alguns instrumentos institucionais próprios do parlamentarismo permaneceram na Constituição, concedendo ao Presidente da República amplos poderes, como por exemplo, a edição de Medidas Provisórias.

O plebiscito, determinado pelo artigo 2º da ADCT da Constituição Federal de 1988, voltou ao debate. Pelo artigo, a consulta popular estava marcada originalmente para ocorrer no dia 7 de setembro de 1993, mas foi antecipada para 21 de abril de 1993 pela Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992.

Nas cédulas de votação deveriam vir três opções possíveis de escolha, ou seja, a república presidencialista, república parlamentarista ou monarquia

parlamentarista. Contudo, o artigo 2º estabelecia a escolha primeiramente entre a forma de governo, ou República e Monarquia. Posteriormente a escolha do sistema de governo, ou presidencialismo e parlamentarismo:

A redação do dispositivo, todavia, foi infeliz. A monarquia só pode ser parlamentarista. [...] Não há mais espaço, desde a revolução francesa, para monarquias absolutas no mundo, principiando a desaparecerem, desde aquela época. [...] Ocorre que se prevalecer na Justiça Eleitoral cédulas opondo presidencialismo ao parlamentarismo e república à monarquia, muitos eleitores terminarão escolhendo o “presidencialismo monárquico”, o que é impossível de compor na prática (MARTINS, 1993, p.15-16).

A justiça eleitoral, entretanto, manteve as quatro opções nas cédulas de votação, permitindo a possibilidade da escolha de um modelo inoperante.

De um universo de 90.256.461 eleitores na época, compareceram às urnas 66.209.385 (73,36%), sendo que 551.043 votaram em trânsito na ocasião. A República foi escolhida por 43.881.747 (66,28%) eleitores, sendo que a Monarquia recebeu 6.790.751 (10,26%) votos. Votaram em branco neste item 6.813.179 (10,29%) eleitores, e 8.741.289 (13,20%) anularam o voto.

Já 36.685.630 (55,41%) eleitores optaram pelo sistema presidencialista de governo, e 16.415.585 (24,79%), pelo parlamentarista. Votaram em branco neste item 3.193.763 (4,82%) eleitores, e 9.712.913 (14,67%) votaram nulo (tse.jus.br).

4 ANÁLISE DE ADOÇÃO DO MODELO

4.1 VANTAGENS

Dentre as vantagens do sistema parlamentar de governo, ressalto a estabilidade que os países que o adota tendem a possuir, bem como a saída rápida para crises. A demissão do primeiro-ministro a partir da perda de confiança de sua base ocorre de forma mais ágil e menos traumática, quando comparado a um processo de impeachment no governo presidencialista. Ou como afirma Paulo Groff (2003):

O governo para se manter necessita que a sua política seja aprovada pela maioria parlamentar. É um sistema alicerçado no consenso ou aceitação, e não simplesmente no conceito de maioria ou de minoria. O consenso pode deixar de existir, e o Parlamento manifesta por meio da “moção de desconfiança”, tendo como consequência a demissão do governo. Existe ainda a “moção de censura”, para que o governo modifique a sua política. Pode o governo se adiantar e requerer ao Parlamento uma “moção de confiança” para reafirmar a sua estabilidade (GROFF, 2003, p. 139).

O professor Ives Gandra, defensor do parlamentarismo, recorre a Lijphart para ressaltar o caráter estável do modelo:

O notável jus filósofo Lijphart, em seu livro intitulado “*Democracies*”, examinou, em 1984, quais os países que, depois da 2ª. guerra mundial, tinham permanecido sem ruptura institucional e encontrou apenas 20: 19 deles com regime parlamentar e um (Estados Unidos) com regime presidencial (MARTINS, 2014, p. 1)

O único país presidencialista sem rupturas institucionais, desde o pós-guerra, foi o próprio Estado que o criou: os Estados Unidos da América.

