

Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão

GUSTAVO AFONSO SABÓIA VIEIRA

Resumo: O trabalho analisa aspectos do presidencialismo de coalizão, para avaliar quais mecanismos permitiram a relativa estabilidade institucional nas últimas décadas, apesar das tensões existentes no modelo instituído pela Constituição de 1988. O modelo clássico de Montesquieu é eficaz para atingir seu objetivo: evitar a degeneração do sistema político. A configuração prática da separação dos Poderes, contudo, sempre se apoiou em elementos não mencionados pelo filósofo para viabilizar a governabilidade. No caso brasileiro, parte das bases em que se pretende desenvolver o presidencialismo de coalizão é frágil e outras têm sido deliberadamente desconstruídas por meio de decisões judiciais e alterações legislativas. A solução de tais impasses requer uma revisão profunda de toda a moldura institucional. Contudo, há duas propostas que poderiam amenizar o desarranjo institucional: a estruturação do Colégio de Líderes como formulador da agenda legislativa; e a numeração taxativa das hipóteses em que é autorizada a edição de medidas provisórias.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Presidencialismo de coalizão. Sistema de governo. Presidencialismo. Montesquieu.

Introdução

Abundantes são os debates relativos ao sistema de governo adotado no Brasil, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (1988). Já em seu nascedouro, Abranches (1998, p. 22) denominou-o *presidencialismo de coalizão* e qualificou-o, no título do artigo, não como uma variante de sistema de governo, mas como *dilema institucional*; uma espécie, então, de “não sistema” de governo ou um sistema de desgoverno. Definiu-o ainda como:

Recebido em 12/6/17
Aprovado em 29/6/17

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, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1998, p. 22).

O presente trabalho tem por intuito analisar alguns aspectos do presidencialismo de coalizão brasileiro, a fim de avaliar, de um lado, que mecanismos permitiram uma relativa estabilidade institucional nas últimas décadas, em especial o poder de agenda do presidente da República, malgrado as incisivas críticas feitas ao arranjo institucional; e, por outro lado, quais são alguns dos principais pontos de tensão no sistema de governo instituído pela CRFB e quais as possibilidades de que essas incongruências venham a inviabilizar o modelo adotado.¹

Para tanto, partir-se-á de um estudo da obra de Montesquieu, matriz moderna de todos os sistemas de separação dos Poderes adotados no mundo ocidental, a fim de explicitar sua finalidade e sua relação com a governabilidade. Serão, então, analisados os traços distintivos daquilo que se convencionou chamar *presidencialismo de coalizão*, nos moldes dados pela CRFB, em especial suas *bases institucionais* – as quais, bem ou mal, permitem seu funcionamento –, para, por fim, serem analisadas questões jurídicas que, parece, colocam em xeque as instituições em que se apoiam as relações entre Executivo e Legislativo.

Ao final, serão apresentadas soluções que visam a amenizar algumas tensões institucionais inerentes ao presidencialismo de coalizão, tendo em mente que a verdadeira solução de tais dilemas somente virá por uma reestruturação profunda do modelo de separação de Poderes estabelecido na CRFB.

1. Apontamentos sobre Montesquieu e governabilidade

O termo *sistema de governo* – ou *forma*, a depender da origem do autor – refere-se, de uma maneira genérica, à “posição jurídico-constitucional recíproca dos vários órgãos de soberania e respectivas conexões e independências políticas, institucionais e funcionais” (CANOTILHO, 2003, p. 573). Trata-se, então, da maneira como o poder político é repar-

¹ Não será abordada, no presente trabalho, a temática do excessivo número de partidos políticos no Brasil, pois tal fato não é decorrência direta do presidencialismo de coalizão, mas muito mais do sistema eleitoral adotado, e representa, de todo modo, um empecilho ao bom funcionamento de qualquer sistema de governo, de maneira a não se tratar, tampouco, de um traço distintivo do presidencialismo de coalizão.

tido em um Estado e da síntese das relações entre os órgãos detentores de tais poderes, em especial daqueles que exercem o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

É assente (BONAVIDES, 2006, p. 146) que os arranjos modernos de separação dos Poderes estabelecidos nas constituições derivam, de um ponto de vista teórico, com maior ou menor proximidade, daquele descrito por Montesquieu (1962), no clássico *O Espírito das Leis* – se bem que este tem arrimo em sistematizações e ensinamentos que remontam a Aristóteles.

Governabilidade, por sua vez, é definida por Ferreira Filho (1995, p. 3-4) como “a possibilidade de ação governativa eficaz. Quer dizer, traduz a aptidão de um Estado determinado realizar objetivos a que se propõe – a sua missão –, não em abstrato, mas em face de um quadro concreto”.

A fim de entender a relação entre a distribuição dos Poderes num Estado e a possibilidade de este realizar os fins a que se propõe, o que se denomina *governabilidade*, serão analisados, de forma breve, no presente tópico, o sistema de separação de Poderes preconizado por Montesquieu, com uma breve contextualização de sua obra, a fim de se explicitar qual a finalidade do sistema que descreve, e, em seguida, uma análise da relação de tal finalidade com a governabilidade.

Montesquieu (1962, p. 178-179) afirma que o que se chama *liberdade*, ao longo da história e em sociedades distintas, guarda maior relação com governos e sistemas que são aprovados por determinado povo do que com conceitos apriorísticos. Todavia, reconhece que a República e a democracia são, usualmente, mais relacionados com a *liberdade*, pois em tais formas de governo parece importar mais a lei do que seu executor e o povo tem maior espaço de ação.

A *liberdade* de que trata Montesquieu (1962, p. 181) é a liberdade política, a qual define como a “tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança”; assim, o Estado deve trabalhar para “que um cidadão não possa temer outro cidadão”. Nesse sentido, a liberdade só seria possível em governos moderados; e, mesmo nestes, há o risco de que o soberano abuse do poder, porque a experiência, segundo Montesquieu (1962, p. 179), mostra que todo aquele que tem poder é tentado a dele abusar.

A solução, então, para os governos moderados seria uma *constituição* – *disposição de coisas* – em que o Poder freasse o Poder. Não é o objetivo deste trabalho estudar o engenhoso modelo prescrito pelo filósofo francês – mesmo porque já existem outros textos que o exploram de forma competente e elucidativa² – sendo, de todo modo, a síntese de tal construção o célebre parágrafo:

² Ver Amaral Júnior (2008).

O corpo legislativo sendo composto de duas partes (Câmara Alta e Câmara Baixa), uma paralisará a outra por sua mútua faculdade de impedir. Todas as duas serão paralisadas pelo executivo, que o será, por sua vez, pelo legislativo. Estes três poderes deveriam formar uma pausa ou inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo (MONTESQUIEU, 1962, p. 188).

