

Parte I

SISTEMA DE GOVERNO:

O MODELO SEMIPRESIDENCIALISTA

I. Introdução

II. O parlamentarismo

III. O presidencialismo

IV. O sistema semipresidencialista

V. Origem e desenvolvimento do semipresidencialismo em Portugal

1. Presidência da República

2. Assembléia da República

3. Governo

VI. Origem e desenvolvimento do semipresidencialismo na França

1. Presidência da República

2. Parlamento

3. Governo

VII. Adequação do sistema semipresidencialista ao caso brasileiro

I. INTRODUÇÃO

O sistema de governo identifica os mecanismos de distribuição horizontal do poder político e, consequentemente, o modo como se articulam os Poderes do Estado, notadamente o Executivo e o Legislativo. Como se sabe, são dois os modelos dominantes no mundo: o parlamentarismo e o presidencialismo. Mais recentemente, consolidou-se em alguns países uma fórmula híbrida, que combina elementos dos dois sistemas clássicos. Trata-se do *semipresidencialismo*, modelo que apresenta duas particularidades: os poderes do Parlamento são limitados e o chefe de Estado não desempenha apenas funções ceremoniais ou simbólicas, titularizando poderes próprios e efetivos⁴. Em meio a outros aspectos, o semipresidencialismo conjuga a especial legitimação que caracteriza a eleição direta do chefe de Estado com mecanismos de responsabilização política do chefe de Governo.

A seguir, serão apresentadas, de maneira objetiva, as principais características de cada um dos dois sistemas puros. No tópico subseqüente, far-se-á uma apreciação do sistema semipresidencialista, com ênfase em algumas peculiaridades dos modelos que vigem em Portugal e na França. Como se observará, o semipresidencialismo representou para aqueles países o termo final de um longo e tortuoso processo de maturação institucional, propiciando uma equação mais equilibrada entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em desfecho, serão expostas as razões pelas quais se sustenta que esta fórmula engenhosa de combinação das virtudes dos sistemas clássicos é adequada para o Brasil, sendo mais conveniente que o presidencialismo puro de nossa tradição republicana. Pretende-se com a proposta neutralizar alguns problemas que vêm de longe e são recorrentes, como (i) a superconcentração de poderes no Executivo, sem mecanismos adequados de controle

⁴ Sobre o tema, v., dentre muitos outros, Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiel*, 1986, autor que cunhou a designação; Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 10; e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 21.

e responsabilização política; (ii) a refuncionalização da atividade legislativa, pela atuação concertada de Governo e Parlamento.

II. O PARLAMENTARISMO

O parlamentarismo tem como característica fundamental a divisão do Poder Executivo entre um chefe de Estado e um chefe de Governo. Este último é normalmente denominado Primeiro-Ministro, sendo escolhido pelo Parlamento⁵. O Primeiro-Ministro depende, para a estabilidade de seu governo, da manutenção do apoio parlamentar. Esta dualidade no Executivo e a responsabilização do chefe de Governo perante o Poder Legislativo são os traços fundamentais do sistema parlamentarista⁶. A estrutura do poder segue a repartição tripartite, mas a separação entre os Poderes Executivo e Legislativo não é rígida. O chefe de Estado, por sua vez, exerce funções predominantemente protocolares, de representação simbólica do Estado. Não é por outra razão que, em pleno século XXI, o posto continua a ser exercido por Monarcas em diversos países caracterizados por elevados índices de desenvolvimento econômico e social, como Reino Unido, Dinamarca e Holanda, em meio a outros.

⁵ A origem do parlamentarismo remonta à Inglaterra do século XVIII. Os fatos que se sucederam no século anterior criaram o ambiente propício à formação do referido regime. Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 5-6: “A partir de 1714, todavia, cada vez menos os monarcas ingleses governaram. Com a morte da rainha Ana, a regra de exclusão dos príncipes católicos do direito à sucessão levou o trono à casa real de Hanover, com o advento de Jorge I. Este e Jorge II pouco se interessavam pela política britânica (britânica e não mais apenas inglesa, pois desde 1707 a Escócia estava reunida à Inglaterra). Nem sequer dominavam a língua. Por isso a incumbência de presidir o Conselho de Ministros, e, portanto, a de efetivamente supervisionar a gestão dos negócios públicos, foi pelo rei deferida a um ministro, o Primeiro-Ministro, que os representava nesse Conselho, a ele levando sua opinião e as decisões que deveriam ser formalizadas. Na ausência do rei, por sua vez, o Conselho de Ministros passou a se reunir numa saleta, num Gabinete, daí o uso desse termo para designar o próprio Conselho. Com isso veio a fixar-se a idéia de que o Executivo – use-se o termo – é de estrutura dualista, cabendo ao monarca a chefia do Estado (essencialmente a sua simbolização e representação) e ao Primeiro-Ministro a chefia do governo (a supervisão diuturna dos negócios públicos)”. Sobre o tema, v. tb. Marcelo Caetano, *Direito constitucional*, v. 1, 1977, p. 67 s.

⁶ V. Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. I, 1978, p. 318; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 508; Wilson Accioli, *Teoria geral do Estado*, 1985, p. 351.

Várias vantagens são atribuídas a esse sistema de governo⁷. A principal delas é tornar a relação entre Executivo e Legislativo mais harmoniosa e articulada. O chefe de Governo é, em regra, oriundo dos quadros do Legislativo, sendo indicado pelo partido que obteve maioria nas eleições parlamentares. Esse apoio da maioria facilita a atuação político-administrativa. No entanto, não é incomum que a maioria do Parlamento retire seu apoio ao Governo, embora isto se dê apenas em face de graves divergências. Nesse caso, ocorre a aprovação de um voto de desconfiança e o Governo é substituído. Em seu lugar, passa a governar um novo Gabinete, que tenha obtido apoio parlamentar. É possível, inclusive, que em uma mesma legislatura o Governo seja substituído várias vezes, sem que, para isso, sejam feitas novas eleições parlamentares. Não há, portanto, a hipótese de um Governo que não seja apoiado pela maioria do Parlamento. Isso permite, em tese, uma maior eficiência do Governo, que não tem a sua ação obstruída por um Legislativo hostil.

Por conta dessa possibilidade de substituição facilitada do Gabinete governamental, o sistema se torna mais propício à superação de crises políticas. Se o Governo não possui mais o apoio do Parlamento, este pode aprovar uma moção de desconfiança, o que leva à queda do Gabinete. Observe-se que isso pode se dar por razões políticas, e não apenas por razões éticas. Se o Governo enfrenta uma crise grave, não só por conta de algum procedimento reputado ilegal ou ilegítimo⁸, mas também em razão de uma decisão política que tomou, ele é substituído imediatamente, sem que seja necessária a instauração de um processo complexo e freqüentemente conturbado como o de *impeachment*. O Governo não possui mandato. Ele governa apenas pelo período em que goze de apoio parlamentar.

