

**UNIFACISA – CENTRO UNIVERSITÁRIO
CESED - CENTRO DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO
CURSO DE DIREITO**

VALDIR FARIAS DE HOLANDA JÚNIOR

**ANÁLISE SOBRE OS FUNDAMENTOS E DILEMAS
INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

**CAMPINA GRANDE-PB
2021**

VALDIR FARIAS DE HOLANDA JÚNIOR

**ANÁLISE SOBRE OS FUNDAMENTOS E DILEMAS
INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Artigo Científico apresentado na disciplina de Trabalho Conclusivo Orientado II (TCO II) do curso de Direito da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Alves P. Eufrásio como requisito parcial da avaliação desta disciplina.

Orientador de TCO II: Prof. Dr. Marcelo Alves P. Eufrásio

Área de Concentração e Linha de Pesquisa: Direito Público/Direitos Constitucionais, Garantias e Acesso à Justiça

CAMPINA GRANDE

2021

ANÁLISE SOBRE OS FUNDAMENTOS E DILEMAS INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Marcelo Alves P. Eufrásio (orientador)

Valdir Farias de Holanda Junior (orientando)

RESUMO

O trabalho explora fatos do presidencialismo de coalizão, para avaliar quais meios possibilitaram a relativa estabilidade institucional nas últimas décadas, embora exista tensões no modelo estabelecido pela Constituição Federal de 1988. O modelo clássico de Montesquieu é válido para alcançar seu objetivo: deter a deterioração do sistema político. A estrutura prática da separação dos Poderes, no entanto, sempre se sustentou em componentes não citados pelo filósofo para propiciar a governabilidade. Nessa situação brasileira, parte dos fundamentos em que se pretende evoluir o presidencialismo de coalizão, é frágil e outras têm sido propositalmente desmontadas através de decisões judiciais e modificações legislativas. A porta para resolver tais problemas requer uma retificação profunda da moldura institucional em sua totalidade. Todavia, existem duas propostas que possibilitaria amenizar este desarranjo institucional: a composição do Colégio de Líderes como elaborador da agenda legislativa; e a enumeração objetiva das circunstâncias em que é permitida a edição de medidas provisórias.

ABSTRACT

The work explores facts of coalition presidentialism, to assess which means enabled the relative institutional stability in the last decades, although there are tensions in the model established by the Federal Constitution of 1988. Montesquieu's classic model is valid to reach its objective: to stop the deterioration of the political system. The practical structure of the separation of Powers, however, was always supported by components not mentioned by the philosopher to provide governability. In this Brazilian situation, part of the foundations on which coalition presidentialism is intended to evolve is fragile and others have been purposely dismantled through court decisions and legislative amendments. The door to solving such problems requires a profound rectification of the institutional framework in its entirety. However, there are two proposals that would make it possible to alleviate this institutional disarray: the composition of the College of Leaders as the maker of the legislative agenda; and the objective enumeration of the circumstances in which the issuing of provisional measures is permitted.

PALAVRA CHAVE:

Direito Constitucional. Presidencialismo de coalizão. Sistema de governo. Presidencialismo. Montesquieu.

1. INTRODUÇÃO

Numerosos são os debates em relação ao sistema de governo aceito no Brasil, posterior a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (1988). No momento de sua concepção, Abranches (1998, p. 22) intitulou o presidencialismo de coalizão e o qualificou, no título do artigo, não apenas como uma vertente do sistema de governo, porém como um dilema institucional; uma categoria, logo, de “não sistema” de governo ou um sistema de desgoverno. Definindo ainda como:

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).

Esta proposta de pesquisa tem por intuito analisar alguns tópicos do presidencialismo de coalizão brasileiro, visando compreender, dois aspectos, o primeiro explica quais mecanismos possibilitava uma relativa estabilidade institucional nos últimos governos, especialmente na influência de agenda do presidente da República, apesar das intensas críticas realizadas a organização institucional; e, em contrapartida, quais são alguns dos notáveis pontos de tensão no sistema de governo instaurado pela Constituição Federal de 1988 e quais as chances de que essas incongruidades venham deixar inviável o atual modelo adotado.

Para isto, é necessário advir um estudo da obra de Montesquieu, responsável por ser uma matriz para todos os sistemas de separação dos Poderes utilizados no ocidente, com intenção de esclarecer sua finalidade e sua ligação com a governabilidade. Neste caso, serão examinadas as características específicas daquilo que ficou conhecido pelo termo de *presidencialismo de coalizão*, nos moldes apresentados pela CRFB, sobretudo suas *bases institucionais*, as quais, de forma acertada ou errônea, proporcionam seu desenvolvimento, para, depois, serem verificadas as questões jurídicas que aparecem, ameaçar as instituições na qual se constituem as relações entre Executivo e Legislativo.

Neste caso, estarão sendo expostas soluções que visam minimizar determinadas tensões institucionais pertinentes ao presidencialismo de coalizão, levando em consideração que o único remédio para tais dilemas, apenas virá por meio de uma reformulação profunda do atual modelo de separação de Poderes definido na Constituição Federal.

1.1 As observações acerca de Montesquieu e governabilidade

Estes apontamentos, são pontuações latentes para problemática em tela. Visto que, o termo *sistema de governo ou forma*, a depender da origem que o 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). Refere-se, neste caso, da forma como o poder político é reproduzido em um Estado e do resumo das ligações entre as organizações possuidoras destes poderes, em especial daqueles que representam o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

É estabelecido (BONAVIDES, 2006, p. 146) que os arranjos contemporâneos de separação dos Poderes determinados nas Constituições decorrem, de um prisma teórico, com maior ou menor contiguidade, daquele retratado por Montesquieu em 1748, no clássico *O Espírito das Leis*, contudo o mesmo tem amparo nas lições e sistematizações que aludem a Aristóteles.

No que tange a *governabilidade*, é explicada 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”.