O presidencialismo é um modelo próprio de conflitos entre Poderes, fortemente pautado pelo sistema de freios e contrapesos, ou *checks and balances*. Além de o excessivo poder e atribuições constitucionais, o qual dispõe a figura do presidente, não há responsabilização direta aos representantes pelas políticas e ações adotadas pelo governo.

[...] no presidencialismo, os parlamentares – deputados e senadores – não respondem pela implementação de políticas e pelo exercício do governo como acontece no sistema parlamentar, em que a maioria – um só partido

ou uma coligação de partidos – é corresponsável pela política governamental (CINTRA, 2014, p. 38).

O parlamentarismo não tem mandatos fixos, trazendo certa estabilidade no processo de tomada de decisão e flexibilidades trazidas pelo instituto do voto de confiança e da dissolução do parlamento. O presidencialismo, por sua vez, baseia-se num jogo de soma zero: o vencedor não deixa nada para os outros competidores. Os que perdem o pleito eleitoral, portanto, devem esperar quatro ou cinco anos para ter a chance novamente de ter acesso ao Poder Executivo e ter acesso ao gabinete.

No parlamentarismo, o primeiro-ministro é o líder do partido com ampla capacidade política e longa vida pública. O presidencialismo, contudo, pelo seu caráter personalista, permite candidaturas populistas e aventureiras, como se tem visto no próprio Brasil e Estados Unidos nos últimos anos.

4.2 DESVANTAGENS

Dentre as desvantagens, por outro lado, destaco primeiramente a questão do *accountability*. Há uma relação estreita entre representante e representado, no caso presidencialista, por meio do voto direto, haja vista a escolha direta para o cargo de presidente. O eleitor tem dupla participação escolhendo o escopo legislativo, bem como o chefe do Poder Executivo. Em um contexto de reeleição esse *accountability* é reforçado, uma vez que o eleitor pode usar disso para não reeleger o representante.

Agora, retorno àquela mesma pesquisa de Lijphart, quanto às rupturas institucionais percebidas em praticamente todos os sistemas presidencialistas, à exceção dos Estados Unidos. Mainwaring e Shugart vêm alertar sobre a análise daqueles números sem os devidos cuidados. Não é necessariamente evidenciada a estabilidade institucional do modelo parlamentarista, levado em conta o desenvolvimento dos países que o adota:

[...] não está claro até que ponto o presidencialismo per se é responsável pela baixa taxa de sucesso das democracias presidencialistas. Talvez o fato mais surpreendente que emerge de um estudo do relacionamento entre tipo de regime e democracia bem-

sucedida seja que quase todas as tentativas de democracia presidencialista ocorreram em países menos desenvolvidos. Os EUA são a única exceção inequívoca, embora a Argentina e o Uruguai em certo momento também se situassem como muito desenvolvidos. Como o padrão de vida é um fator importante a contribuir para a viabilidade da democracia, não fica claro em que medida o presidencialismo pode ser considerado responsável pelo fracasso da democracia (MAINWARING, SHUGART, 1993, p. 196).

No que se refere à flexibilidade nos mandatos, Mainwaring e Shugart advertem para a dicotomia que o parlamentarismo possui:

O argumento da "flexibilidade" de substituição de gabinetes nos sistemas parlamentaristas é uma faca de dois gumes. Em um sistema parlamentarista, o partido do primeiro-ministro pode substituir seu líder ou um parceiro da coalizão pode retirar seu apoio, conduzindo a uma mudança de governo, sem precisar apelar ao golpe que poderia ser a única maneira de tirar um presidente sem apoio (MAINWARING, SHUGART, 1993, p. 199).