O esquema proposto nunca se prestou a que o poder fosse exercido com facilidade; antes, tendia, quase que inexoravelmente, ao travamento institucional, mas impedia a degeneração total do sistema político, tanto para o despotismo, como para a anarquia³. Não se prestava, tampouco, a coibir a corrupção, antes, é hoje fato notório que, à época em que escreveu Montesquieu, a corrupção estava espalhada pela Administração inglesa. A respeito de tais objeções, é cabal a observação de Zucca (2009, p. 493):

Montesquieu was well aware of the corruption of the English administration [...] the separation of powers does take on a different coloration: to avoid a total deterioration of the political system, let the corrupt administrators check each other. For even a corrupt politician will never allow someone else to succeed fully in his despotic plans.

Registre-se, portanto, desde já, que o modelo proposto pelo filósofo é perfeito para aquilo que se propõe: evitar a degeneração do sistema político. Exemplo disso, inclusive, é a situação em que vive o Estado brasileiro pós-CRFB, que, malgrado a constante crise de governabilidade (FERREIRA FILHO, 1995, p. 2), escândalos de corrupção e dois processos de *impeachment*, não se transformou, em momento algum, em Estado autoritário ou em simples anarquia; ou seja, por mais que a ingovernabilidade e os dilemas institucionais sigam existindo, e mesmo se agravando, não há deterioração completa do sistema. A questão, contudo, é se a não degeneração completa é tudo que se deseja de um Estado.

Montesquieu, de todo modo, era um homem de seu tempo, iluminista, jusracionalista. Tentava enxergar na vida em sociedade uma razão ou regras dela derivadas, muito embora assumisse que, para diferentes sociedades, poderia haver diferentes soluções – haveria somente uma solução para uma determinada sociedade em determinado tempo (ZUCCA, 2009, p. 482). Daí decorre um aspecto, ou um silêncio eloquente, que muito interessa à governabilidade: a ausência, no

³“Se o corpo legislativo ficasse muito tempo sem se reunir [...] ou não haveria mais resolução legislativa, e o Estado mergulharia na anarquia” (MONTESQUIEU, 1962, p. 185).

plano de Montesquieu, das agremiações políticas. Ora, se as leis eram derivadas da razão e esta, relacionada a fatores físicos e morais de cada povo (ZUCCA, 2009, p. 496), levaria a uma solução específica para cada contexto específico, qual a chance de existirem diferentes correntes de pensamento?

É bem verdade que os propósitos de um Estado liberal do séc. XVIII eram muito mais modestos do que os do atual Estado brasileiro, em especial se considerado o extenso rol de direitos sociais da CRFB (FERREIRA FILHO, 1995, p. 46), mas é interessante notar que, mesmo tendo em mente tal realidade, tanto a Grã-Bretanha como os Estados Unidos da América, provavelmente o maior tributário dos ensinamentos de Montesquieu⁴, tinham – e ainda têm – mecanismos que viabilizam a governabilidade, ainda que, em especial no caso americano, por vias transversas ou, no caso inglês, pelo menos não descritas pelo filósofo.

Um dos capítulos (*Da Constituição da Inglaterra*) da obra mais conhecida de Montesquieu, *O espírito das leis* (1748), já mencionava traços parlamentaristas, como a figura do primeiro-ministro, cujos atos de governo já eram controlados pelo Parlamento, sendo que “[j]á nessa época, esse controle se efetivava segundo linhas partidárias” (FERREIRA FILHO, 1993, p. 6). A diferenciação entre Chefia de Governo e Chefia de Estado – um Poder Executivo dualista – associada a um quadro partidário, que começava a admitir, inclusive, uma *oposição* ao Governo – e não ao Rei – como algo legítimo (KELLY, 2010, p. 322), portanto, já parece um arranjo relativamente estável desde 1730⁵.

De igual modo, no constitucionalismo americano, *o movimento necessário das coisas*, combustível da mecânica de Montesquieu, nunca decorreu de uma razão etérea, mas sim de arranjos político-partidários que, de certa maneira – mas muito mais *apesar* do sistema do que *por meio dele* –, viabilizaram a governabilidade (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 3-4).

O sistema preconizado pelos *Founding Fathers* partilhava o desprezo da cultura ocidental como um todo em relação a partidos políticos (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 8). James Madison equiparava-os ao que chamava de “facções”, as quais impediam que os homens trabalhassem

⁴Levinson e Pildes (2006, p. 5) sintetizam: “According to the political theory of the Framers, ‘the great problem to be solved’ was to design governance institutions that would afford ‘practical security’ against the excessive concentration of political power”. Algo muito próximo da fórmula proposta por Montesquieu. Depreende-se, bem assim, da leitura do *Federalista* nº 47 que tal ideia central tinha forte inspiração no filósofo francês.

⁵Embora seja possível dizer que o parlamentarismo se consolidou na Grã-Bretanha somente por volta de 1780 (FERREIRA FILHO, 1993, p. 7).

para o *bem comum* e podiam mesmo impedir a existência longa da União. Lê-se no *Federalista* nº 10 (MADISON; HAMILTON; JAY, 2003, p. 61):

O zelo por opiniões diferentes em objetos de religião, de governo, de especulação ou de prática – afeição a chefes cuja ambição disputa a preeminência ou o poder, ou a outras pessoas cuja fortuna interessa às paixões humanas tem formado continuamente partidos entre os homens; têm excitado neles animosidades recíprocas; têm-nos disposto a atormentar-se e a perseguir-se uns aos outros, em vez de trabalharem de mãos dadas na sua prosperidade comum.

Uma rica análise histórica do sistema de separação de Poderes norte-americano demonstra a existência de pelo menos dois arranjos de poderes:

since Madison, the United States has not one system of separation of powers but (at least) two. When government is divided, party lines track branch lines, and we should expect to see party competition channeled through branches. The resulting interbranch political competition will look like, for better or worse, something like the Madisonian dynamic of rivalrous branches. On the other hand, when government is unified and the engine of party competition is removed from the internal structure, we should expect interbranch competition to dissipate. Intraparty cooperation (as a strategy of interparty competition) smoothes over branch boundaries and suppresses the central dynamic assumed in the Madisonian model (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 18).

Ou seja, quando o mesmo partido controla as Câmaras do Congresso e a Presidência, os mecanismos de freios e contrapesos praticamente não são utilizados em razão da agenda partidária comum; mas, quando partidos distintos controlam as Câmaras do Congresso, ou pelo menos uma delas, e a Presidência, os *checks and balances* assomam com maior frequência, mais proximamente ao descrito por Montesquieu.

Ao longo da história americana, muitos foram os períodos de *governo unido* (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 19); contudo, mesmo nos períodos de *governo dividido*, existiram e existem mecanismos que, em alguma medida, viabilizam a governabilidade. A título de exemplo (SHEPSLE, 2010), é possível citar os acordos bipartidários – factíveis, por óbvio em um sistema praticamente bipartidário como o norte-americano, mas pouco plausíveis em sistemas multipartidários como o brasileiro –, as delegações de competências às comissões parlamentares, o fortalecimento de lideranças congressuais e a “agencificação” do Estado, que permite maior agilidade na produção de normas regulatórias alheias aos mecanismos tradicionais de freios e contrapesos.