⁷ V. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 13-4; Wilson Accioli, *Teoria geral do Estado*, 1985, p. 357e ss.

⁸ Se o Governo é acusado, por exemplo, de corrupção, e tal acusação ostenta a gravidade e a verossimilhança necessárias, ele é substituído de modo imediato. O Governo continua, então, íntegro, e os antigos governantes podem responder as acusações sem que disso resulte o enfraquecimento do Governo e prejuízos para a sociedade.

Por outro lado, o Governo terá também mecanismos para evitar a obstrução contínua por parte do Parlamento, solicitando ao Presidente a dissolução da legislatura⁹.

Pode-se objetar que essa virtude do parlamentarismo tem o seu reverso: nem sempre haverá concerto entre o Legislativo e o Executivo, o que provocará instabilidade, com sucessivas trocas de Gabinete¹⁰. A constatação, de fato, se confirma na história. É comum que alguns países parlamentaristas passem por períodos de sucessivas trocas de gabinete. Em 54 anos de pós-guerra, a Itália já havia conhecido 58 gabinetes¹¹. Mas o inverso também se verifica. Há casos em que um mesmo gabinete governa por diversas legislaturas. Lembre-se, por exemplo, do que tem ocorrido na Inglaterra, país em que o Partido Conservador governou por diversas legislaturas (18 anos), sendo em seguida substituído pelo Partido Trabalhista, que governa desde 1997¹². O sistema, portanto, nem sempre é capaz de prevenir crises, mas oferece mecanismos mais céleres e menos traumáticos para sua superação.

Alega-se, em relação ao parlamentarismo, que o sistema depende de um ambiente no qual o quadro partidário seja dotado de racionalidade e não seja excessivamente fragmentado. De fato, a funcionalidade do modelo diminui em situações nas quais sejam necessárias coalizões complexas, que são menos estáveis e supervalorizam o papel de pequenos partidos, quando necessários à composição da maioria parlamentar. Portanto, como regra, o argumento é procedente¹³. Ele desconsidera, no entanto, que o próprio parlamentarismo tende a conformar um

⁹ Tal instrumento é de emprego excepcional, podendo, inclusive, produzir consequência contrária ao Governo. Exemplo recente disso ocorreu na Alemanha, onde o Primeiro-Ministro Schröder solicitou a antecipação das eleições. O resultado praticamente empatado do pleito levou à formação de um governo de coalizão, chefiado pela líder do partido de oposição, Angela Merkel.

¹⁰ V. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 15-6.

¹¹ V. Marco Maciel, *Reformas e governabilidade*, 2004, p. 20.

¹² Sobre a estabilidade do regime na Inglaterra, v. Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. I, 1978, p. 321.

¹³ Diz aqui “em regra” porque há contextos em que o sistema se viabiliza mesmo diante de uma maior fragmentação partidária. É o que ocorre, por exemplo, em Israel. Isso se dá, contudo, em razão de outros elementos particulares ao sistema que não é possível examinar.

sistema partidário mais depurado. De fato, nesse sistema a atividade parlamentar torna-se mais centrada na atuação dos partidos, já que são eles que indicam os Governos. Para mudar o Governo, o povo deverá votar de modo a alterar a composição partidária do Parlamento.

No Brasil, a percepção geral é de que o Presidente da República é escolhido pelo povo de modo mais atento e cuidadoso que os parlamentares. De fato, a população se mobiliza muito mais para a escolha do chefe do Executivo do que para a dos Deputados. Nos países em que a eleição do chefe de Governo depende do partido ao qual a maioria dos parlamentares pertence, essa atenção especial se transfere, pelo menos em parte, para as eleições parlamentares. Considere-se, sobretudo, que durante o processo eleitoral os partidos já apresentam o quadro partidário que ocupará, em caso de vitória, a função de Primeiro-Ministro. Para utilizar um termo usado por Ackerman em outro contexto, há uma “institucionalização do carisma”, o que certamente exerce um importante papel no fortalecimento dos partidos.

III. O PRESIDENCIALISMO

No sistema presidencialista, os poderes da chefia de Estado e de Governo se concentram no Presidente da República¹⁴. O Presidente governa auxiliado por seus ministros, que são, em regra, demissíveis *ad nutum*. O Presidente não é politicamente responsável perante o Parlamento. O programa de governo pode ser completamente divergente das concepções compartilhadas pela maioria parlamentar. O presidencialismo possibilita, por exemplo, a coexistência entre um Presidente socialista e um Parlamento de maioria liberal. Uma vez eleito, o Presidente deverá cumprir um mandato. Enquanto durar o mandato, o Presidente não poderá ser

¹⁴ O presidencialismo foi concebido pelos constituintes norte-americanos de 1787. Foi essa a forma que encontraram para estruturar a separação de poderes na ausência de um monarca.

substituído – salvo procedimentos excepcionais, como o *impeachment* e o *recall* –, mesmo que seu governo deixe de contar com o apoio da maioria dos parlamentares e, até mesmo, da maioria do povo.

O sistema presidencialista apresenta algumas virtudes destacáveis. A primeira delas diz respeito à legitimidade do chefe do Executivo. Na maioria dos países que adotam esse sistema, a eleição para Presidente da República se faz de forma direta¹⁵. Por isso, o eleito goza de grande legitimidade, sobretudo nos momentos posteriores aos pleitos eleitorais. O fato de ter sido o próprio povo que o escolheu torna-o mais habilitado a tomar decisões polêmicas. O presidencialismo, por essa razão, seria um sistema mais aberto a permitir transformações profundas na sociedade. É por esse motivo que grande parte da esquerda brasileira, ao contrário do que costuma ocorrer no plano internacional, tem defendido o presidencialismo como sistema de governo adequado ao Brasil¹⁶.

Além disso, o presidencialismo garantiria maior estabilidade administrativa, por conta de os mandatos serem exercidos durante um período pré-determinado. No Brasil, o Presidente da República é eleito para cumprir o mandato e, no curso desse período, não pode ser substituído, a não ser por razões excepcionais, subsumidas às hipóteses de crime de responsabilidade, apuradas em processo de *impeachment*¹⁷. Como acima consignado, passa-se diferentemente no

¹⁵ Dentre as exceções está a pátria de origem do próprio sistema, os EUA. Sobre o tema afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 11: “a eleição do Presidente da República é segundo a Constituição de 1787, indireta, cabendo a um Colégio eleitoral diretamente eleito pelo povo, no âmbito de cada Estado. Na verdade, é hoje uma eleição semidireta, já que os representantes dos Estados eleitos para o Colégio Eleitoral recebem do povo um verdadeiro mandato imperativo para dar o seu voto a determinado candidato”.

¹⁶ Foi o que teve lugar tanto no plebiscito de 1963 quanto no de 1993. Um dos principais argumentos em favor do presidencialismo é o de que, pelo voto direto, o povo pode tomar a decisão de alterar os rumos da vida nacional, e tem na Presidência da República um instrumento consistente para isso, diante da ausência dos procedimentos e anteparos institucionais que caracterizam a dinâmica parlamentar.