Para compreender o elo entre a partilha dos Poderes em um Estado e as perspectivas deste concretizar os objetivos, a que se propõe, o que se intitula de *governabilidade*, serão explorados, de maneira rápida, na presente subdivisão, o sistema de separação dos Poderes prescritos por Montesquieu, com uma rápida descrição de contexto de sua obra, com a finalidade de explicar qual objetivo do sistema supracitado, e, logo depois, uma análise do encadeamento deste objetivo com a governabilidade.

Montesquieu (1962, p. 178-179) declara que os que se chama *liberdade*, no decorrer da história e em sociedades diferentes, conserva maior ligação com sistemas e governos que são escolhidos por determinado povo com valores apriorísticos. Não obstante, admite que a Democracia e a República são, habitualmente, atrelados com a *liberdade*, visto que nestas formas de governo aparenta interessar mais a lei do que seu cumpridor e o povo tem maior possibilidade de atuação.

A *liberdade* que Montesquieu (1962, p. 181) discute, é a liberdade política, a qual retrata como a “tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança”; deste modo, o Estado tem obrigação de empenhar-se para “que o cidadão não possa temer outro cidadão”. Por este ângulo, a liberdade seria exequível apenas em governos moderados, ainda existindo risco do governante exceder do poder, pois a experiência, de acordo com Montesquieu (1962, p. 179),

evidencia que todo aquele que possui poder, é tentado a dele abusar.

O remédio, portanto, para os governos moderados seria uma *Constituição* com *disposição de coisas*, em que o Poder freasse o Poder. Porém, o propósito deste trabalho não é analisar o criativo modelo preceituado pelo filósofo francês, até mesmo porque, já acham-se inúmeros outros textos que explicam de maneira eficaz e inequívoca. Estando, deste modo, o resumo de tal criação o ilustre trecho:

O corpo legislativo sendo constituído por 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 será, por sua vez, pelo Legislativo. Estes três Poderes deveriam formar uma pausa ou inação. Todavia, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo (MONTESQUIEU, 1962, p, 188).

O esquema apresentado jamais propôs que o poder seria exercido com facilidade; anteriormente, inclinava-se, quase que absolutamente, ao travamento institucional, entretanto impossibilitava a degeneração integral do sistema político, seja para o despotismo, como para a anarquia. Não se prestava, muito menos, a tolher a corrupção. Hoje é fato público e evidente que, naquele período em que escreveu Montesquieu, a corrupção estava contaminada no meio da Administração inglesa.

Assinala-se, dessa maneira, então, que o modelo aventado pelo filósofo é impecável para aquilo que se apresenta: impedir a degeneração do sistema político. Tendo como exemplo, a conjuntura em que se encontra o Estado brasileiro pós-*Constituição Federal de 1988*, haja vista, apesar de uma contínua crise de governabilidade (FERREIRA FILHO, 1995, p. 2), escândalos de corrupção e dois processos de *impeachment*, não tornou-se, em nenhum momento, em um Estado autoritário ou em uma anarquia, isto é, apesar do peso da ingovernabilidade e dos dilemas institucionais continuem existindo, e até mesmo se intensificando, não ocorre uma degeneração do sistema em sua totalidade. A indagação a ser feita, é se a não degeneração total é tudo que um Estado almeja.

Montesquieu, desta maneira, possuía características próprias do seu tempo, sendo elas: Jus racionalista e Iluminista. Buscava avistar na vida em sociedade um propósito ou regras derivadas do mesmo, ainda que declarasse que, para diferentes sociedades, poderia existir soluções distintas. Havendo também a possibilidade de existir somente uma solução, para uma certa sociedade, em um determinado tempo. Por este motivo origina-se um ponto de vista, ou um silêncio expressivo, que interessa copiosamente à governabilidade: A inexistência, no projeto de Montesquieu, das agremiações políticas. Nesta ocasião, se as leis eram provenientes da razão e a mesma, ligada a aspectos morais e físicos de cada povo,

levaria a uma solução própria para cada circunstância específica, qual a possibilidade de existirem diversas correntes de pensamento?

Deveras que os fins de um Estado liberal do séc. XVIII eram muito mais modestos do que os atuais do Estado brasileiro, especialmente se levado em consideração o amplo rol de Direitos sociais, previstos na nossa Constituição Federal. Porém vale ressaltar que, mesmo tendo em conta tal realidade, ambas nações, sendo elas Grã-Bretanha e Estados Unidos da América, certamente foram os maiores alunos dos ensinamentos de Montesquieu, possuindo até hoje, mecanismos que possibilitam a governabilidade, embora, fundamentalmente no cenário americano, por meios transversais ou, no cenário inglês, não expostas 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 “já 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), logo, já assimila um arranjo parcialmente estável desde 1730.

Da mesma forma, no constitucionalismo americano, “*o movimento necessário das coisas*” combustível da mecânica de Montesquieu, jamais originou-se de uma razão etérea mas sim de arranjos político-partidários que, de certa forma, mas muito mais *apesar* do sistema do que *por meio* do mesmo, viabilizaram a governabilidade (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 3-4). O sistema preconizado pelos *Founding Fathers* partilhava o desprezo cultural 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 para o *bem comum* e podiam mesmo impedir a existência longe da União. Lê-se no *Federalista* nº 10 (MADISON; HAMILTON; JAY, 2003, p. 61).

É importante explicitar o que se quer dizer sobre o destaque:

[...] 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 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 trabalharam de mãos dadas na sua prosperidade comum.

Uma detalhada análise histórica do sistema de separação de Poderes norte-americano aponta a existência de no mínimo 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).

Isto é, quando o mesmo partido controla as Câmaras do Congresso e a Presidência, os mecanismos de freios e contrapesos praticamente são inutilizados devido a agenda partidária comum; contudo, quando partidos diferentes controlam as Câmaras do Congresso, ou ao menos uma delas, e a Presidência, os *checks and balances* surge com maior frequência e mais próximo do modelo exposto por Montesquieu.