O objeto deste artigo não é, evidentemente, explorar os arranjos de Poderes da Inglaterra ou dos Estados Unidos. Todavia, para os fins propostos, é interessante apenas pontuar que, em ambos os modelos, a configuração prática da separação dos Poderes se apoiou em elementos não mencionados – ou não vislumbrados – por Montesquieu para viabilizar a governabilidade, justamente porque não era esse o objetivo de seu modelo.

O que se tentará, então, demonstrar no tópico seguinte é como a adoção pela CRFB de um modelo presidencialista, fortemente inspirado em Montesquieu, se portou na prática a fim de viabilizar a governabilidade, bem como se as bases que permitiram manutenção do modelo até o momento são dotadas de robustez jurídica para sua manutenção.

2. Bases ou fragilidades institucionais do presidencialismo de coalizão?

Enquanto a execução de políticas públicas fica a cargo quase que exclusivamente do Poder Executivo, a governabilidade, no âmbito da separação de Poderes, relaciona-se, em boa medida, com a capacidade de o Poder Executivo e de a coalizão que lhe dá suporte aprovarem medidas legislativas no Parlamento.

Nesse sentido, é necessário analisar as bases institucionais da relação de cooperação entre Poder Legislativo e Executivo – a qual se convencionou chamar de *presidencialismo de coalizão* –, em especial o poder de agenda do presidente da República e normas regimentais que permitem a concentração de poder nas mãos dos líderes partidários, apontados pela Ciência Política como um dos pilares do modelo vigente. Posteriormente, serão analisadas questões jurídicas que colocam em xeque a coalizão e/ou reduzem o poder de agenda do

presidente da República – interpretações das regras processuais legislativas, alterações legislativas e a doutrina das questões *interna corporis*.

2.1. O quadro atual

De acordo com Abranches (1988), o multipartidarismo, a um primeiro olhar, poderia mesmo inviabilizar a construção de coalizões e, ainda que elas fossem possíveis, a legislação eleitoral brasileira – e mesmo o sistema político – induziria os parlamentares a um comportamento individualista, pouco ideológico, do qual resultaria uma irremediável indisciplina partidária.

Se não houve, de um lado, o ajuste perfeito das coalizões, de outro, tampouco houve caos e desordem institucional. Não fosse suficiente citar notórias reformas legislativas aprovadas após 1988, e mesmo o elevado número de emendas à Constituição, o estudo de Limongi e Figueiredo (1998, p. 87) bem demonstra que, no Parlamento pós-constituente até 1997, 85,2% dos projetos de lei aprovados foram propostos pelo Executivo.

De igual modo, a indisciplina partidária também não tem sido a regra no Parlamento brasileiro. Limongi e Figueiredo (1998, p. 90), analisando os dados de votações ocorridas na Câmara dos Deputados, chegaram à conclusão de que, em 93,7% dos casos, a posição assumida pelos líderes partidários corresponde ao efetivo resultado da votação. Assim, de algum modo, os partidos políticos têm, no mais das vezes, encontrado maneiras de controlar suas bancadas, o que viabiliza, a seu turno, a própria coalizão.

Tais dados parecem suficientes para se afirmar que o quadro de relações entre Poderes no Estado brasileiro apresenta traços relevantes distintos daquele descrito por Montesquieu,

em que o Poder frearia o Poder, pois, segundo Limongi e Figueiredo (1998), em nosso sistema positivado de separação de Poderes, o Chefe do Executivo detém importantes competências legislativas, as quais vão muito além da iniciativa e do poder de veto. Reconhecem Limongi e Figueiredo (1998, p. 89) que, além dessas faculdades, o presidente da República tem verdadeiro poder de agenda, isto é, o de determinar o que será deliberado e quando o será (SHEPSLE, 2010, p. 452).

Tal poder é mais que o mero exercício de determinadas faculdades legislativas, como iniciativa e veto; é, em verdade, a capacidade de estabelecer o próprio exercício da competência própria do Poder Legislativo, o qual pode, em tese, insurgir-se contra o poder do Executivo. Contudo, os custos de tal postura são muito altos, de maneira que é correto afirmar que, na maior parte do tempo, o Poder Executivo exerce seu poder de agenda no Legislativo. Segundo registram Limongi e Figueiredo (1998, p. 89), essa capacidade do modelo de separação de Poderes brasileiro possibilita a formação de coalizões; fosse de outro modo e a capacidade legislativa do Executivo se restringisse à iniciativa e ao veto, seria inviável a aprovação de matérias e reformas, tal como se tem visto na vigência da CRFB. Diante de tal realidade, convém estudar os mecanismos pelos quais tal poder se manifesta.

Os melhores exemplos do poder de agenda do Executivo seriam os mecanismos institucionais que possibilitam ao presidente da República impor matérias à deliberação do Parlamento, provocando o sobrestamento das demais proposições.

Nesse sentido, os dois mais relevantes instrumentos de que dispõe são a urgência constitucional e a edição de medidas provisórias (MP). No primeiro caso, o presidente solicita-a relativamente a certo projeto e, transcorri-

dos 45 dias de sua tramitação, em cada Casa, as demais deliberações ficam bloqueadas até que se ultime a deliberação a respeito da proposição em urgência.

Situação similar diz respeito às MPs, com as diferenças recaindo sobre o fato de que o prazo de 45 dias para o sobrestamento é único para ambas as Casas e de que as MPs têm preferência sobre projetos em urgência constitucional.

Os instrumentos descritos, aliados ao entendimento firmado pelo STF na ADI 2.984-3 DF (BRASIL, 2004), no sentido de que é possível que uma MP revogue outra e, por conseguinte, suspenda a tramitação da MP revogada até que se ultime a deliberação a respeito da MP revogadora, denotam um quadro de amplos poderes legislativos do presidente da República, o que, somado às competências inatas do Poder Executivo, especialmente a execução orçamentária, induziria os congressistas a cooperarem com o mandatário, já que este teria poderes e benefícios suficientes para distribuir entre os parlamentares, enquanto que estes, isoladamente, pouco teriam a oferecer em termos de resistência.

Ainda segundo Limongi e Figueiredo (1998, p. 91-94), contribuiria para tal quadro o fato de os regimentos internos das Casas conferirem diversas atribuições aos líderes partidários, de maneira a minimizar a importância da atuação individual de cada parlamentar, em especial em relação à formação da agenda legislativa, controlada de um lado pelas prerrogativas presidenciais e, de outro, pelos poderes regimentais dos líderes partidários. Em outras palavras, a tais atores assiste a competência de definir o que será deliberado no Plenário de ambas as Casas, ressalvados, por óbvio, os projetos em regime de urgência.