¹⁷ Nos termos da Constituição de 1988, cabe ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, que estão definidos na Lei nº 1.079/50. Após a instauração do processo de *impeachment* o Presidente ficará suspenso de suas funções e, caso

parlamentarismo, sistema no qual o chefe de Governo pode ser substituído a qualquer tempo, mesmo que por razões políticas. Por isso, no presidencialismo, o mandato presidencial permitiria que o programa de governo fosse formulado considerando um prazo maior para sua implementação, com ganhos em estabilidade administrativa e previsibilidade da atuação estatal.

Entretanto, a despeito dessas vantagens, o presidencialismo também não está isento de críticas importantes. A primeira delas refere-se à forte concentração de poder numa só figura, o que potencializa o risco de autoritarismo. Na história constitucional brasileira, a emergência de governos autoritários sempre se deu através do fortalecimento do Executivo em detrimento do Legislativo. Foi o que ocorreu tanto na ditadura do Estado Novo quanto no regime militar de 1964. Mesmo em momentos de normalidade democrática, a presença de um Executivo excessivamente forte tem aberto espaço a certas práticas arbitrárias. No Brasil, essa crítica tem sido recentemente desenvolvida a propósito do uso excessivo de medidas provisórias no período pós-88. De fato, a ausência da responsabilidade política incrementa em demasia a liberdade de ação do governante. Essas ponderações são procedentes. No entanto, duas observações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, as decisões do Executivo são, em regra, controláveis pelo Poder Judiciário, o qual utilizará, como parâmetros, tanto as leis quanto a Constituição. Na verdade, a atuação judicial costuma ser mais incisiva no presidencialismo que no parlamentarismo. Não se pode perder de vista o fato de que o próprio controle de constitucionalidade tem sua origem no sistema político norte-americano, que é também a matriz do modelo presidencialista de separação de poderes. Embora possam ser identificadas importantes exceções em países que

haja condenação, restará inabilitado por 8 anos para o exercício de função pública (art. 52). A única experiência brasileira num processo de *impeachment* ocorreu nos idos de 1992 com o então Presidente Fernando Collor de Mello.

adotam o parlamentarismo¹⁸, em regra, é seguro afirmar que, diante das decisões do Parlamento, os juízes costumam ser mais cautelosos que perante as decisões do Executivo.

Em segundo lugar, tanto regimes presidencialistas quanto parlamentaristas estão expostos a degenerações autoritárias. E há Estados presidencialistas que não são autoritários. É o que se verifica historicamente. Na América Latina, as ditaduras não se implantaram propriamente por conta do presidencialismo, mas em razão da ruptura, pela via dos golpes militares, da ordem constitucional. Por outro lado, a ascensão dos regimes totalitários na primeira metade do século, tanto na Alemanha quanto na Itália, se deu através do sistema parlamentarista. Não foram os chefes de Estado que levaram à instauração daqueles regimes de força e iniqüidade, mas Primeiros-Ministros.

Outra desvantagem do presidencialismo – e esta sim tem gerado graves problemas na vida política brasileira – é a possibilidade de crises institucionais graves causadas pelo desacordo entre o Executivo e o Legislativo. No presidencialismo, de fato, não existem instrumentos hábeis para a solução rápida e normal de crises políticas, tal como ocorre no parlamentarismo. Ademais, na hipótese de o Presidente não conseguir compor maioria no Parlamento, a execução dos programas de governo e das políticas públicas em geral fica substancialmente prejudicada. No parlamentarismo, se ocorre uma incompatibilidade fundamental entre o Parlamento e o Governo, este cai, e forma-se um novo Governo, com apoio parlamentar. Por outro lado, se o Parlamento não consegue formar um novo Governo,

¹⁸ Na verdade, há uma forte tendência à expansão do poder judicial em países que adotam o modelo parlamentarista. A Alemanha fornece o exemplo paradigmático, que vem se espalhando por quase toda a Europa. Até mesmo a Inglaterra e os países cujo sistema de governo é fortemente influenciado pela matriz inglesa têm adotado crescentes graus de atuação judiciária. É o caso, por exemplo, de África do Sul, Nova Zelândia, Israel e Canadá, Estados que, recentemente, vêm admitindo a possibilidade do controle judicial da constitucionalidade das leis. V. Ran Hirschl, *Towards Juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*, 2004, p. 169 e ss.

ou se é o Parlamento que está em desacordo com a vontade popular, há mecanismos que permitem a convocação de novas eleições parlamentares.

No presidencialismo, essas possibilidades inexistem, e o Governo acaba se prolongando até o final do mandato sem sustentação congressual e sem condições de implementar seu plano de ação. O país fica sujeito, então, a anos de paralisia e de indefinição política, o que pode gerar sérios problemas econômicos e sociais, ou pelo menos, deixá-los sem solução imediata¹⁹. Além disso, a pré-fixação do mandato presidencial pode manter no poder um governante que tenha perdido inteiramente o apoio popular. A destituição de um Presidente somente se dará na hipótese de crime de responsabilidade, pela complexa via do *impeachment*, ou por outra medida excepcional, que é o *recall*, em que o eleitorado é convocado diretamente para se pronunciar acerca da permanência ou não de um governante no poder²⁰. Ambos são procedimentos custosos e traumáticos.

IV. O SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA

Sem embargo de suas virtudes, os dois modelos clássicos – parlamentarismo e presidencialismo – apresentam disfunções importantes. Esses problemas se manifestam tanto no plano da instauração de regimes verdadeiramente democráticos, quanto no que diz respeito à governabilidade, à eficiência e à capacidade estrutural de superar crises políticas. O modelo semipresidencialista surge como uma alternativa que busca reunir as qualidades desses sistemas puros, sem incidir em algumas de suas vicissitudes. Ressalte-se, desde logo, não se tratar de um modelo híbrido desprovido de unidade e coerência, um agregado de elementos

¹⁹ V. José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 509.

²⁰ Exemplo recente da adoção desse mecanismo é a Venezuela. De acordo com o artigo 233 da Constituição Venezuelana, de 1999. Como se sabe, em 2004 o Presidente da República foi submetido a um *recall*. Antes desse evento, o país passava por uma gravíssima crise institucional, envolvendo, inclusive, um golpe militar. Com o pronunciamento do povo, teve fim a crise, e o Governo pôde voltar a atuar com a legitimidade fora de dúvida.

estanques. Pelo contrário, trata-se de uma fórmula dotada de identidade própria, capaz de oferecer solução adequada para alguns dos principais problemas da vida política brasileira.