Ao longo da história americana, muitos foram os períodos de *governo unido* (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 19); todavia, mesmo nos períodos de *governo dividido*, existiram e existem mecanismos que, de alguma forma, viabilizam a governabilidade. A título de exemplo (SHEPSLE, 2010), é possível mencionar os acordos bipartidários, factíveis, por óbvio em um sistema praticamente bipartidário como o norte-americano, porém pouco razoáveis em sistemas multipartidários como o brasileiro, as delegações de competências para as comissões parlamentares, a fortificação de lideranças congressuais e a “agencificação” do Estado, que possibilita maior celeridade no desenvolvimento de normas regulatórias alheias aos meios convencionais de freios e contrapesos.

A finalidade deste estudo não é, notoriamente, explorar os arranjos de Poderes da Inglaterra ou dos Estados Unidos. Contudo, para os fins apresentados, é importante apenas pontuar que, em ambos os modelos, a configuração prática da separação dos Poderes se embasou em elementos não citados, ou não vislumbrados, por Montesquieu para proporcionar a governabilidade, exatamente pelo fato de que não era esse o objetivo de seu modelo.

O que se buscará, então, demonstrar no desenvolver do estudo, como a adoção pela Constituição Federal que possui um modelo presidencialista, vigorosamente inspirado em

Montesquieu, se apresentou na prática atraído a viabilizar a governabilidade, assim como se os fundamentos que possibilitaram a manutenção do modelo até o momento, são dotadas de robustez jurídica.

2. Fundamentos ou fragilidades institucionais do presidencialismo de coalizão?

Sempre que a aplicação de políticas públicas fica na incumbência quase única do Poder Executivo, a governabilidade, na esfera da separação de Poderes, relaciona-se, em grande parte, com a aptidão de o Poder Executivo e de a coalizão que lhe dá apoio para aprovação das medidas legislativas no Parlamento.

Dessa forma, é indispensável analisar os fundamentos institucionais da relação de colaboração entre Poder Legislativo e Executivo, esta que se popularizou como presidencialismo de coalizão, principalmente o poder de agenda do presidente da República e normas regimentais que viabilizam a concentração de poder nas mãos dos líderes partidários, considerado pela Ciência Política como uma das bases do modelo atual. Depois, serão avaliadas as questões jurídicas que põem em xeque a coalizão e/ou diminuem o poder de agenda do presidente da República, ponto de vista das regras processuais legislativas, mudanças legislativas e a doutrina das questões interna *corporis*.

2.1 O quadro atual

Segundo Abrantes (1988), o multipartidarismo, em primeira análise, realmente poderia impossibilitar a criação de coalizões e, mesmo que elas fossem capaz, o sistema político e a legislação eleitoral brasileira, instigaria os parlamentares a um posicionamento individualista, pouco ideológico, do qual sucederia em uma inevitável indisciplina partidária.

Na condição de não haver, de um lado, o acerto excelente das coalizões, de outro, sequer existiu confusão e desordem institucional. Não fosse o bastante mencionar importantes reformas legislativas aprovadas posterior a 1988, e mesmo o elevado número de emendas à Constituição, a análise de Limongi e Figueiredo (1998, p. 87) descreve que, no Parlamento depois da Constituição, até o ano de 1997, 85,2% dos projetos de lei aprovados possuíam iniciativa por parte do Poder Executivo.

Do mesmo modo, a indisciplina partidária não se configura como regra no Parlamento brasileiro. Limongi e Figueiredo (1998, p. 90), examinando os dados das votações que aconteceram na Câmara dos Deputados, concluíram que, em 93,7% dos casos, a posição

declarada pelos líderes partidários equivale ao efetivo desfecho da votação. Desse modo, os partidos políticos possuem, na maioria das vezes, modos de controlar suas bancadas, o que possibilita, a própria coalizão.

Estes dados aparentam ser o bastante para definir que o cenário de relações entre Poderes no Estado brasileiro expõe características importantes, distintas daquela apresentada por Montesquieu, em que o Poder conteria o outro Poder, visto que, de acordo com Limongi e Figueiredo (1998), em nosso sistema vigente de separação de Poderes, o Chefe do Executivo possui relevantes atribuições legislativas, as mesmas vão muito além da iniciativa e do poder de veto. Identificam Limongi e Figueiredo (1998, p. 89) que, além dessas facilidades, o presidente da República tem um verdadeiro poder de agenda, ou seja, o de estabelecer o que será decidido e quando o será (SHEPSLE, 2010, p. 452).

Assim, este poder é mais que o simples exercício de algumas faculdades legislativas, como iniciativa e veto; é, efetivamente, a capacidade de determinar o próprio exercício, da competência própria do Poder Legislativo, este que pode, teoricamente, prevalecer ante o poder do Executivo. Todavia, os custos destas condutas são muito altos, de modo que é certo declarar que, na maioria do tempo, o Poder Executivo desempenha seu poder de agenda no Legislativo. Conforme destacaram Limongi e Figueiredo (1998, p. 89), essa capacidade do modelo de separação de Poderes brasileiro promove a formação de coalizões; fosse de outro jeito e a capacidade legislativa do Executivo se limitasse à propositura e ao veto, seria praticamente inexequível a aprovação de matérias e reformas, bem como se tem observado na vigência da atual Carta Magna. Perante este cenário, convém analisar os instrumentos pelos quais tal poder se manifesta.

Vale destacar que as melhores amostras do poder de agenda do Executivo seriam os instrumentos institucionais que viabiliza ao presidente da República instituir matérias à deliberação do Parlamento, resultando na suspensão das outras proposições.

Dessa forma, os dois mais importantes mecanismos de que possui são a urgência constitucional e a montagem de medidas provisórias (MP). Neste primeiro caso, o presidente requer relativamente a certo projeto e, passados 45 dias de sua tramitação, em cada uma das Casas, além das deliberações ficam impedida até que se termine a deliberação acerca da proposição em urgência.

Circunstância parecida refere-se às MPs, com as divergências incidindo sobre a situação de que o prazo de 45 dias para o sobremento é uno para as duas Casas e de que as MPs possuem prioridade ante projetos em urgência constitucional.