Contudo, tal cenário contém algumas imprecisões e tem passado por diversas altera-

ções, que, parece, têm tido impacto significativo sobre a estrutura de poder à qual chamamos de *presidencialismo de coalizão*.

2.2. Desidratação do poder de agenda do presidente da República e considerações sobre a interpretação e aplicação das normas regimentais

Começando pelos poderes legislativos do presidente da República, observa-se que têm sofrido restrições no âmbito do Poder Legislativo. Nota-se, por exemplo, que a redação da CRFB, tanto no caso das MPs quanto da urgência constitucional, aparentemente é clara para estabelecer que, exaurido o prazo, ficarão sobrestadas as demais deliberações legislativas nas duas Casas.

Contudo, na prática, tal vedação não surte qualquer efeito sobre os projetos que são apreciados em caráter terminativo ou conclusivo – a depender da Casa legislativa – nas Comissões. O artigo 58, § 2º, I, da CRFB estabelece que às Comissões cabe discutir e votar projeto de lei que, na forma do Regimento, dispense a apreciação pelo Plenário, ressalvada a hipótese de interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa (BRASIL, 1988). A isto os regimentos internos chamam de poder terminativo (Senado) ou poder conclusivo (Câmara dos Deputados) das Comissões. Apesar da literalidade constitucional, observa-se que o sobrestamento da tramitação de proposições por projetos com urgência constitucional ou por MPs não surte quaisquer efeitos para projetos apreciados pelas comissões na Câmara dos Deputados ou no Senado, fato que sequer tem sido questionado pelos parlamentares.

Outra grave restrição que o chefe do Poder Executivo sofreu em seu poder de agenda foi a definida no Mandado de Segurança nº 27.931 DF (BRASIL, 2017), decidido em sede de li-

minar, em que o STF referendou a decisão do presidente da Câmara no sentido de que as MPs acarretam somente o sobrestamento da deliberação das matérias que podem ser veiculadas por meio de tal instrumento legislativo. Logo, entre outros, projetos de resolução, decretos legislativos e leis complementares podem ser deliberados independentemente de haver MP tramitando há mais de 45 dias na pauta do Plenário.⁶

Considerando-se um lapso temporal maior, até 2001 as MPs tinham regramento extremamente favorável ao chefe do Poder Executivo, o qual continha a previsão do sobrestamento da pauta apenas relativamente às Sessões do Congresso Nacional e não vedava, de maneira expressa, a reedição de MPs, o que, em termos práticos, possibilitou ao presidente da República legislar por meio de tal instrumento de forma quase definitiva. Hoje, diferentemente, há diversas matérias sobre as quais é vedada a edição de MPs, bem como é vedada a sua reedição na mesma sessão legislativa. E, mais recentemente, a partir do julgamento da ADI 4.029 (BRASIL, 2012) pelo STF, ficou assentado que, antes de irem ao Plenário da Câmara dos Deputados, as MPs devem receber parecer de Comissão Mista de deputados e senadores. Essa decisão teve impactos consideráveis na tramitação de tais instrumentos legislativos.

A Mesa da Câmara dos Deputados decidiu, na sessão ordinária do dia 19 de junho de 2012,⁷ que o trancamento de pauta pelas MPs só passaria a surtir efeito quando estas rece-

⁶ Tal entendimento é o aplicado pelo Senado Federal, a exemplo do que ocorreu na 95ª Sessão Deliberativa de 14 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/sessao-plenaria/-/pauta/3817>>. Acesso em: 14 ago. 2017. É importante notar que tal entendimento nunca foi questionado pelos senadores.

⁷ Notas taquigráficas da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/2012/6/v1906121400.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

bessem o parecer da Comissão Mista e fossem recebidas na Casa. Anteriormente bastava o transcurso de 45 dias para que as deliberações do Plenário da Câmara fossem sobrestadas pela MP; agora, além do transcurso deste prazo, é necessário que o presidente da Comissão Mista a convoque para deliberar que o relator profira seu relatório e que este seja aprovado pelos parlamentares que compõem a Comissão. Ou seja, antes bastava ao presidente da República editar a MP e aguardar o prazo para que ela passasse a sobrestar a pauta da Câmara; agora, ele tem que contar com a colaboração de certo número de parlamentares para que a MP chegue ao Plenário da Câmara.

Há, assim, casos como o da Medida Provisória nº 599 de 2012, que encerrou sua vigência, após 120 dias de sua edição, sem receber parecer da Comissão Mista e sem nunca haver sobrestado a deliberação de qualquer proposição.⁸

Esta última questão reveste-se de robusto conteúdo jurídico, independentemente de se considerar acertada ou não a decisão da Mesa. Sua *ratio* reside no fato de que a MP sobresta a deliberação sobre as demais proposições na Casa e, segundo entendeu a Mesa, estando a matéria pendente de parecer de Comissão Mista, não poderia sobrestar deliberações da Câmara dos Deputados. Seria possível argumentar que a Mesa da Câmara entendeu que o Poder Legislativo é “tricameral”, constituindo o Congresso Nacional uma Casa autônoma no Parlamento?

A rigor, parece, a decisão não pretende entrar em tal questão. O trancamento de pauta, no Poder Legislativo, é visto como uma espécie de sanção, uma consequência gravosa ante a inércia da Casa em deliberar sobre uma ma-

téria presumidamente urgente. Assim, por um viés consequencial, e com fundamento na própria autonomia entre as Casas, a decisão calca-se no fato de que, ao se entender a questão de maneira diversa, a Câmara dos Deputados estaria respondendo por uma inércia que não lhe pode ser atribuída, uma vez que o colegiado misto não depende somente dos deputados para deliberar. E mais: pode sequer ser um deputado o presidente da Comissão, a quem compete convocá-la.⁹

Tal fato também é digno de nota em relação ao poder de agenda do presidente da República, uma vez que, competindo ao presidente da Comissão convocá-la, esta pode simplesmente não se reunir e a MP sequer chegar ao Plenário da Câmara dos Deputados. Noutras palavras: após aquela decisão do STE, um só parlamentar passou a ter condições de obstruir a tramitação de um instrumento legislativo que, por sua natureza especial, já se encontra em vigor.

Neste ponto, é cabível a pergunta: a quem compete a escolha dos presidentes das Comissões Mistas? Segundo uma leitura simples do mencionado art. 3º, o presidente é eleito pela própria Comissão (BRASIL, 2002). O que a legitima e às demais deliberações da Comissão é o princípio-regra da proporcionalidade, que estabelece que as Comissões devem, tanto quanto possível, ter uma composição partidária similar à do Plenário, como se lê no parágrafo 1º do art. 58 da CRFB (BRASIL, 1988).