4.3 REFORMA POLÍTICA

4.3.1 Propostas em Tramitação

Como já abordado, as eventuais crises trazem de volta para a pauta da reforma política uma possível volta do sistema parlamentarista. Mas como evidenciado em 1999 pelo vice-presidente Marco Maciel, é justamente quando o modelo de "*checks and balances*" do presidencialismo falha, entra em crise, é suscitado a volta do modelo parlamentarista:

Esta talvez seja a razão por que, mesmo tendo sido a única questão da pauta submetida duas vezes à escolha plebiscitária do povo brasileiro, de 1963 e de 1993, o presidencialismo costuma ser intermitentemente contrastado com o parlamentarismo, apenas praticado entre nós, como solução emergencial, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963. A tentativa de implantação do parlamentarismo terminou, na verdade, transformada numa questão recorrente em nosso país, como solução para toda e qualquer dificuldade no campo político. O parlamentarismo foi proposto e derrotado na constituinte republicana de 1891, foi sugerido sem sucesso na constituinte de 1946 e voltou a ser cogitado em 1988. A sua vida efêmera entre nós parece mostrar que, à semelhança do que se dizia em relação à Monarquia, durante o Império, continua a ser uma "flor exótica" no continente (MACIEL, 1999, p. 6).

Até a data de realização deste estudo, isto é, na primeira Sessão Legislativa da 54ª Legislatura, há em tramitação apenas uma PEC no Senado Federal e outras três PECs na Câmara dos Deputados visando à instituição do parlamentarismo.

A PEC 20/1995, que “Estabelece o Parlamentarismo”, foi apresentada pelo ex-deputado Eduardo Jorge, à época do PT. A proposição encontra-se pronta para votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Após votação e aprovação em dois turnos, ela deve seguir para votação no Senado Federal. Apresentada em março de 1995, teve seu parecer pela admissibilidade aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC em setembro de 1996. A aprovação da admissibilidade nada mais é que o parecer da CCJC pelo prosseguimento da matéria, por não ferir nenhuma cláusula pétrea da Constituição Federal. No ano seguinte, em 1997, foi instalada a Comissão Especial (CESP) destinada a oferecer parecer sobre a proposta.

Na Comissão Especial, sob a relatoria do deputado Odacir Klein (PMDB/RS), a PEC teve uma tramitação tímida, até o arquivamento da proposta em 1999, em decorrência do fim da Legislatura. Desarquivada no ano seguinte, a CESP foi reinstalada com o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB/MG) designado relator da matéria. Apenas em outubro de 2001 que o relatório foi aprovado, na forma de um substitutivo, pela Comissão Especial. A tramitação acelerou em decorrência do último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso e, portanto, das incertezas advindas das eleições seguintes, com a grande chance de vitória do Partido dos Trabalhadores.

A PEC 20/1995 nunca foi votada em Plenário da Câmara dos Deputados, contudo, houve tentativas de pauta-la: em 15 de dezembro de 2010, véspera da posse do primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff, um requerimento para inclusão na Ordem do Dia foi apresentado pelo deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR). O mesmo parlamentar apresentou novamente o mesmo requerimento em 05 de fevereiro de 2015, isto é, na primeira semana de atividades legislativas durante o segundo Governo Dilma, o qual já se iniciou com fortes pressões e culminou no processo de impeachment. Em maio de 2019 houve nova tentativa de inclusão da Ordem do Dia da PEC 20/1995, mas desta

vez o pedido veio do deputado Gustavo Fruet (PDT/PR), opositorista ao conturbado Governo Jair Bolsonaro.

Tramita ainda na Câmara a PEC 245/2016, que “Institui o sistema de governo parlamentarista no Brasil e dá outras providências”, do deputado Beto Rosado (PP/RN). A esta proposta apensa-se a PEC 178/2019, do deputado Giovani Cherini (PL/RS), que “Altera a Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentarista de Governo”. As propostas tramitam em conjunto na Casa, aguardando no momento parecer do relator, o deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP), na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O deputado relator é assumidamente parlamentarista e monarquista, sendo inclusive descendente da família real brasileira. O deputado neste ano realizou audiência pública na Comissão para defesa da PEC. Na legislatura anterior, o relator na CCJC foi o deputado Beto Rosado (PSDB/PE), o qual havia apresentado seu parecer pela admissibilidade da matéria ainda em 2017. Seu parecer nunca foi votado.