No semipresidencialismo, o Presidente da República é o chefe de Estado, eleito pelo voto direto do povo, e o Primeiro-Ministro o chefe de Governo, nomeado pelo Presidente e chancelado pela maioria do Parlamento. Assim como no parlamentarismo, no semipresidencialismo também tem lugar a dualidade do Executivo, que se divide entre as chefias de Estado e de Governo. Contudo, enquanto no parlamentarismo a chefia de Estado tem funções meramente formais (como as de representação internacional, assinatura de tratados, geralmente a pedido do Primeiro-Ministro), no semipresidencialismo lhe são atribuídas algumas importantes funções políticas. Dentre essas se destacam, de modo geral, as seguintes: nomear o Primeiro-Ministro; dissolver o Parlamento; propor projetos de lei; conduzir a política externa; exercer poderes especiais em momentos de crise; submeter leis à Corte Constitucional; exercer o comando das Forças Armadas; nomear alguns funcionários de alto-escalão; convocar referendos²¹. A nota distintiva dos países que adotam o semipresidencialismo situa-se na maior ou menor atuação do Presidente na vida política²².

A principal vantagem que o semipresidencialismo herda do parlamentarismo repousa nos mecanismos céleres para a substituição do Governo, sem que com isso se provoquem crises institucionais de maior gravidade. O Primeiro-Ministro pode ser substituído sem que tenha de se submeter aos complexos e demorados mecanismos do *impeachment* e do *recall*. Por outro lado, se quem está em

²¹ Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 13.

²² Contudo, segundo Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 11, há, independentemente dessas variações, cinco condições necessárias ao semipresidencialismo: “1. Direct election of the President of the Republic through universal suffrage; 2. The existence of a dual executive power; 3. The granting of ample constitutional powers to the President of the Republic; 4. The President appoints the prime minister and chairs cabinet meetings; 5. The government is accountable to the Parliament”.

desacordo com a vontade popular não é o Primeiro-Ministro (ou não é apenas ele), mas o próprio Parlamento, cabe ao Presidente dissolvê-lo e convocar novas eleições. Do presidencialismo, o sistema semipresidencialista mantém, especialmente, a eleição do Presidente da República e parte de suas competências. A eleição direta garante especial legitimidade ao mandatário, dando sentido político consistente a sua atuação institucional. O ponto merece um comentário adicional.

No semipresidencialismo, as funções do chefe de Estado se aproximam daquelas atribuídas ao Poder Moderador por Benjamin Constant. O Presidente da República se situa em uma posição de superioridade institucional em relação à chefia de Governo e ao Parlamento, mas esse papel especial não se legitima no exercício da política ordinária, mas na atuação equilibrada na superação de crises políticas e na recomposição dos órgãos do Estado²³. Embora o semipresidencialismo esteja necessariamente vinculado à forma republicana, o fato de a chefia de Estado ser exercida por um Presidente eleito não é suficiente para caracterizá-lo²⁴. É possível conceber um sistema parlamentarista em que o chefe de Estado também seja um

²³ Tratando do sistema português, Fabio de Sousa Coutinho, *Leituras de direito político*, 2004, p. 70, faz uma comparação entre o chefe de Estado no semipresidencialismo e o Poder Moderador de Benjamin Constant: “Definitivamente, parece claro que se quis conferir ao chefe de estado o famoso ‘poder moderador’ que Benjamin Constant havia imaginado para definir os poderes do Rei em uma monarquia constitucional. Recorde-se o teor daquela célebre definição: ‘O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são três forças que devem cooperar, cada um por sua parte, com o movimento geral. Mas quando essas forças desarrumadas se cruzam, se entrechocam, se embaraçam, faz-se necessária uma força que as devolva a seus lugares. Esta força não pode estar no interior de uma delas, pois serviria para destruir as outras. É preciso que ela esteja de fora, que ela seja neutra de todo jeito, porque sua ação se explica por toda parte onde se faz necessário que ela seja aplicada’”. Corroborando tal tese está a opinião do já citado Rafael Mart’nez, Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 13, que diz: “*the President of the Republic also plays the role of political symbol and moderator of the three State powers, that is, he assumes the role of embodying the neutral power defined by Benjamin Constant as pertaining to heads of State*”.

²⁴ Rafael Mart’nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 10, a partir das idéias de Duverger, caracteriza o semipresidencialismo nos seguintes termos: “O sistema semipresidencialista era caracterizado pela eleição do chefe de Estado por sufrágio universal. Ademais, a esse chefe de Estado eram conferidos mais poderes que a um chefe de Estado parlamentarista, o que automaticamente implicava limitação aos poderes do Parlamento. O governo era formado por um gabinete, chefiado pelo Primeiro-Ministro escolhido pelo Presidente. E, finalmente, o governo era responsável perante o Parlamento, o que conferia ao novo regime algumas das características do Presidencialismo e do Parlamentarismo. Em suma, estávamos lidando com uma nova fórmula para o governo: o semipresidencialismo”. (tradução livre)

Presidente eleito. O fundamental, no particular, é que seja titular de competências políticas significativas.

O semipresidencialismo é adotado em diversos países (como Colômbia, Finlândia, França, Polônia, Portugal e Romênia)²⁵. A seguir serão examinados dois exemplos: o português e o francês, enfatizando-se como o sistema logrou dar cabo de longos períodos de instabilidade institucional, equilibrando a relação entre os Poderes. Em seguida, serão apresentadas as razões pelas quais o sistema também pode fornecer ao Brasil maior estabilidade política, ostentando sensível vocação para se consolidar também como o sistema de nossa maturidade institucional.

V. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO SEMIPRESIDENCIALISMO EM PORTUGAL²⁶

O constitucionalismo português se inicia com a Constituição de 1822, produto da Revolução do Porto. O modelo não era parlamentarista, mas o do presidencialismo com Rei. Esta primeira Carta foi substituída pela Constituição de 1826, no contexto da Restauração, com fortalecimento do monarca, que acumulava os Poderes Executivo e Moderador. Nova Carta foi editada em 1838, durando apenas até 1842, quando um golpe de Estado restabeleceu a Constituição de 1926. O constitucionalismo monárquico português viveu a sina do provisório. Em 1911 entra em vigor a primeira Constituição republicana, institucionalizando a Revolução de 1910 e adotando o modelo parlamentarista puro. Em 1917 triunfa uma revolta militar, instaurando-se a ditadura, que sofre breve refluxo após a morte de Sidónio Pais, mas que é reinstalada em 1926. Em 1933, a Constituição de 1911, já descaracterizada, é substituída pela de 1933. O regime ditatorial, conhecido como Estado Novo, liderado

²⁵ Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 4.

²⁶ V., por todos, J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 1998; Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005.

por Oliveira Salazar, baseava-se em um Executivo forte, que se sobreponha ao Legislativo. O sistema era antiparlamentarista e antipartidarista²⁷.