Os mecanismos expostos, em conjunto com o entendimento consolidado pelo STF na ADI

2.984–3 DF (BRASIL, 2004), no sentido de que é capaz que uma MP revogue outra e, consequentemente, interrompa a tramitação da Medida Provisória revogada até que finalize a deliberação acerca da MP revogadora, apresentam um cenário de vastos poderes legislativos do presidente da República, o qual, adicionado às competências inerentes do Poder Executivo, principalmente a aplicação orçamentária, instigaria os congressistas a colaborarem com o mandatário, já que o mesmo teria poderes e privilégios capazes para partilhar entre os parlamentares, ao passo que estes, raramente, pouco teriam a oferecer em de resistência.

Ainda de acordo com Limongi e Figueiredo (1998, p. 91-94), colaboraria para este cenário o fato dos regimentos internos das Casas concederem muitas vantagens aos líderes partidários, de modo que diminui a relevância da atuação individual de cada parlamentar, principalmente no tocante à elaboração da agenda legislativa, contida de um lado pelas atribuições presidenciais e, de outro, pelos poderes regimentais dos líderes partidários. Melhor dizendo, esses agentes detém a competência de decidir o que será deliberado no Plenário das duas Casas, com exceção, evidentemente, os projetos em regime de urgência.

Entretanto, tal situação possui algumas incertezas e tem passado por várias mudanças, pelo que parece, têm tido efeito significante sobre a estrutura de poder à qual conhecemos por presidencialismo de coalizão.

2.2 Desidratação do poder de agenda do Presidente da República e avaliações a respeito da interpretação e aplicação das normas regimentais

Dando início pelos poderes legislativos do presidente da República, verifica-se que têm acontecido limitações na esfera do Poder Legislativo. Observa-se, por exemplo, que a redação da Constituição Federal, tanto no caso das MPs quanto da urgência constitucional, parece ser nítida para determinar que, se encerrado o prazo, ficarão suspensas as outras deliberações legislativas em ambas as Casas.

No entanto, na prática, esta vedação não resulta qualquer impacto em relação aos projetos que são discutidos em caráter terminativo ou conclusivo, a depender da Casa legislativa, nas Comissões. O artigo 58, § 2º, I, da CF/88 determina que às Comissões analisem e votem projeto de lei que, nos moldes do Regimento, dispensando o parecer pelo Plenário, salvaguardada a situação de interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa (BRASIL, 1988). Haja vista isso, os regimentos internos intitula de poder terminativo no Senado ou poder conclusivo na Câmara dos Deputados das Comissões. Embora no sentido original constitucional, mostra-se que o sobrerestamento da tramitação de questões por projetos com urgência constitucional ou por

Medidas Provisórias não gera quaisquer impacto para projetos discutidos pelas comissões do Senado ou Câmara dos Deputados, acontecimento que ao menos tem sido debatido pelos parlamentares.

Outra preocupante limitação que o chefe do Poder Executivo recebeu em seu poder de agenda foi a decisão do Mandado de Segurança no 27.931 DF (BRASIL, 2017), determinado em sede de liminar, em que o Supremo referendou a decisão do presidente da Câmara no entendimento de que, as MPs causam apenas o sobrerestamento da deliberação das matérias que podem ser publicadas por meio deste mecanismo legislativo. Neste instante, dentre outros, projetos de despacho, decretos legislativos e leis complementares são capazes de ser decididos apesar de existir MP tramitando superior há 45 dias na pauta do Plenário.

Tendo em vista um lapso temporal maior, até 2001 as MPs tinham regras bastante positivo ao chefe do Poder Executivo nacional, o mesmo possuía previsão do sobrerestamento da pauta somente acerca das Sessões do Congresso Nacional e não bloqueava, expressamente, a reedição de MPs, o que, na prática, viabilizou ao presidente da República legislar via tal mecanismo de forma quase permanente. Atualmente, de modo diferente, existem várias matérias acerca do tema as quais é impedida edição de MPs, tal como é vedada a sua reedição na própria sessão legislativa. Além disso, a decisão da ADI 4.029 (BRASIL, 2012) pelo STF, ficou entendido que, anterior a ida ao Plenário da Câmara dos Deputados, as Medidas devem ganhar uma apreciação de Comissão Mista de senadores e deputados. Essa decisão teve efeitos abundantes na tramitação destes mecanismos legislativos.

Cumpre ressaltar, que na sessão ordinária da data de 19 de junho de 2012, a Mesa da Câmara dos Deputados entendeu que o trancamento de pauta pelas Medidas Provisórias só passaria a ter efeito no momento em que os mesmos, recebessem o parecer da Comissão Mista e fossem recebidas na Casa. Outrora, bastava decorrer os 45 dias para que as deliberações do Plenário da Câmara fossem suspensas pela MP; hoje, além de decorrer este prazo, faz-se necessário que o presidente da Comissão Mista a constitua para decidir que o relator anuncia seu relatório, posteriormente sendo aprovado pelos membros que formam a Comissão. Antes, só necessitava a edição da MP por parte do presidente da República e esperar o prazo para que ela passasse a interromper a pauta da Câmara; atualmente, o mesmo precisa contar com a cooperação de alguns parlamentares para que a MP ocorra em Plenário da Câmara. Tendo, assim, situações como a da Medida Provisória nº 599 de 2012, que finalizou sua vigência, após 120 dias de sua edição, sem que houvesse apreciação da Comissão Mista e sem nunca existir impedimento a deliberação de qualquer propositura.

Esta última questão se blinda de robusto respaldo jurídico, independentemente de se considerar acertada ou não o parecer da Mesa. Sua ratio consiste no fato de que a Medida Provisória suspende a decisão a respeito das demais proposições na Casa e, conforme constatou a Mesa, estando a matéria pendente de parecer de Comissão Mista, não poderia suspender tais deliberações da Câmara dos Deputados. Tornando-se válido argumentar que a Mesa da Câmara constatou que o Poder Legislativo é “tricâmeral”, tornando o Congresso Nacional uma Casa autônoma no Parlamento?