Há em discussão no Senado Federal a PEC 32/2015, que “Institui o Sistema Parlamentar de Governo e dá outras providências”, do senador Fernando Collor. Como já observado, é a única proposta atualmente em tramitação naquela Casa Legislativa. A proposta, contudo, não obteve sucesso em seu andamento: desde sua apresentação em 2015, não recebeu sequer parecer sobre sua admissibilidade na CCJ do Senado.

Por outro lado, a PEC 09/2016, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, que “Altera a Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentar de Governo”, teve alguma repercussão midiática. Sua aprovação, contudo, não ocorreu. Também não recebeu parecer do relator, no caso, senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES).

Em todas as propostas elencadas acima, institui-se a figura de um primeiro-ministro ou presidente do Conselho de Ministros. Este seria o chefe de Governo e montaria seu gabinete de Ministros, dos quais seriam responsáveis perante o Congresso Nacional. A variação entre propostas se dá apenas nas prerrogativas do chefe de Estado, tendendo algumas para um parlamentarismo

misto ou semipresidencialismo. Mas independentemente do modelo proposto, a intenção do legislador é clara: reduzir os poderes do Presidente da República.

Magda Inácio (2006), ao discorrer sobre o poder de agenda do presidente, indica o descontentamento com o demasiado poder presidencial:

Embora no Congresso tramitem propostas para a adoção do semipresidencialismo ou do parlamentarismo, o apoio ao presidencialismo manifestado no plebiscito de 1993 pode ser associado ao deslocamento das agendas de reforma para as questões relativas aos processos eleitorais, à organização partidária e às bases institucionais da relação entre o Legislativo e o Executivo. Um volume considerável de iniciativas legislativas tem como foco a distribuição de poderes legislativos e a capacidade assimétrica do Presidente para implementar a sua agenda legislativa vis-à-vis os parlamentares (INÁCIO, 2006, p. 172-173).

Mesmo com o Executivo imbuído de tanto poder, a sociedade civil optou pelo modelo presidencialista, contudo, ainda assim, são buscadas medidas para correção dessas distorções de centralidade do Poder Executivo.

4.3.2 Debate Sobre a Constitucionalidade

Mesmo após a derrota no plebiscito de 1993, algumas propostas de emenda à Constituição prevendo a alteração do sistema vigente foram apresentadas, como a PEC do deputado Eduardo Jorge, já exposta anteriormente. Contudo, há controvérsias sobre a possibilidade da mudança, havendo inclusive consulta ao Supremo Tribunal Federal sobre sua viabilidade, uma vez que a Constituição havia permitido a alteração via plebiscito pela ADCT. Poderia o parlamentarismo ser instituído via PEC? É questionado, ainda, se tal proposta não feriria a cláusula pétrea de independência entre os poderes, como está disposto no artigo 60 § 4º, III da Constituição Federal:

Deste modo, o ponto nodal da controvérsia está na possibilidade do poder constituinte derivado reformador reviver matéria, cujo poder constituinte originário reservou à transitoriedade, delimitando sua eficácia no tempo. Ademais, a decisão quanto ao conteúdo da norma foi tomada pelo povo, do qual emana todo o poder, posicionando-se a favor de um regime contrário ao que se quer implantar. Diante disso, deve-se estar

atento, também, à fundamentação e o modo de legitimação para tal ato (FIGUEIREDO, 2018, p. 49).

Foi impetrado no Supremo Tribunal Federal, o mandado de segurança nº 22.972 durante a tramitação da PEC 20/1995, por autoria do então deputado federal Jaques Wagner, em 1997, ano em que foi instalada a Comissão Especial para apreciação da proposta. Junto a ele, assinaram também os deputados Hélio Bicudo, Arlindo Chinaglia Júnior, Sandra Starling e Miguel Rosseto. O relator da matéria, Ministro Néri da Silveira, indeferiu o recurso mantendo o andamento da PEC. A mandado de segurança permaneceu pendente de julgamento (FIGUEIREDO, 2018, p. 45).