Em 1974, com a eclosão da Revolução dos Cravos, o Movimento das Forças Armadas derruba o Estado Novo e convoca uma Assembléia Constituinte, a ser eleita por sufrágio universal, direto e secreto. Começa a desenhar-se o modelo semipresidencialista. A Constituição de 1976 institui um Poder Legislativo unicameral e o Presidente concentra o poder de veto e de dissolução da Assembléia da República. O Governo é politicamente responsável perante a Assembléia, que lhe pode opor moção de censura ou rejeitar moção de confiança, pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A Constituição de 1976 caracteriza-se pelo equilíbrio, até então inédito na história constitucional portuguesa, entre o Executivo e o Legislativo. Em sua redação atual, a Constituição Portuguesa prevê quatro órgãos interdependentes de soberania: o Presidente da República, a Assembléia da República, o Governo e os Tribunais (arts. 110º e 111º, 1). Exceto pelos Tribunais, que não guardam relação direta com o tema aqui tratado, passa-se a seguir ao exame da composição e atribuições de cada uma dessas instituições.

V.1. Presidência da República

O Presidente representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas. É, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 120º). Sua eleição se dá pelo sufrágio universal, direto e secreto (art. 121º), para um mandato de 5 anos (artigo 128º), não podendo se reeleger por três vezes seguidas ou durante o quinquênio subsequente ao termo do seu segundo mandato (art. 123º). A Constituição prevê para ele o desempenho de competências que divide em: competência quanto a outros órgãos (art. 133º), competência para

²⁷ J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 1998, p. 173.

prática de atos próprios (art. 134º) e competência nas relações internacionais (art. 135º).

Dentre as competências quanto a outros órgãos encontram-se as de presidir o Conselho de Estado, marcar o dia das eleições, convocar extraordinariamente a Assembléia da República, dissolver a Assembléia da República, nomear o Primeiro-Ministro, demitir o Governo, nomear e exonerar – sob proposta do Governo – diversos agentes políticos, incluindo os membros do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e os principais chefes Militares. Na prática de atos próprios, compete ao Presidente da República exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, promulgar e mandar publicar leis e outros atos normativos infraconstitucionais, submeter a referendo questões de relevante interesse nacional, declarar o estado de sítio ou estado de emergência, suscitar a jurisdição preventiva ou repressiva do Tribunal Constitucional, dentre outras. Em matéria de relações internacionais, cabe ao Presidente, sob proposta do Governo e/ou autorização da Assembléia da República, conforme o caso, a nomeação de embaixadores, a ratificação de tratados e a declaração de guerra, em meio a outras atribuições.

V.2. Assembléia da República

A Assembléia da República é órgão único do Poder Legislativo, dentro do modelo unicameral português. Ela é composta por, no mínimo, cento e oitenta e, no máximo, duzentos e trinta Deputados (arts. 147º e 148º). Como aos Parlamentos de maneira geral, cabe-lhe exercer competências legislativas e de fiscalização, relacionando-se com os demais Poderes, na fórmula democrática dos freios e contrapesos, com as características próprias de um sistema de governo que tem elementos parlamentaristas.

As competências políticas e legislativas vêm descritas no art. 161º da Constituição, e incluem o poder de aprovar alterações à Constituição, fazer leis em geral e conceder autorizações legislativas, autorizar empréstimos, aprovar tratados, autorizar e confirmar a declaração de estado de sítio e de guerra. Os Deputados detêm a iniciativa da lei e do referendo (art. 167º), sendo que a Constituição prevê um conjunto amplo de matérias em relação às quais existe reserva absoluta de competência legislativa (art. 164º). Em relação a outras, a reserva é meramente relativa, comportando delegação de poder legislativo ao Governo (art. 165º). Em matéria de fiscalização, as competências da Assembléia vêm previstas no art. 162º, compreendendo o poder de vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis, apreciar os atos do Governo e da Administração, apreciar os decretos-leis para efeito de cessação de sua vigência ou alteração e tomar contas do Estado, dentre outras.

Para os fins aqui visados, merecem especial destaque as competências exercidas em relação aos outros órgãos institucionais, tratadas no art. 163º. A esse propósito, cabe à Assembléia da República autorizar a saída do Presidente da República do território nacional, promover a acusação contra o Presidente da República por crimes praticados no exercício de suas funções, apreciar o programa de governo, votar moções de confiança e de censura ao Governo, eleger a parcela dos membros do Conselho de Estado que lhe cabe indicar, assim como os integrantes de outros órgãos superiores e, especialmente, eleger dez (dos treze) juízes do Tribunal Constitucional e o Provedor de Justiça.

V.3. Governo

Por fim, o Governo é o órgão de condução política geral do país (art. 182º). Ele é formado pelo Primeiro-Ministro e por ministros, secretários e subsecretários de Estado (art. 183º). O Governo responde ao Presidente e à Assembléia da República (art. 190º). O Primeiro-Ministro responde ao Presidente da

República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, à Assembléia. Os Vice-Primeiros-Ministros e os ministros são responsáveis ante o Primeiro-Ministro e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, ante a Assembléia; os secretários e subsecretário de Estado são responsáveis perante o Primeiro-Ministro e o respectivo ministro (art. 191º). Essa cadeia de responsabilização política se estrutura nos seguintes termos.

O Governo deve apresentar à Assembléia seu programa político (art. 188º). Esse programa pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados (art. 192º). Se isso se dá, o Governo cai. O Governo poderá solicitar à Assembléia da República a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional (art. 193º). Já a Assembléia poderá apresentar moção de censura ao programa, mediante a iniciativa de um quarto dos Deputados (art. 194º). A consequência da aprovação da moção de censura será a demissão do Governo, que também ocorrerá quando da rejeição do programa ou quando da não aprovação de uma moção de confiança.

O Governo exerce competências políticas, legislativas e administrativas, que são repartidas entre o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e os ministros (arts. 200º e 201º). No plano das competências políticas (art. 197º), é de sua atribuição referendar atos do Presidente (que é condição para a existência jurídica de determinados atos, nos termos do art. 140º), negociar e ajustar convenções internacionais, apresentar propostas de lei e de resolução à Assembléia da República, propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, apresentar à Assembléia da República as contas do Estado e praticar os demais atos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei.

No que tange à competência legislativa (art.198º), o principal poder do Governo é o de editar decretos-lei, quer em matéria não reservada à

Assembléia da República, quer nos casos de autorização desta (delegação) ou, ainda, para desenvolvimentos dos princípios ou das bases gerais já contidos em leis. E, finalmente, em matéria de competência administrativa (art. 199º), cabe ao Governo elaborar os planos, fazer executar o orçamento, fazer regulamentos de execução das leis, dirigir os serviços públicos, promover o desenvolvimento econômico-social e a satisfação das necessidades coletivas.

Tal configuração faz com que o sistema português seja um exemplo típico de semipresidencialismo. Trata-se do termo final de um longo e conturbado processo de maturação política e institucional, que permitiu a interação harmônica entre Executivo e Legislativo. Com a presente Constituição, Portugal parece ter chegado à consolidação da normalidade democrática. Sistema semelhante é adotado na França, como se descreverá no capítulo seguinte, e também lá os resultados são auspiciosos.