Observando isso, aparentemente, tal decisão não pretende entrar nesta questão. No tocante ao trancamento de pauta, no Poder Legislativo, é tido como uma espécie de sanção, um resultado perigoso diante da inércia da Casa em dispor sobre uma matéria considerada urgente. Desse modo, por consequência, e calcado na própria autonomia entre as Casas, a decisão fundamenta-se no fato de que, ao se compreender a questão de modo diferente, a Câmara dos Deputados passaria a responder por uma inércia que não lhe pode ser conferida, visto que o colegiado misto não estar à mercê apenas dos deputados para deliberar. Além disso: poderá sequer ser um deputado o presidente da Comissão, a quem possui atribuição convocá-la.

Este mesmo fato, cabe ressaltar acerca do poder de agenda do presidente da República, posto que, atribuído ao presidente da Comissão convocá-la, a mesma poderá somente não se reunir e a Medida Provisória nem mesmo chegar ao Plenário da Câmara dos Deputados. Em outras palavras: depois daquela decisão do STF, um só parlamentar passou a ter possibilidade de obstruir a tramitação de um ato legislativo que, por seu caráter especial, já se estar em vigor.

A proporcionalidade é uma consequência do Estado Democrático de Direito: o povo soberano, por meio do voto, decidiu esta formação dos membros das Casas legislativas, de maneira que todos os seus colegiados devem, tal como matematicamente capaz, reproduzir esta configuração, de maneira a se vedar a indicação casuística dos colegiados, com a representação pervertida deste ou daquele partido político.

A Constituição Federal não determina como deve proceder este cálculo, somente se atem a determinar a regra de modo geral, e esta regulação ficou na competência de normativos internos das Casas. Somente para salientar a relevância destes mecanismos, é importante relembrar que Limongi e Figueiredo (1998, p. 94) definem que as regras regimentais possuem papel fundamental da estruturação do presidencialismo de coalizão.

Sucede-se que tais regras em que o autor objetiva embasar-se, possui caráter jurídico, no mínimo, questionáveis. Sem a intenção de solucionar o problema desta natureza, são essenciais rápidas observações em relação ao episódio do STF compreender que algumas regras regimentais possuem como objeto matérias interna *corporis*, cujo esclarecimento e a execução

não se submete ao âmbito judiciário.

A doutrina da matéria interna *corporis* tem por base da própria concepção da separação de Poderes: não teria como declarar que o Legislativo é autônomo ante o Judiciário, caso o mesmo possuísse a prerrogativa de controlar o funcionamento daquele. É notório que exista acontecimentos em que o Poder Legislativo deva ser salvaguardado de si mesmo, para que possíveis maiorias não conturbem as normas básicas de deliberação e assolapem qualquer outro grupo que não seja capaz de formar maioria no colegiado. Dessa maneira, o Supremo Tribunal Federal (STF) comprehende que, via de regra, sua interferência no Poder Legislativo acontece apenas quando o preceito em questão possuir índole constitucional, sendo que dispositivos de índole tão somente regimental estão fora da abrangência de verificação judicial.

As normas regimentais, a exemplo das resoluções, afastam seu fundamento de validade conforme expõe o art. 59, VII, da CRFB, e possui a tramitação análoga à de um de projeto de lei, com a exceção de que são decididas unicamente na esfera da Casa à qual se aplicarão e não são sujeitos de sanção ou veto. Ainda que sejam suscetíveis de controle de constitucionalidade, tais normas, se possuírem caráter unicamente regimental, estão fora do campo da salvaguarda determinada pelo inciso XXXV do art. 5º da CRFB, conforme toda e qualquer ameaça de lesão ou lesão, de fato, a direito passarão por análise do Judiciário (BRASIL, 1988). É surpreendente a ideia de que é provável estar-se perante normas que, retirem o parâmetro de validade da própria Constituição Federal, não constituindo direitos ou deveres a serem tutelados por um magistrado.

Com efeito, o magistrado dessas normas terá a possibilidade de ser o presidente da Casa Legislativa ou, no máximo, existindo recurso, o Plenário de cada uma das Casas. Nesta ocasião, todos esses agentes, vista a natureza de suas atribuições, tomam decisões políticas, e não técnicas; e, não existindo quem preserve essa característica, a perspectiva das normas regimentais inclina-se a trilhar os caminhos voláteis da vantagens e interesses políticos, sem força o bastante para assegurar direitos de minorias ou algo aproximado do devido processo legislativo.

Ainda que não se possa fazer comparação afirmativa em relação a hierarquia, já que as duas espécies possuem previsão constitucional, é injustificável outro desfecho senão a de que as normas regimentais possuem força normativa menor à de uma lei ordinária. Mesmo assim, é essa categoria de norma que pretende valer-se como um das principais bases que possibilitam nosso presidencialismo de coalizão.

Dessa maneira, somente para finalizar, à situação da proporcionalidade, se compreender que ela, como princípio constitucional, aceita qualquer elaboração prática, sem qualquer tipo de critério pelo qual seja capaz estimar a qualidade das representações nos órgãos colegiados, sendo

que esta determinação ficaria na incumbência de norma interna das Casas, poder-se-ia ter o extermínio do princípio, pela utilização casuística de parâmetros de cálculo que beneficiassem certa maioria oportunista. Estando perante a mais um fundamento do presidencialismo de coalizão que pode estar próximo a desabar, ou a ficar sem força, ao arbítrio das chamadas maiorias eventuais constituídas na estrutura do Poder Legislativo.