A relatoria do mandado de segurança foi redistribuída para o Ministro Ilmar Galvão, em 2002. Com sua aposentadoria e dos demais ministros, a relatoria passou sucessivamente para os ministros Carlos Britto, Cezar Peluso e Teori Zavascki. Por fim, nas mãos do Ministro Alexandre de Moraes, o mandado de segurança foi arquivado, em 2018. O ministro relator alegou que o único dos requerentes que ainda é parlamentar, deputado Arlindo Chinaglia, realizou pedido de desistência do processo. Não houve, portanto, uma resolução de mérito para a questão, vida do STF, permanecendo em dúvida qual o real entendimento da Corte para o tema. Para uma solução pacífica, legítima e segura juridicamente, seria necessária a alteração do sistema de governo via nova Assembleia Constituinte.

5 CONCLUSÃO

O Brasil experimentou o parlamentarismo em duas ocasiões: no Império, porém de forma limitada pelo Poder Moderador, e na República, quando para adiar um golpe militar. Adotou majoritariamente o modelo presidencialista de governo, como os países do continente americano em geral. Por duas vezes foi um modelo colocado para escolha da população: no referendo de 1963 e no plebiscito de 1993. Em ambos os casos o povo decidiu por ampla maioria a manutenção do presidencialismo. Contudo, uma dúvida que permanece é se seria o parlamentarismo uma saída para as crises políticas no Brasil?

É inegável que existam problemas nas relações institucionais brasileiras, com um presidencialismo marcado por profundas crises: dois impeachments, um suicídio e golpe militar, por exemplo. “Não se pode dizer, pois, que a história republicana presidencialista tenha sido um exemplo de estabilidade” (Martins, 1993, 61). Contudo, a experiência nos mostra um parlamentarismo também falho e que surge apenas em momentos de crise e histeria política, como nos recorda o vice-presidente Marco Maciel. O parlamentarismo no Brasil não foi menos instável que momentos presidencialistas. Como observa Santos (2006):

Do ponto de vista da condução do processo político e de negociação da agenda, governos divididos são certamente marcados por idas e vindas, negociações e, às vezes, conflitos abertos, todavia, isto em nada autoriza a conclusão segundo a qual as chances de estabilização do processo democrático, de sucesso econômico dos governos, da capacidade maior ou menor de aprovar agendas sejam maiores no parlamentarismo. De novo, todos os fenômenos que tornam o processo governativo mais lento e negociado, como, por exemplo, governos de minoria, de coalizão, ou os dois, ocorrem com a mesma frequência num e noutro sistema. O que os diferencia, sim, é que no parlamentarismo o Executivo possui a prerrogativa de dissolver o Parlamento quando lhe parecer de conveniência política, na expectativa de aumentar seu poder de barganha no Legislativo (p. 224)

Assim, as barganhas que, aliás, permeiam o presidencialismo, estariam também presentes no parlamentarismo brasileiro, haja vista o grande número de partidos instituídos. Os países que utilizam do sistema parlamentarista, como os citados neste estudo, possuem baixa fragmentação partidária. Na realidade,

mesmo os países presidencialistas não possuem tantos partidos em funcionamento como no Brasil.

Mesmo que haja uma redução significativa, ainda existiriam partidos suficientes para impedir a formação de uma maioria absoluta no Congresso. O Executivo voltaria a depender da coalizão. Talvez o modelo se apresentaria mais caótico que o atual, uma vez que basta perder a maioria para o governo se desfazer. Os partidos pendulares, ao deixarem a base, formariam um novo governo, provocando várias trocas de primeiro-ministro num curto espaço temporal, como durante o período de João Goulart. Mesmo nos países parlamentaristas, ocorre por vezes paralisia do processo decisório por falta de constituição de coalizão para formação de Gabinete.