A proporcionalidade nada mais é do que consectário do Estado Democrático de Direito: o povo soberano, mediante o voto, escolheu certa composição dos membros das Casas legislativas, de modo que todos os seus

⁸Também foi este o caso das Medidas Provisórias nºs 703 e 705, de 2015, e 711, de 2016, entre outras.

⁹Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, art. 3º (BRASIL, 2002).

colegiados devem, tanto quanto matematicamente possível, espelhar tal configuração, de maneira a se vedar a designação casuística de colegiados, com a representação distorcida desta ou daquela agremiação partidária.

A CRFB não define como o cálculo deve ser feito, apenas se limita a estabelecer a regra de maneira ampla, e tal regulação ficou a cargo de normativos internos das Casas. Apenas para destacar a importância de tais instrumentos, é pertinente lembrar que Limongi e Figueiredo (1998, p. 94) afirmam que as regras regimentais desempenham papel primordial da estruturação do presidencialismo de coalizão.

Ocorre que as regras em que pretende apoiar-se o autor têm natureza jurídica, no mínimo, duvidosa. Sem a pretensão de solucionar o enigma de tal natureza, são necessárias breves considerações acerca do fato de o STF entender que certas regras regimentais têm como objeto matérias *interna corporis*, cuja interpretação e aplicação não se submete à esfera judiciária.

A doutrina da matéria *interna corporis* é extraída da própria ideia da separação de Poderes: não seria possível afirmar que o Legislativo é independente do Judiciário, caso este tivesse a faculdade de regular o funcionamento daquele. É bem verdade que há situações em que o Poder Legislativo deve ser protegido de si mesmo, para que maiorias eventuais não subvertam as regras básicas de deliberação e assolapem qualquer grupo que não consiga constituir maioria no colegiado. Nesse sentido, o STF entende que, em regra, sua intervenção no Poder Legislativo ocorre exclusivamente quando o preceito questionado tiver índole constitucional, sendo que dispositivos de natureza exclusivamente regimental estão fora do alcance da análise judicial.¹⁰

As normas regimentais, como resoluções, retiram seu fundamento de validade diretamente do art. 59, VII, da CRFB, e têm a tramitação similar à de um de projeto de lei, com a ressalva de que são deliberadas exclusivamente no âmbito da Casa à qual se aplicarão e não são passíveis de sanção ou veto. Embora sejam passíveis de controle de constitucionalidade,¹¹ tais normas, se tiverem índole exclusivamente regimental, estão fora do alcance da garantia estabelecida pelo inciso XXXV do art. 5º da CRFB, segundo a qual toda e qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito serão analisadas pelo Judiciário (BRASIL, 1988). É curioso pensar que é possível estar-se diante de normas que, posto que retirem seu funda-

¹⁰ A título de exemplo: MS 25.588/DF (BRASIL, 2007); MS 26.441/DF (BRASIL, 2009); MS 24.356/DF (BRASIL, 2003).

¹¹ Caso, inclusive, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029 (BRASIL, 2012), em que ficou reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002 (BRASIL, 2002) do Congresso Nacional.

mento de validade da própria CRFB, não geram direitos ou deveres a serem tutelados por um juiz.

Com efeito, o juiz de tais normas poderá ser o presidente da Casa Legislativa¹² ou, no máximo, havendo recurso, o Plenário de cada uma das Casas.¹³ Ora, todos esses atores, considerada a essência de suas atribuições, tomam decisões políticas, e não técnicas; e, não havendo quem resguarde esse caráter, a interpretação das normas regimentais tende a seguir os caminhos incertos da conveniência e oportunidade políticas, sem força suficiente para garantir direitos de minorias ou algo próximo do devido processo legislativo.

Embora não se possa fazer semelhante afirmativa a respeito da hierarquia, já que ambas as espécies têm previsão constitucional, é insustentável outra conclusão senão a de que as normas regimentais têm força normativa inferior à de uma lei ordinária. Ainda assim, é essa espécie de norma que se pretende tomar como um dos principais canais que viabilizam nosso presidencialismo de coalizão.

Assim – e de volta, apenas para concluir, à questão da proporcionalidade –, se se entender que esta, como princípio constitucional, admite qualquer formulação prática – sem qualquer tipo de parâmetro pelo qual se possa aferir a qualidade das representações nos órgãos colegiados –, sendo que tal definição estaria a cargo de norma interna das Casas, poder-se-ia ter a própria aniquilação do princípio, pela aplicação casuística de critérios de cálculo que favorecessem determinada maioria situacional. Aqui também estamos diante de mais um fundamento do presidencialismo de coalizão que pode estar prestes a ruir, ou a ficar à deriva, ao sabor de maiorias eventuais formadas no corpo do Poder Legislativo.

É de se notar que boa parte das bases em que se pretende desenvolver o presidencialismo de coalizão são consideravelmente frágeis e têm sido mesmo deliberadamente desconstruídas por meio de decisões judiciais e alterações no arcabouço normativo que rege a relação entre os Poderes. Ao longo das décadas, o poder de agenda do presidente da República tem sido desidratado, de maneira que hoje é muito inferior se comparado com o da primeira década de vigência da CRFB. Por sua vez, as normas regimentais, as quais permitem a racionalização do funcionamento do Parlamento, não têm, ao que indica a análise acima, força normativa suficiente para servir como arrimo de um sistema de separação de Poderes.

¹² Regimento Interno do Senado Federal, art. 48, XIII, e Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 17, I, “n” (BRASIL, 1970,1989).

¹³ RISF art. 408 e RICD, art. 95, parágrafo 8º (BRASIL, 1970,1989).

O objetivo deste trabalho é apenas apontar fragilidades naquilo que se convencionou chamar de *bases institucionais* do presidencialismo de coalizão, as quais parecem estar transformando-se em fissuras, e isso num modelo notadamente conhecido por sua instabilidade. Com efeito, tais impasses não poderão, ao que tudo indica, ser solucionados com alterações pontuais que restabeleçam o anterior quadro de dominância do presidente da República. Além de parecer pouco provável que a classe política e a população aceitem reformas no sentido de concentrar novamente no chefe do Poder Executivo certas atribuições legislativas que lhe foram retiradas, tais medidas retirariam – como foi no passado – a atribuição precípua do Poder Legislativo e, sendo este o Poder de maior densidade democrática, não há como crer que outro deva ser o responsável pela produção legislativa. Tampouco parece pertinente sugerir que o STF passe a garantir a aplicação de toda e qualquer norma regimental, mas é necessário considerar o papel desse tipo de norma no arranjo de Poderes, o qual, por mais importante que possa ser, não pode consistir no de base fundamental para o funcionamento de uma democracia. Em suma, é necessária a revisão do modelo de separação de Poderes, a fim de que sejam criados mecanismos institucionais robustos com condições de garantir tanto a não deterioração do sistema quanto a governabilidade.