É notório que grande parte dos fundamentos em que se espera desenvolver o presidencialismo de coalizão são substancialmente frágeis e têm sido cada vez mais desmorchadas via decisões judiciais e mudanças na estrutura normativa que controla a relação entre os Poderes. Durante décadas, o poder de agenda do presidente da República tem sido diminuído, de modo que atualmente é muito menor se confrontado com o da primeira década de validade da CRFB. No que lhe concerne, as normas regimentais, que possibilitam a operacionalização da atividade do Parlamento, com isso, conforme explica o estudo acima citado, não possui força normativa necessária para ser utilizado como sustento de um sistema de separação de Poderes.

A finalidade deste estudo é somente indicar as fragilidades deste que se convencionou chamar de fundamentos institucionais do presidencialismo de coalizão, as quais aparentam estar transformando-se em brechas, e isso num modelo conhecido por ser instável. Com efeito, estes dilemas não poderão, ao que tudo indica, ser resolvidos com mudanças pontuais que resgatem o antigo cenário de dominância do presidente da República. Além de aparentemente ser improvável que a população e a classe política concordem com reformas na lógica de concentrar outra vez no chefe do Poder Executivo algumas competências legislativas que lhe foram retiradas, estas medidas tirariam, como foi no passado, a competência básica do Poder Legislativo e, sendo tal Poder o de maior solidez democrática, não tem como acreditar que outro deva tornar-se o encarregado pelo desenvolvimento legislativo. Sequer parece pertinente recomendar que o STF passe a assegurar a execução integral de norma regimental, porém é imprescindível levar em consideração a função desse tipo de norma no arranjo de Poderes, o qual, por mais relevante que possa ser, não pode incidir no de fundamento essencial para o exercício de uma democracia. Em resumo, é indispensável a revisão do modelo de separação de Poderes, com a finalidade de que sejam formados instrumentos institucionais sólido com possibilidade de assegurar tanto a não degradação do sistema quanto a governabilidade.

3. O Poder Legislativo como elaborador de sua agenda

Conforme explicado anteriormente, uma solução permanente para um sistema de organização de Poderes achacado não será com mudanças pontuais, longe disso, aparenta já ser tempo de

debater, não os fundamentos do presidencialismo de coalizão, porém o presidencialismo em si. Porém, é notório que estes debates expõem nuances e problemas que podem fazer com que o processo de transformação seja longo e oneroso, à medida que os anseios da sociedade, em todos os sentidos, continuarão existindo e, defronte à inação estatal, apenas tenderão a agravar-se. Compete, então, expor uma alternativa para a elaboração da agenda do Poder Legislativo.

No entanto, antes de inserir a ideia que aparenta ser a mais apropriada para se abordar, ante o problema supracitado, é vital responder à seguinte questão: quando o presidente da República perde o poder de agenda, quem assume esta atribuição? Evidentemente, por uma ótica simplista, a resposta poderia ser: o Poder Legislativo. Acontece que, sendo este um órgão político e, notoriamente, muito fragmentado, que dispõe de regras internas, as quais determinam a quem compete elaborar a agenda legislativa. Apesar dos Plenários das Casas serem os órgãos que verdadeiramente decidem sobre as matérias, a predileção acerca de quais delas irão à debate compete, “em última instância”, aos presidentes das Casas.

Existe, contudo, instrumentos regimentais que possibilitam aos parlamentares requerer a inclusão de matérias na Ordem do Dia do Plenário das Casas. Será verificado aqui o caso do Senado Federal, somente para esclarecer que, com certeza, acontece nas duas Casas: a concentração do poder de agenda nas mãos de seus respectivos presidentes.

O Regimento do Senado determina no seu art. 167 que “qualquer Senador poderá sugerir ao Presidente a inclusão de matérias” (BRASIL, 1970, grifo nosso) na Ordem do Dia. O resultado que decorre de uma rápida leitura do dispositivo, é que refere-se a simples sugestão, sendo que ao presidente concerne admitir ou não o pedido.

Haja vista isso outro método pelo qual possa acontecer a incorporação obrigada de matérias na Ordem do Dia, além das hipóteses constitucionais, são os chamados requerimentos de urgência conforme disposto legal no art. 336 da norma interna (BRASIL, 1970). Seria capaz dissertar duradouramente a respeito do regime normativo destes mecanismos, os quais, verdadeiramente, são relevantes aparelhos que os parlamentares possuem para influir na elaboração da agenda legislativa do Plenário. Acontece que estes requerimentos, por sua vez, apenas são capazes referir-se a uma proposta específica, motivo pelo qual não resolvem a questão da elaboração da agenda como um todo, dispendo de um uso muito mais pontual.

O presidente deve ser interpretado como ator político e não como um tipo de juiz: pode existir hipóteses em que o presidente da Casa, por questões políticas, facilmente se negue a pautar alguma matéria e, sendo de natureza unicamente regimental as normas que permitem aos parlamentares obrigar a incorporação de matérias na Ordem do Dia, não existiria mecanismos à disposição dos parlamentares para influir na elaboração da agenda. Esta hipótese, por exemplo,

se uma determinada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) for aprovada em primeiro turno, porém não for sequer pautada em segundo. Neste cenário, pouco interessa as motivações do presidente da Casa, o que tem de importante é: ele não colocará a proposta em deliberação unicamente, pelo fato dele assim decidir, pois tais normas que tratam a matéria viabiliza, em suma, que tal maneira assim proceda. Sendo prescindível, neste tópico, dissertar a respeito do baixo grau de legitimidade democrática desta conduta.

Apesar de não ter o poder de aprovar matéria alguma apenas por seu interesse, o presidente pode facilmente arquivar qualquer tipo de deliberação. Seria capaz isentar nesta última colocação, de maneira total, as propostas em regime de urgência constitucional e as MPs, as quais são inseridas em pauta por disposição constitucional, contudo sequer estas escapam, em algumas hipóteses, da arbitrariedade dos presidentes das Casas, conforme posteriormente será abordado.