Ou então, como afirma Cintra, referindo-se ao ceticismo demonstrado por Giovanni Sartori quanto à eficácia do sistema parlamentarista baseado em coalizões de múltiplos partidos,

[...] os governos de coligação teriam, em geral, alguns meses de lua de mel, em que podem ser efetivos. Os partidos coligados sentir-se-iam constrangidos de, logo de cara, mostrar divergências. Moções de censura seriam malvistas pela opinião pública. Depois de algum tempo, contudo, esses governos passariam a sobreviver mais por inação, pela dificuldade de conciliar os múltiplos parceiros (CINTRA, 2004, p. 45).

Portando, deve haver um avanço nas instituições já presentes no país. O parlamentarismo provavelmente não é uma saída que tende a dar certo quando comparado a países europeus de tradição parlamentar. Há uma série de variáveis a serem analisadas antes de uma mudança radical nas instituições, como, por exemplo, alterações do sistema eleitoral. Indubitavelmente grande parte dos problemas de governabilidade estão diretamente relacionados com o abuso partidário: tem-se hoje no Brasil cerca de trinta partidos em exercício. Não há leque ideológico possível para delimitar tantas agremiações, senão, fundação por mero casuísmo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Revisitando o debate entre os sistemas de governo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-iscussao/> td2 10>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História constitucional do Brasil. 6. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. Droit constitutionnel. 23e éd. Paris: L.G.D.J., 1993. 736p.

CAETANO, Marcello. Manual de ciência política e direito constitucional. Coimbra: Almedina, 1993.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961 a 1964. Tradução de Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Everton Luan Oliveira de. Parlamentarismo e a Constituição Federal de 1988: o poder constituinte derivado reformador e os limites do Art. 2º, do ADCT. Salvador, 2018.

GROFF, Paulo Vargas. Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 160, p. 137-146, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (II): representação e democracia. id/496906, 2007.

INÁCIO M. Poderes de agenda do presidente. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

PINTO, Júlio R. S. Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 52-61.

LIMA, Hermes. Travessia. Travessia-José Araújo, 1974.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, ANPOCS, 2008.

MACIEL, Marco. O presidencialismo: sistema de governo e democracia. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew. (1993), "Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica". *Novos Estudos Cebrap*, 37:191-213.

MARTINS, Rodrigo. O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a escolha do sistema de governo. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Sistema Parlamentar de Governo. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano XI, 29 de jan. de 2014. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MARTINS_Sistema_Parlamentar.pdf>. Acesso em: 26 de jun. de 2017.

_____. O que é parlamentarismo monárquico. Imprensa: São Paulo, Brasiliense, 1993.

MELO, C. R. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

PAIANO, Biltis Diniz. O Presidente da República: Um estudo comparado de Portugal e do Brasil. *e-Pública*, Lisboa , v. 3, n. 2, p. 120-134, nov. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 02 de dez. 2019.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo. Crise política e sistemas de governo: origens da “solução parlamentarista” para a crise político-constitucional de 1961. *Universitas Jus*, v. 24, n. 3, 2013.

RUBIATTI, Bruno de Castro et al. Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista no Brasil (1961-1963). 2008.

ROGÉRIO, Moacir Franco. Um estudo dos discursos parlamentares sobre sistemas de governo na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988. Brasília, 2007.

SAMPAIO, Nelson de Souza. O parlamentarismo no Brasil Império. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, v. 7, n. 2, p. 73-92, 1964.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. 1993.

SILVA, José Afonso da. 1990. “Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil.” *Revista de Ciência Política* 33:9–33.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado, O substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

STRECK, Lenio Luiz. Ciência política e teoria geral do estado / Lenio Luiz Streck; José Luis Bolzan de Moraes. 3. Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

ZIMMERLING, Ruth. Alemanha: parlamentarismo e o fantasma de Weimar. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 73-84, 1991.