3. O Poder Legislativo como formulador de sua agenda

Como já esclarecido anteriormente, uma solução definitiva para um sistema de organização de Poderes combalido não virá com alterações pontuais, pelo contrário, parece já ser tempo de discutir, não as bases do presidencialismo de coalizão, mas o presidencialismo em si. Contudo, é sabido que tais debates apresentam nuanças e complicações que podem fazer com que o processo de mudança seja longo e custoso, ao passo que as demandas da sociedade, em qualquer sentido, seguirão existindo e, ante à inação estatal, somente tenderão a agravar-se. Cumpre, então, apresentar uma alternativa para a formulação da agenda do Poder Legislativo.

Antes de introduzir o caminho que parece ser o mais adequado para se abordar o problema já descrito, é imperioso responder à seguinte questão: quando o presidente da República perde o poder de agenda, quem assume tal competência? É certo que, por um olhar simplista, a resposta poderia ser: o Poder Legislativo. Ocorre que este, sendo um órgão político e, como sabido, extremamente fragmentado, possui regras internas que estabelecem a quem compete formular a agenda le-

gislativa. Embora sejam os Plenários das Casas os órgãos que efetivamente deliberarão sobre as matérias, a escolha a respeito de quais delas irão à deliberação assiste, em última análise, aos presidentes das Casas.¹⁴

Há, todavia, instrumentos regimentais que permitem aos parlamentares solicitar a inclusão de matérias na Ordem do Dia do Plenário das Casas. Será analisado aqui o caso do Senado Federal, apenas para esclarecer o que, de fato, ocorre em ambas as Casas: a concentração do poder de agenda nas mãos de seus presidentes.

O Regimento do Senado estabelece em seu art. 167 que “qualquer Senador poderá *sugerir* ao Presidente a inclusão de matérias” (BRASIL, 1970, grifo nosso) na Ordem do Dia. A conclusão que decorre da simples leitura do dispositivo é que se trata de mera sugestão, sendo que ao presidente compete acatar ou não a solicitação.

Outro meio pelo qual pode haver a inclusão forçada de matérias na Ordem do Dia – além das hipóteses constitucionais –, são os requerimentos de urgência de que trata o art. 336 da norma interna (BRASIL, 1970). Seria possível discorrer longamente sobre o regime normativo de tais instrumentos, os quais, de fato, são importantes ferramentas de que dispõem os parlamentares para influenciar na formulação da agenda legislativa do Plenário. Ocorre

que tais requerimentos, por sua natureza, só podem referir-se a uma proposição específica, razão pela qual não solucionam a questão da formulação da agenda como um todo, tendo um uso muito mais pontual.

O presidente deve ser entendido como ator político e não como espécie de juiz: pode haver situações em que o presidente da Casa, por razões políticas, simplesmente se negue a pautar determinada matéria e, sendo de natureza exclusivamente regimental as normas que facultam aos parlamentares forçar a inclusão de matérias na Ordem do Dia, não haveria mecanismos disponíveis aos parlamentares para influenciar na formulação da agenda. Esta é a situação, por exemplo, da PEC nº 443, de 2009, a qual, tendo sido aprovada em primeiro turno, não foi pautada em segundo até a presente data; pelo contrário, o presidente da Câmara limitou-se a informar, via imprensa, que somente pautará tal proposição quando outra, que com ela guarda alguma relação, for aprovada.¹⁵ Aqui, pouco importam as motivações do presidente da Casa, o que há de relevante é: ele não colocará a proposição em deliberação simplesmente porque ele assim decidiu, mas porque as normas que regem a matéria permitem, em última análise, que de tal maneira proceda. Dispensável, neste ponto, discorrer acerca do baixo grau de legitimidade democrática de tal atitude.

Muito embora não tenha o poder de aprovar matéria alguma somente por sua vontade, o presidente pode com facilidade impedir praticamente qualquer deliberação. Seria possível excetuar nesta última afirmação, de maneira absoluta, as proposições em regime de urgên-

¹⁴Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: I – quanto às sessões da Câmara: s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;” (BRASIL, 1989). Regimento Interno do Senado Federal: “Art. 48. Ao Presidente compete: VI – designar a Ordem do Dia das sessões deliberativas e retirar matéria da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico e para sanar falhas da instrução;” (BRASIL, 1970).

¹⁵Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/493634-CAMARA-APROVA-EM-1-TURNO-VINCULACAO-DE-SALARIO-DA-AGU-E-DE-DELEGADOS-AO-STF.html>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

cia constitucional e as MPs, as quais são incluídas em pauta por disposição constitucional, mas nem mesmo estas escapam, em certas situações, da discricionariedade dos presidentes das Casas, como será abordado a seguir.

A título de exemplo, cita-se a decisão do presidente do Senado Federal, cujas notas taquigráficas foram publicadas no diário da Casa de 17/5/2013, em resposta a questão de ordem, no sentido de que não seriam lidas as MPs que chegassem à Casa, a partir daquela data, com menos de sete dias para o término de sua vigência; portanto, não sobrestariam a pauta nem sobre elas se poderia deliberar. Ora, havendo uma MP, editada regularmente pelo presidente da República, aprovada por uma Comissão Mista de deputados e senadores, apreciada pela Câmara dos Deputados, pode o presidente do Senado simplesmente negar-se a ler a MP e esvaziar o dispositivo constitucional que determina o sobrestamento da pauta? É certo que não.

Diante disso, constata-se que o poder de agenda do Parlamento saiu, em boa medida, das mãos do chefe do Poder Executivo e atualmente se encontra consideravelmente concentrado nas mãos dos presidentes de ambas as Casas. Pode parecer, ainda, a um público menos familiarizado com o Parlamento que a concentração do poder de agenda nas mãos de um indivíduo seja algo absolutamente absurdo e descabido. Não é.

A Ciência Política, há muito, compreende que tal situação pode ser resolvida pela via da política, pois o presidente da Casa é detentor de dois mandatos, o de presidente e o de parlamentar; e, em algum momento, haverá de prestar contas a seus eleitores, quer por um novo processo eleitoral, quer nas relações políticas que se seguirão após seu mandato (SHEPSLE, 2010, p. 452-453). Ocorre que os mesmos autores que reconhecem a existência de tais controles também assumem que há situações em que o custo político de uma insurgência contra o presidente definidor da agenda pode ser muito alto (SHEPSLE, 2010, p. 454), o que pode gerar uma situação em que o parlamentar ocupante do cargo de presidente passe a valer-se de sua posição unicamente para fins pessoais.

Não é outra a crônica da disputa pela definição da agenda que se tem visto: como o Parlamento não consegue definir de maneira democrática e consistente a sua agenda, as opções dos demais parlamentares resumem-se a constranger pela via política os formuladores da agenda e, caso esta seja insuficiente, removê-los de seu cargo. Essa alternativa, por sua vez, tem um custo muito alto, de maneira que, no mais das vezes, sequer é cogitada; e, quando o é, costuma gerar grande instabilidade institucional. Parece desnecessário dizer que esse quadro é pouco desejável e que o ordenamento jurídico deveria dar ao Poder Legislativo algum

meio de formular, de maneira minimamente legítima, a sua própria agenda.