A título de comparação, apresenta-se a decisão do presidente do Senado Federal, a qual as notas taquigráficas foram publicadas no diário da Casa de 17 de Maio de 2013, respondendo a questão de ordem, ao entender de que não seriam lidas as Medidas Provisórias que viessem à Casa, depois daquela data, menor que sete dias para o fim de sua vigência; logo, não interromperiam a pauta nem sobre elas se poderia decidir. Neste instante, existindo uma MP, publicada regularmente pelo presidente da República, acatada por uma Comissão Mista de deputados e senadores, analisada pela Câmara dos Deputados, pode o presidente do Senado facilmente negar-se a ler a Medidas Provisória e esvaziar o dispositivo constitucional que estabelece a suspensão da pauta? É correto afirmar que não.

Ante o exposto, verifica-se que o poder de agenda do Parlamento adveio, em boa parte, do chefe do Poder Executivo e no momento atual encontra-se substancialmente concentrado nas mãos dos presidentes das duas Casas. Pode aparentar, ainda, a um público menos acostumado com o Parlamento, que a concentração do poder de agenda nas mãos de um único personagem seja uma coisa completamente absurda e descabida. Porém não é.

A Ciência Política, entende que esta hipótese pode ser resolvida por meio da política, pois o presidente da Casa é possuidor de dois mandatos, o de presidente e o de parlamentar; e, em algum momento, terá de prestar contas a seus eleitores, quer por um novo processo eleitoral, quer nas conexões políticas que se seguirão depois do seu mandato (SHEPSLE, 2010, p. 452-453). Acontece que os mesmos autores que enxergam a existência destes controles também assumem que há hipóteses em que o custo político de uma insurreição contra o presidente definidor da agenda pode ser muito alto (SHEPSLE, 2010, p. 454), o que pode causar um cenário em que o parlamentar detentor do cargo de presidente passe a favorecer-se de sua posição

exclusivamente para interesses pessoais.

Conforme o exposto, se torna nítida o jogo pela elaboração da agenda, como se tem observado: pelo fato do Parlamento não consegue determinar de um jeito democrático e robusto a sua agenda, as opções dos demais parlamentares dependem a reprimir por meio político os elaboradores da agenda e, se porventura for insuficiente, retira-los de seu cargo. Tal opção, no que lhe concerne, tem um custo muito alto, de modo que, no mais das vezes, sequer é mencionada; e, quando é, habitua criar uma imensa instabilidade institucional. Parece supérfluo citar que esse panorama é indesejável e que o ordenamento jurídico deveria dar ao Poder Legislativo algum tipo de recurso para elaborar, de forma minimamente legítima, a sua própria agenda.

A proposta exposta a seguir, não dará solução aos dilemas institucionais brasileiros, porém existe alguma expectativa de que ao menos possibilite a elaboração de uma agenda possível, ou seja, politicamente viável, para o País.

Dessa forma, a questão consiste, no modo de como organizar a deliberação nas Casas legislativas, de maneira que tenha possibilidade para a negociação política, desde que ela, abertamente não impeça a elaboração de uma agenda. Não tem como mensurar que seja viável todos os parlamentares fazerem uso da elaboração da agenda e da definição das matérias em si. Com efeito, a abrangência do poder de agenda oscila conforme o grau de discricionariedade do órgão; bem como, é inevitável identificar, que a esfera de discricionariedade do Poder Legislativo é gigantesca. Conforme aborda Shepsle (2010, p. 453), sobre a definição de uma certa agenda, “*deciding all such issues in a town-meeting style is exhausting and inefficient*” e conclui que a representação do poder de agenda a uma pessoa ou grupo “*is often the efficient division of labor to institute*”. É coerente, consequentemente, transferir o poder de agenda

Sabida a composição atual do Parlamento, o órgão que teria melhores requisitos de elaborar a agenda das Casas do Poder Legislativo seria o Colégio de Líderes de ambas, órgão constituído pelos líderes de todos os partidos com representação na relativa Casa. Existe, além disso, citação a este órgão no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 20 (BRASIL, 1989), consoante com a ideia de que o presidente, em algumas hipóteses, ouvirá tal órgão, mesmo que sem nenhum efeito vinculante a sua apresentação. Seria preciso, que o regimento interno de ambas as Casas definissem o procedimento de como a decisão deste órgão se daria, para além da simples definição do quórum de tomada de decisão e das situações em que decidirá, para que fosse capaz chegar a uma agenda, uma quantidade de proposição com certo amparo político sobre as quais o Plenário deverá decidir.

Evidentemente, esta previsão não poderia sobrepujar, sobre matérias em regime de urgência,

as quais deverão ser inseridas em pauta de modo automático. Dessa maneira, evitaria distorções e, seria preciso que o voto dos líderes valesse pelos dos liderados, de modo que os partidos com maior representatividade nas Casas teria maior peso no parecer. O problema mais relevante, contudo, é que o mencionado órgão possuiria legitimidade política e democrática para elaborar uma agenda politicamente viável e importante.

As decisões deste órgão de modo nenhum minimiza ou malogram as atribuições do Plenário, ao qual seguiria na incumbência de votar as matérias em si, e ainda existiria a probabilidade de que a maioria dos liderados divergissem de seus líderes e alcançassem a rejeição das proposições aprovadas pelo Colégio de Líderes. Verdade seja dita, o teor da deliberação de ambos os órgãos, Colégio de Líderes e Plenário, são completamente diferentes: ao Colégio de Líderes competiria definir se alguma matéria precisaria ser votada ou não, à medida que ao Plenário incumbiria decidir pela aprovação ou não de determinada proposição. Deste modo, é suficiente analisar o exemplo de um partido que é oposto a proposta Y, porém opta que ela seja pautada o mais rápida possível e rejeitada, para diminuir, certos desgastes com alguns setores do eleitorado.

Vale salientar que a previsão deste órgão situa-se na Constituição Federal, assegurada as limitações das atividades por meio das normas internas das Casas, visto que, como já se analisou, levando em conta a doutrina da “matéria interna *corporis*”, as previsões de natureza unicamente regimentais, de modo geral, não permite ter sua aplicação garantida pelo Poder Judiciário, o qual fragilizaria consideravelmente as decisões do órgão.