VI. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO SEMIPRESIDENCIALISMO NA FRANÇA

A história recente da França foi um bom laboratório para desenvolvimento do sistema semipresidencialista. Até que o país fosse ocupado pelos alemães e a capital francesa fosse transferida para Vichy, vigorava a chamada Terceira República, período em que o país adotava o parlamentarismo. O chefe de Estado possuía apenas formalmente a titularidade do Poder Executivo. De fato, este se concentrava no Primeiro-Ministro. O período era de intensa instabilidade governamental²⁸. Em regra, não se formava uma maioria parlamentar consistente, o que exigia governos de coligação entre os diversos partidos. O chefe de Estado não

²⁸ Antônio Carlos Moraes Lessa, *O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade*. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133, informa que, durante os setenta anos da III República, existiram 110 diferentes gabinetes. V. tb. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005, p. 319.

tinha o poder de dissolver o Parlamento²⁹. O regime cai por terra sob o domínio alemão, que submeteu a história institucional francesa a dramático interstício ditatorial.

Após a libertação da França, assume a chefia do Governo Provisório, nos anos de 1944-46, o General Charles de Gaulle. Ele foi líder das Forças francesas livres, e emergiu da guerra como herói nacional, sendo visto pela opinião pública, pelos militares e por grande parte da classe política como a solução da crise da Terceira República³⁰. O Governo Provisório fica encarregado de preparar um projeto de Constituição, que seria enviado à Assembléia Constituinte e submetido, posteriormente, a referendo popular. Contudo, as idéias de De Gaulle³¹ em muito divergem das dos partidos políticos integrantes da Assembléia. O chefe do Governo Provisório defendia uma Presidência forte, que atuasse acima dos partidos. Mas a Assembléia receava que as concepções de De Gaulle levassem a França a uma nova ditadura, e, por isso, optou pela supremacia do Parlamento.

A Constituição, aprovada por referendo do povo francês, é promulgada em 1946. Neste mesmo ano, De Gaulle, discordando das regras da nova Constituição, renuncia. A Carta de 1946 muito pouco se distanciava do modelo da Terceira República. O Parlamento continuava concentrando os poderes³², dentro os

²⁹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003, p. 172.

³⁰ V. Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 477 e ss.

³¹ Charles de Gaulle, *Discours et messages*, *Istor*, a. I, n. 3, p. 82, declarou, durante a constituinte: “Esse regime de uma assembléia que governa, esse regime é concebível, mas não é o que concebe o governo (...) Queremos um governo que governe ou uma Assembléia onipotente delegando um governo para cumprir suas vontades? (...) A fórmula que se impõe, penso eu, depois de todas as experiências que tivemos, é a de um governo que tenha e só – digo só – a responsabilidade inteira do Poder Executivo”.

³² V., neste sentido, Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 66: “(O Parlamento) possui a função legislativa. Em primeiro lugar, dispõe de iniciativa legislativa. Em segundo lugar, é o “senhor” do processo legislativo. O direito de emenda não é limitado, não mais que o número e a competência de comissões parlamentares. Enfim, o domínio da lei é infinito. Não existem matérias (propriamente) legislativas; toda matéria pode ser legislada”. (tradução livre). Cf. também Pierre Pactet, *Institutions politiques droit constitutionnel*,

quais o de escolher, em eleição indireta, o Presidente da República. Este exercia apenas funções simbólicas. Essa estrutura institucional, somada à pulverização do quadro partidário, faria da Quarta República um período de grande instabilidade³³. O quadro político se agravaria com a crise da Argélia, que lutava para se libertar do domínio francês³⁴.

Todos esses fatores tornariam o contexto favorável ao retorno de De Gaulle. E o General voltou com plenos poderes. Em 1958, a Assembléia investiu De Gaulle da tarefa de redigir uma nova Constituição, que foi aprovada, no mesmo ano, por referendo popular³⁵. No ano seguinte, De Gaulle torna-se o primeiro Presidente da Quinta República francesa. Suas idéias acerca das instituições se confirmam, sendo este um período de relativa estabilidade governamental³⁶. A Constituição de 1958, inicialmente, limitava-se a diminuir as forças parlamentaristas³⁷. Mas a forte influência de De Gaulle ensejava a formulação de

1994, p. 307.

³³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 50, resume este momento de crise: “O grande número de partidos – sem que qualquer um tivesse maioria absoluta na Assembléia Nacional – fazia com que todo o gabinete se apoiasse numa coalizão. Ora, as coalizões eram efêmeras, sendo rompidas facilmente, seja pela discordância ideológica, seja pela ambição dos grupos (que se consideravam) mal aquinhoados na repartição dos cargos ministeriais. Em consequência disso, os Gabinetes eram também efêmeros e se sabiam tais. Mas a substituição de um Gabinete por outro – em geral depois de longas negociações – não mudava o quadro governante, apenas lhe distribuía as funções”. V. tb. Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. I, 1978, p. 325; e Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 369 e ss.

³⁴ Para lutar contra a Frente de Libertação Nacional, a França chegou a enviar 500.000 soldados para a guerra. V. Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, 2000, p. 44.

³⁵ V. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 375 e ss.

³⁶ Segundo Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133, a V República conquistaria uma considerável estabilidade se comparada com a IV República, eis que presenciara, de 1958 a 1995 apenas quatro Presidentes da República e quinze Primeiros-Ministros. V. tb. Pierre Pactet, *Institutions politiques droit constitutionnel*, 1994, p. 331 e ss; e Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 740.

³⁷ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003, p. 173, explica: “O sistema continuaria a ser de governo parlamentar, embora com o Presidente da República alçado à posição de árbitro, incumbido de velar pelo cumprimento da Constituição, pelo regular funcionamento dos poderes públicos e pela continuidade do Estado”.

novas interpretações acerca das funções do Presidente³⁸. Além disso, em 1962, é aprovada uma emenda à Constituição que implementa as eleições diretas para Presidente, o que conferia a este maior legitimidade.

Com a Constituição de 1958, encerra-se o período de fragmentação partidária. Os parlamentares passaram a ser eleitos em dois turnos³⁹. Isso provocava um reagrupamento partidário no segundo turno e uma bipolarização entre esquerda e direita⁴⁰. Durante o período De Gaulle, a Presidência preponderou sobre o Parlamento. O general contava com a maioria parlamentar. O Primeiro-Ministro, conforme artigo 8º, era nomeado pelo Presidente. Além disso, De Gaulle utilizou-se por quatro vezes do artifício da convocação de referendo (artigo 11), suprimindo a participação parlamentar no processo⁴¹. Permaneceu na presidência até 1969, quando renunciou⁴² justamente por terem sido rejeitadas em referendo suas propostas de alteração do estatuto das regiões e do Senado⁴³.