A proposta declinada a seguir não resolverá os dilemas institucionais brasileiros, mas há alguma esperança de que ao menos viabilize a formulação de uma agenda possível – isto é, politicamente viável – para o País.

A questão reside, então, em como organizar a deliberação nas Casas legislativas, de maneira que haja espaço para a negociação política, desde que esta simplesmente não inviabilize a formulação de uma agenda. Não há como pensar que seja possível todos os parlamentares tomarem da formulação da agenda e da deliberação das matérias em si. Com efeito, a amplitude do poder de agenda varia de acordo com o grau de discricionariedade do órgão; e, é forçoso reconhecer, o âmbito de discricionariedade do Poder Legislativo é colossal. Como observa Shepsle (2010, p. 453), a respeito da definição de uma determinada agenda, “deciding all such issues in a town-meeting style is exhausting and inefficient” e arremata que a delegação do poder de agenda a uma pessoa ou entidade “is often the efficient division of labor to institute”. É racional, portanto, delegar o poder de agenda.

Dada a conformação atual do Parlamento, o órgão que teria melhores condições de formular a agenda das Casas do Poder Legislativo seria o Colégio de Líderes de cada uma delas, órgão composto pelos líderes de todos os partidos com representação na respectiva Casa. Há, inclusive, menção a tal órgão no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 20 (BRASIL, 1989), no sentido de que o presidente, em determinadas situações, ouvirá esse órgão, ainda que sem qualquer efeito vinculante a sua manifestação. Seria necessário, assim, que a norma interna de cada uma das Casas estruturasse a maneira como a deliberação de tal órgão se daria, para além da mera fixação

do quórum de tomada de decisão e das hipóteses em que deliberará, para que fosse possível chegar a uma agenda, um número de propostas com algum respaldo político sobre as quais o Plenário deverá deliberar.¹⁶

Por óbvio, tal previsão não poderia prevalecer, por exemplo, sobre as matérias em regime de urgência, as quais deverão ser incluídas em pauta automaticamente. Desse modo, para evitar distorções, seria necessário que o voto dos líderes contasse pelos dos liderados, de maneira que os partidos com maior representatividade nas Casas tivessem maior peso na decisão. A questão mais importante, contudo, é que o referido órgão teria legitimidade política e democrática para formular uma agenda politicamente possível e relevante.

As deliberações de tal órgão de maneira alguma reduziriam ou esvaziariam as competências do Plenário, ao qual continuaria competindo votar as matérias em si, e ainda haveria a hipótese de que muitos liderados discordassem de seus líderes e viessem a rejeitar propostas aprovadas pelo Colégio de Líderes. Em verdade, o conteúdo da decisão de cada um dos órgãos, Colégio de Líderes e Plenário, é inteiramente distinto: ao primeiro caberia decidir se determinada matéria deveria ser votada ou não, ao passo que ao segundo caberia decidir pela aprovação ou não de determinada proposta. Assim, basta pensar no exemplo de um partido que é contrário a certa proposta, mas prefere que ela seja pautada o quanto antes e rejeitada, para reduzir, por exemplo, desgastes com determinado setor do eleitorado.

Seria importante que a previsão de tal órgão constasse na CRFB, resguardada a regula-

¹⁶Seria possível pensar em situação em que o presidente da Casa apresentasse uma minuta da pauta e os demais líderes pudessem, proporcionalmente ao número de suas bancadas, apresentar requerimentos de inclusão ou de retirada de matérias, os quais seriam apreciados no âmbito do Colégio.

ção das atividades pelas normas internas das Casas, pois, conforme já se observou, tendo em conta a doutrina da “*matéria interna corporis*”, as previsões de natureza exclusivamente regimentais, em geral, não podem ter sua aplicação garantida pelo Judiciário, o que enfraqueceria substancialmente as decisões do órgão.

Juntamente à medida proposta acima, parece necessário restringir substancialmente o rol de hipóteses em que se podem editar MPs. Se de um lado é importante que o chefe do Poder Executivo tenha meios de influenciar a agenda do Poder Legislativo, de outro, é impensável que o presidente da República possa simplesmente legislar com efeitos imediatos sobre qualquer matéria. Muito se tem escrito acerca dos abusos cometidos por chefes do Poder Executivo no exercício dessa prerrogativa, mas as soluções propostas, a nosso ver, não se podem restringir tão somente à tramitação dos referidos instrumentos; devem, antes, concentrar-se no mérito das propostas a serem encaminhadas ao Parlamento.

Nesse sentido, nossa proposta vai pelo caminho de inverter a lógica atual: ao invés de ser possível a edição de MPs sobre quaisquer assuntos, ressalvadas as matérias constantes do primeiro parágrafo do art. 62 da CRFB (BRASIL, 1988), deveria ser estipulado um rol taxativo de situações, com bom grau de concretude, em que seria possível a edição de MPs.

Esse elenco de situações serviria de baliza para que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário pudessem avaliar os requisitos de relevância e urgência já previstos no texto constitucional. Não se pretende, aqui, que o legislador constitucional seja mais criativo que a realidade e anteveja toda a e qualquer hipótese de situações relevantes e urgentes; em verdade, o que se defende é o estabelecimento de parâmetros de controle, a fim de se aferir o que é juridicamente urgente e relevante. E, mesmo que se possa pensar em situações que juridicamente venham a fugir dos parâmetros estabelecidos no texto constitucional, mas que, ao sentir da sociedade, sejam urgentes, a proposição, nessa hipótese, tramitará com o regime de urgência constitucional e terá a tramitação tão célere quanto assim o entenda a classe política.

Dessa maneira, o presidente da República continuaria apto a intervir na agenda legislativa, por meio da urgência constitucional e das MPs – estas em hipóteses mais restritas –, mas teria restringida e mais bem controlada a capacidade de editar normas com efeito imediato. De fato, tal aptidão é extremamente danosa ao papel que deve desempenhar o Poder Legislativo, o qual muitas vezes se vê na obrigação de legislar sobre matérias cuja eficácia já se encontra exaurida, ou mesmo de aprovar projetos de lei de conversão com matérias estranhas – e, no mais das vezes, de pouco caráter republicano – para que o texto da MP original não

venha a perder a eficácia e, assim, aumentar ainda mais a insegurança jurídica vivida no País.

A alternativa apresentada não soluciona os dilemas institucionais, bem como é possível que a situação política se deteriore a tal ponto que qualquer deliberação seja inviável; ainda assim, a fórmula descrita acima poderia trazer algum alívio às tensões entre os Poderes, na medida em que estrutura e democratiza o poder de agenda nas Casas do Parlamento.