Em conjunto com à medida acima citada, precisa-se limitar de forma considerável o rol de situações em que se podem editar Medidas Provisórias. Se de um lado é relevante que o chefe do Poder Executivo tenha meios de influir a agenda do Poder Legislativo, de outro, é imprescindível que o presidente da República possa de imediato, legislar sobre qualquer matéria. Existem várias referências sobre os excessos cometidos por chefes do Poder Executivo na atividade dessa função, porém as soluções apresentadas, sob nossa ótica, não se podem limitar apenas à tramitação dos mecanismos abordados; precisam, previamente, focar no mérito das propostas a serem direcionadas ao Parlamento.

Portanto, nossa proposta segue pela lógica de inversa a concepção atual: ao invés de ser capaz a edição de Medidas Provisórias acerca de quaisquer temas, salvaguardadas as matérias que constam do primeiro parágrafo do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), teria que ser estabelecido uma enumeração de hipóteses, com uma grande probabilidade, em que poderia ser capaz a edição de Medidas Provisórias.

Esse elenco de cenários serviria de norte para que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário conseguissem apreciar os critérios de importância e urgência já previstos no texto

constitucional. Não se objetiva, nesse tópico, dizer que o legislador constitucional seja mais inovador que a realidade e premeditava todos os cenários e situações importantes e urgentes; efetivamente, o que justifica é a definição de critérios de controle, com a finalidade de comparar o que é juridicamente urgente e importante. E, mesmo que seja capaz de pensar em hipóteses que juridicamente venham a escapar dos critérios determinados no texto constitucional, visto que, ao sentir da sociedade, tornem-se necessárias, a proposição, nessa situação, prosseguirá com o regime de urgência constitucional e possuirá a tramitação tão rápido quanto assim o comprehende a classe política.

Em vista disso, o presidente da República permaneceria apto a interferir na agenda legislativa, por meio da urgência constitucional e das Medidas Provisórias, nos casos mais específicos, porém seria delimitada e bem mais controlada a capacidade de editar normas com efeito imediato. Efetivamente, esta aptidão é profundamente lesiva ao papel que deve executar o Poder Legislativo, o qual em muitos casos se vê no encargo de legislar acerca das matérias as quais a eficácia já situa-se esvaziada, até mesmo de aprovar projetos de lei de alteração com matérias questionáveis, e, na maioria das vezes, de não muito caráter republicano, para que o texto da Medida Provisória originária não possa vir a perder a eficácia e, deste modo, ampliar ainda mais a insegurança jurídica que paira sob o País.

A opção exposta não soluciona os dilemas institucionais, tal como é provável que a situação política se agrave ao ponto que todas as deliberação sejam inviáveis; mesmo assim, a fórmula acima apresentada poderia trazer um certo alívio às tensões entre os Poderes, de modo que democratiza e estrutura o poder de agenda nas Casas do Parlamento.

CONCLUSÃO

O modelo apresentado por Montesquieu, como já se observou, é primoroso para aquilo que se sugere: impedir a deterioração do sistema político. Desse modo, nos arranjos de Poderes da Inglaterra e dos Estados Unidos, para ficar em dois exemplos simbólicos, a estrutura prática da separação dos Poderes embasou-se em elementos não citados, ou não conjecturados, por Montesquieu para possibilitar a governabilidade, exatamente porque não era essa a finalidade de seu modelo.

A admissão de um modelo de separação de Poderes, na CRFB, mais propíquo ao sistema explicado pelo filósofo francês, sequer poderia ter aqui um resultado diferente: o denominado presidencialismo de coalizão desenvolveu, ainda que de um jeito notoriamente frágil, mecanismos para criar governabilidade e muito mais apesar do arranjo institucional, do que por

meio dele.

Exemplo disso são os denominados fundamentos institucionais do presidencialismo de coalizão, baseados muito mais em excepcionalidades e perspectivas de vinculação jurídica discutível. A maioria destes fundamentos que tem como objetivo desenvolver o presidencialismo de coalizão, são substancialmente frágeis, como por exemplo, as regras regimentais e os acordos políticos, que corriqueiramente são desfeitas por meio de decisões judiciais e mutações na estrutura normativa que norteiam a relação entre os Poderes, caso das Medidas Provisórias, que possibilitam o poder de agenda do presidente da República. Tal panorama, com resultado, cria um considerável enfraquecimento institucional e estimula a prática de atos ilícitos ou pouco republicanos de negociação.

O presente estudo propõe-se à evidenciar questões de fragilização do modelo político brasileiro, seus fundamentos e dilemas institucionais, viajando por suas raízes e evolução histórica, trinta anos depois da publicação do célebre artigo que cunhou o conceito de presidencialismo de coalizão, realizando assim um balanço da história republicana ao revisitar as crises institucionais, sociais e econômica.

Sendo importante, à critério de pesquisa, examinar o processo em um sentido amplo, processo este que encurtou mandatos e abalou a estabilidade institucional. Desde 1945, excetuado o período centralizador do regime militar (1964-1985), os presidentes do Brasil têm necessitado de coalizões para governar, tornando-se reféns do bel-prazer das oligarquias congressuais e estaduais, no intuito de obter a famigerada governabilidade.

Nesse cenário inconstante, a elaboração de políticas públicas fica aquém das urgências do país. O clientelismo, a corrupção e a judicialização das políticas são caracteres negativos de um sistema democrático, que embora tenham possibilitado avanços meritórios, está à mercê dos partidários do atraso em momentos cruciais. Este projeto procura expor as entranhas da política na jovem e frágil democracia brasileira, idealizando soluções inovadoras para reparar suas falhas estruturais.

5 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

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

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.

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, 2006, NYU Law School, Public Law Research Paper No. 06-07, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=890105>>. Acesso em: 16 de jun 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 82-106, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

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 Bréde et de. **O espírito das Leis**. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues. Brasília: Difusão Europeia do Livro, 1962.

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

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:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536840/001109530.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 de jun 2021.