³⁸ José Alfredo de Oliveira Baracho, *A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar*, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, p. 127.

³⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 54. Em 1985, a França adotou o sistema proporcional, que perdurou somente até 1986. Atualmente vence o parlamentar que conseguir mais que 50% dos votos no distrito. Caso nenhum dos candidatos alcance esse percentual, a disputa se fará num segundo turno em que competirão todos os candidatos que obtiveram mais de 12,5% dos votos.

⁴⁰ V. José Alfredo de Oliveira Baracho, *A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar*, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, p. 127; Antônio Carlos Moraes Lessa, *O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade*. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133.

⁴¹ Antônio Carlos Moraes Lessa, *O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade*. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133 e Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003, p. 173.

⁴² V. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 438-9.

⁴³ Antônio Carlos Moraes Lessa, *O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade*. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133, resume: “O período que se estende de junho de 1958 a novembro de 1962 foi de fundamental importância para o entendimento da futura evolução do regime. Em áreas chaves da política, o padrão estava estabelecido não somente para o restante do mandato de de Gaulle, mas para os de seus sucessores também. Entre os muitos aspectos do legado gaullista, cabe destacar a criação de uma Presidência forte, o realinhamento do sistema partidário francês, a resolução do conflito argelino, a adoção de uma política externa mais independente, a consolidação da aliança franco-alemã no coração da Comunidade Européia e a formatação de um novo espírito de autoconfiança e de prosperidade econômica”.

Da renúncia de De Gaulle até 1986⁴⁴, sob a Presidência de Mitterrand, a França não conheceria grandes divergências ideológicas entre o Presidente e o Gabinete. Durante esses anos, o Presidente sempre contava com o apoio da maioria parlamentar, exercendo forte influência sobre as decisões do Primeiro-Ministro. A harmonia entre Presidente e Parlamento só veio a se alterar em 1986, quando o chefe de Estado e o Gabinete passaram a pertencer a correntes políticas diversas. Esse fenômeno é chamado de coabitacão⁴⁵. Aqui, o sistema de governo francês provou adaptar-se tanto a um contexto de divergência entre a Presidência e o Governo, quanto a um de convergência. Em verdade, o sistema francês é suscetível de graduações conforme a configuração político-conjuntural, que permite variações entre o parlamentarismo e o presidencialismo⁴⁶.

Em 1986, o socialista François Mitterrand ocupava a Presidência, e o liberal-conservador Jacques Chirac, o cargo de Primeiro-Ministro. Neste momento, a Constituição francesa foi estritamente aplicada, exercendo cada qual os poderes que lhe eram atribuídos⁴⁷. Mitterrand nomeou Chirac Primeiro-Ministro, respeitando a lógica parlamentarista de que o Governo deve ser dado à corrente partidária vitoriosa nas eleições parlamentares. Nos primeiros meses de seu governo,

⁴⁴ Para um quadro sintético dos Governos da V República até 1988, v. Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 741.

⁴⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 54, comenta essas diferenças: "Duas situações podem ocorrer. Na primeira (1958-1984, 1987-199...), o Presidente e a maioria na Assembléia pertencem à mesma corrente política. Nesta, a preponderância do primeiro é incontrastável, ficando o governo à sua mercê. Pode aí o Presidente fazer a sua política, nomeando e exonerando o Gabinete quando lhe aprovou. O regime se torna um presidencialismo com Gabinete. Noutra (1985-1986), o Presidente e a maioria parlamentar, portanto, o Gabinete, pertencem a correntes políticas diversas. Aí tem-se uma necessária coabitacão, que parece redundar num poder de frenagem em mãos do Presidente, ficando o Gabinete com a iniciativa política. O regime assume então o caráter parlamentarista, embora o de um parlamentarismo bloqueado pelo contrapeso da vontade presidencial". V. tb. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 473 e ss.

⁴⁶ V. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005, p. 331.

⁴⁷ V. Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133.

Chirac utilizou-se, por cinco vezes de competência prevista no art. 49, III, da Constituição Francesa⁴⁸. O dispositivo permite que o Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, edite leis, que somente não serão consideradas aprovadas se a Assembléia apresentar moção de censura num prazo de vinte e quatro horas. Por seu turno, Mitterrand passou a utilizar-se do art. 61 da Constituição, que permitia ao Presidente encaminhar ao Conselho Constitucional as leis editadas pelo Gabinete⁴⁹.

Esse quadro mantém-se até 1988, quando Mitterrand é reeleito, e o socialista Michel Rocard é nomeado Primeiro-Ministro. A nomeação de Rocard atendia à resposta da população francesa, dada nas urnas, contra a política implementada por seu antecessor, Jacques Chirac. Mas, mesmo com o retorno ao Governo de sua agremiação partidária, Mitterrand enfrentaria crises de instabilidade política, e, no seu segundo mandato, ainda nomearia mais dois Primeiros-Ministros: Edith Cresson e Pierre Bérégovoy. Neste período, os liberais voltam a crescer e, em 1993, inicia-se novo período de coabitação, com o governo de Edouard Balladur. Em 1993, o bloco de centro-direita volta a ser maioria no Parlamento, com 82,3% dos votos. Instaura-se, então, um novo período de coabitação, que permanece até as eleições presidenciais de 1995. Nesse pleito, Chirac derrota o candidato de centro-esquerda, Lionel Jospin. Nova coabitação somente será vista em 1997, quando Jospin é nomeado Primeiro-Ministro, sob a presidência de Chirac.

Durante esses diversos períodos, o sistema francês demonstrou grande flexibilidade, ora aproximando-se do parlamentarismo, ora do presidencialismo. Isso se deve à específica repartição de competências que caracteriza a Constituição da França. Ela prevê, como órgãos de poder, a Presidência da República, o Governo, o Parlamento – formado pela Assembléia Nacional e o Senado

⁴⁸ V. Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 927.

⁴⁹ V. José Alfredo de Oliveira Baracho, A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, p. 131.

–, o Conselho Constitucional e a Alta Corte de Justiça. A seguir, breve descrição das competências dos três primeiros órgãos, por sua importância para o tema ora examinado.

V.1. Presidência da República

O Presidente da República é eleito pelo sufrágio universal direto para um mandato de cinco anos (art. 6º). Ele deve zelar pelo respeito à Constituição, funcionando como árbitro no equilíbrio dos poderes públicos, e é também responsável pela independência nacional, a integridade do território e o respeito aos acordos da Comunidade e aos tratados internacionais (art. 5º). Ao final de seu mandato, os ex-Presidentes tornam-se, de pleno direito, membros vitalícios do Conselho Constitucional (art. 56). A Constituição reserva para ele funções ligadas à representação da soberania, assim como um conjunto amplo de competências políticas e administrativas.