Conclusão

O modelo proposto por Montesquieu, como já se afirmou, é perfeito para aquilo que se propõe: evitar a degeneração do sistema político. Nesse sentido, nos arranjos de Poderes da Inglaterra e dos Estados Unidos – para ficar em dois exemplos paradigmáticos –, a configuração prática da separação dos Poderes apoiou-se em elementos não mencionados – ou não vislumbrados – por Montesquieu para viabilizar a governabilidade, justamente porque não era este o objetivo de seu modelo.

A adoção de um modelo de separação de Poderes, na CRFB, mais próximo ao sistema descrito pelo filósofo francês tampouco poderia levar aqui a um resultado distinto: o chamado presidencialismo de coalizão desenvolveu, ainda que de maneira reconhecidamente frágil, mecanismos para gerar governabilidade – e muito mais *apesar* do arranjo institucional do que *por meio* dele.

Prova disso são as chamadas bases institucionais do presidencialismo de coalizão, fundamentadas muito mais em excepcionalidades e interpretações de vinculação jurídica questionável. Boa parte das bases em que se pretende desenvolver o presidencialismo de coalizão são consideravelmente frágeis – caso das regras regimentais e dos acordos políticos – e têm mesmo sido deliberadamente desconstruídas por meio de decisões judiciais e alterações no arcabouço normativo que rege a relação entre os Poderes – caso das MPs, que viabilizariam o poder de agenda do presidente da República. Tal cenário, com efeito, gera forte desestabilização institucional e fomenta a prática de formas ilícitas ou pouco republicanas de negociação.

O objetivo do presente trabalho é apenas apontar fragilidades naquilo que se convencionou chamar de bases institucionais do presidencialismo de coalizão, as quais parecem estar transformando-se em fissuras, e isso em um modelo conhecido por sua instabilidade. Em virtude disso, tais impasses não poderão ser solucionados com alterações pontuais que restabeçam o anterior quadro de dominância do presi-

dente da República ou com o aumento da intervenção do STF no Poder Legislativo com o fito de suprir eventuais omissões e ajustar desarranjos. É necessária a revisão do modelo de separação de Poderes, a fim de que sejam criados mecanismos institucionais robustos com condições de garantir seja a não deterioração do sistema, seja a governabilidade.

Nesse sentido, as duas propostas apresentadas visam apenas a amenizar um quadro grave de desarranjo institucional, tendo em mente que reformas profundas, por mais que sejam necessárias, dificilmente ocorrerão no curto prazo. A estruturação – e constitucionalização – do Colégio de Líderes como formulador da agenda legislativa democratizaria e legitimaria a formulação de uma agenda pelo Poder Legislativo. De igual modo, a inversão da lógica das hipóteses de edição de MPs, de maneira a se explicitar as hipóteses em que a edição é autorizada, ao invés das hipóteses em que é vedada, forneceria uma baliza mais sólida de controle, bem como imporia maior reflexão ao chefe do Poder Executivo antes da edição.

Sobre o autor

Gustavo A. Sabóia Vieira é graduado em Direito pelo Centro Universitário UNICEUB, Brasília, DF, Brasil; aluno especial no programa de mestrado em Direito no Centro Universitário UNICEUB, Brasília, DF, Brasil; servidor do Senado Federal (analista legislativo, especialidade Processo Legislativo), Brasília, DF, Brasil.
E-mail: gustavosaboia@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁷

INSTITUTIONAL BASIS AND DILEMMAS OF BRAZILIAN COALITIONAL PRESIDENTIALISM

ABSTRACT: The article analyses aspects of Brazilian coalitional presidentialism, as to evaluate which mechanisms allowed a relative institutional stability over the last decades and which are the constitutional conflict areas concerning the government system established by 1988 Constitution. Montesquieu's classical model is efficient in achieving its main objective: do not allow a full deterioration of the political system. Separation of Powers' concrete configuration, however, has always leaned on elements not mentioned by the philosopher to achieve governability. Part of the institutional basis in which the coalitional presidentialism should develop is fragile and another part is being deliberately deconstructed by new legislation and judicial review. The solution demands a deep revision of the whole institutional blueprint. Nevertheless, there are two proposals that could soften institutional disarray: organization of a Leadership Committee able to set

¹⁷ Sem revisão do editor.

parliament's agenda and clear enumeration of the situations in which the issuing of provisional measures is possible.

KEYWORDS: CONSTITUTIONAL LAW. COALITIONAL PRESIDENTIALISM. GOVERNMENT SYSTEM. PRESIDENTIALISM. MONTESQUIEU.

Como citar este artigo

(ABNT)

VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117>.

(APA)

Vieira, G. A. S. (2017). Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(215), 117-137. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988. Disponível em: <http://www.academia.edu/1956053/Presidencialismo_de_coalizao_o_dilema_institucional_brasileiro>. Acesso em: 14 jan. 2017.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de “O espírito das leis”. *Revista dos Tribunais*, v. 97, n. 868, p. 53-68, fev. 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. [S.l.: s.n.], 1970. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. [S.l.: s.n.], 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 9 maio 2002. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=09/05/2002>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 24.356-2/DF. Impetrante: Eduardo Werneck. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados e Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Carlos Velloso. *Diário da Justiça*, 12 set. 2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771735/mandado-de-seguranca-ms-24356-df/inteiro-teor-100487889?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.984-3/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB et al. Requerido: Presidente da República. Relatora: Min. Ellen Gracie. *Diário da Justiça*, 14 maio 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 25.588-9/DF. Impetrante: Gildson Gomes dos Santos. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Menezes Direito. *Diário da Justiça Eletrônico*, 27 set. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=188903&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20112%20-%2027/09/2007>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 26.441/DF. Impetrante: Antônio Carlos Pannunzio et al. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados e Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=457925&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20237%20-%2017/12/2009>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.029/DF. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do IBAMA. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, 26 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=2241881&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20125%20-%2026/06/2012>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 27.931/DF. Impetrante: Carlos Fernando Coruja Agustini et al. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, 31 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13267811&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20168%20-%2031/07/2017>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

KELLY, J. M. *Uma breve história da teoria do direito ocidental*. Tradução Marilene Pinto Michael. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of parties, not powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, MA, v. 119, n. 8, p. 2312-2348, June 2006. Disponível em: <http://lsr.nelco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=nyu_plltwp>. Acesso em: 14 jan. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 82-106, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005>. Acesso em: 14 jan. 2017.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Difusão Europeia do Livro, 1962.

SHEPSLE, Kenneth A. *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. 2. ed. New York: Norton & Company, 2010.

ZUCCA, Lorenzo. Montesquieu, methodological pluralism and comparative constitutional law. *European Constitutional Law Review*, Cambridge, v. 5, n. 3, p. 481-500, Oct. 2009. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/div-classtitlemontesquieu-methodological-pluralism-and-comparative-constitutional-lawdiv/90F1038AB4DC14C77DC9E50F737924B4>>. Acesso em: 14 jan. 2017.