Na sua condição de chefe de Estado, cabe ao Presidente da República credenciar embaixadores e enviados especiais junto aos Estados estrangeiros e receber as credenciais dos embaixadores e enviados especiais destes (art. 14), exercer o papel de chefe supremo das Forças Armadas (art. 15), assim como negociar e ratificar os tratados internacionais (art. 52). No plano político-administrativo, a ele compete nomear o Primeiro-Ministro e pôr fim às suas funções quando este apresentar o pedido de demissão do Governo (art. 8º), presidir o Conselho de Ministros (art. 9º), promulgar as leis aprovadas pelo Parlamento (art. 10), submeter matérias a referendo, mediante proposta do Governo ou do Parlamento (art. 11), dissolver a Assembléia Nacional (art. 12) e exercer poderes extraordinários em caso de ameaça à independência do país, integridade territorial ou ao funcionamento dos poderes públicos (art. 16).

Cabe ainda ao Presidente da República, em meio a diversas outras funções, nomear os funcionários civis e militares (art. 13), nomear três membros do Conselho Constitucional e o seu Presidente (art. 56), submeter leis, antes de sua promulgação, ao Conselho Constitucional (art. 61) e presidir o Conselho Superior da Magistratura (art. 65). As competências relacionadas à chefia do Estado são exercidas privativamente pelo Presidente. No entanto, inúmeras de suas competências político-administrativas enunciadas acima deverão ter a chancela (*contresigné*) do Primeiro-Ministro, inclusive as relativas a convocação de *referendum*, dissolução do Parlamento, medidas extraordinárias e nomeação de membros do Conselho Constitucional (art. 19). Como intuitivo, essa necessidade de “contra-assinatura” pode se tornar problemática em períodos de coabitação⁵⁰.

VI.2. Parlamento

O Parlamento, como visto, compõe-se da Assembléia Nacional e do Senado (art. 24). É da sua competência votar as leis, em todas as matérias previstas no art. 34. As leis poderão ser de iniciativa do Primeiro-Ministro ou dos membros do Parlamento (art. 34) e os respectivos projetos deverão ser examinados nas duas assembléias, sucessivamente (art. 45). As propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento serão rejeitadas quando importarem em redução de recursos públicos ou na criação ou aumento de encargos públicos (art. 41). As matérias que não tenham sido reservadas à lei, nos termos do art. 34, terão caráter regulamentar (art. 37). Rememore-se que a Assembléia Nacional pode promover a demissão do Governo, por via de censura ou desaprovação, nos termos do art. 50, já referido.

⁵⁰ Sobre o tema, v. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 497; e Debbasch, Pontier, Bourdon e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 717 e s.

VI.3. Governo

O Governo cuida da rotina política do país, bem como dos serviços administrativos. Sua responsabilidade se dá perante o Parlamento (art. 81). A direção do Governo cabe ao Primeiro-Ministro (art. 21). Ele poderá solicitar o pronunciamento da Assembléia sobre um projeto de lei⁵¹, que será aprovado caso esta não vote uma moção de censura no prazo de vinte e quatro horas. O Primeiro-Ministro também poderá solicitar ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral. A Assembléia Nacional poderá questionar, nos termos da Constituição, a responsabilidade do Governo mediante aprovação de moção de censura (art. 49). Em qualquer dos casos, censurado o Governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar ao Presidente da República seu pedido de demissão (art. 50). Ao Primeiro-Ministro, particularmente, compete, dentre outras atribuições, a iniciativa das leis (art. 44), o exercício do poder regulamentar (art. 21), encaminhar leis, antes de sua promulgação, ao Conselho Constitucional (art. 61) e efetuar nomeações para postos civis e militares (art. 21). Algumas outras competências são referidas pela Constituição ao Conselho de Ministros como um todo (art. 13).

Tal qual ocorre em Portugal, também na França tem lugar um sistema semipresidencialista, em que o Presidente exerce considerável parcela do poder político, não se restringindo a uma representação protocolar do Estado. Como se observará adiante, tal sistema, que permite uma interação mais harmônica entre os Poderes, é adequado à resolução de inúmeros problemas que têm atingido a política brasileira, e pode significar, como ocorreu na França e em Portugal, o momento de nossa maturidade institucional.

⁵¹ John D. Huber, *Rationalizing parliament*, 1996, p. 3, esclarece o teor desse poder do Primeiro-Ministro: “Sob tal procedimento, não existe votação quanto ao projeto de lei em si, mas ao revés, todo o debate cessa imediatamente e, se uma moção de censura não é apresentada e admitida em um período de tempo específico, o projeto de lei é considerado aprovado, tal como apresentado pelo governo”. (tradução livre). V. sobre a controvérsia do dispositivo: Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 928-9; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 406-7.

VII. ADEQUAÇÃO DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA AO CASO BRASILEIRO

O semipresidencialismo é a síntese de experiências políticas diversas vividas por inúmeras democracias contemporâneas maduras. Por ser um sistema híbrido, desenvolvido racionalmente, tem a possibilidade de conciliar aspectos positivos de cada um dos modelos puros, com o expurgo de algumas de suas disfunções. Isso o torna um sistema especialmente adequado para países de democratização mais recente, ainda afetados por instabilidades políticas sucessivas e que não completaram integralmente os ciclos do amadurecimento institucional⁵². Além das virtudes que apresenta, abstratamente consideradas, a fórmula apresenta importantes potencialidades quando inserida nas condições concretas da vida política brasileira. Confira-se a demonstração do argumento.

No semipresidencialismo, o Presidente da República, que desempenha a função de chefe de Estado, é eleito diretamente pelo voto popular⁵³. Circunstâncias da história política do país nos últimos cinqüenta anos tornam esse aspecto um fator importante da identidade constitucional brasileira⁵⁴, sendo o voto direto, secreto, universal e periódico uma cláusula pétrea do sistema (art. 60, § 4º, II)⁵⁵. Por duas vezes o povo brasileiro já se manifestou em plebiscito pelo presidencialismo – em 1963 e 1993. Além disso, o movimento conhecido como “Diretas já”, que ao longo de 1984 clamava pela aprovação de emenda constitucional

⁵² Sobre o ponto, v. Juan José Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença?*, 1987 e Giovanni Sartori, *Li riforme istituzionali tra buone e cattive, Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1992, p. 402.

⁵³ Diferentemente do que se passa nos países parlamentaristas, que ou são monarquias – como o Reino Unido, a Dinamarca, a Espanha – ou são repúblicas cujo Presidente é eleito indiretamente – como a Alemanha e a Itália, por exemplo.

⁵⁴ Como lembra, Fábio de Sousa Coutinho, *Leituras de direito político*, 2004, p. 70, a eleição direta do Presidente tem se mostrado “inegociável para os brasileiros e visceralmente ligada à própria consolidação da democracia entre nós”.

⁵⁵ “Art. 60, § 4º, II. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico”.

instituindo eleições presidenciais por sufrágio popular, foi uma das maiores mobilizações políticas da vida nacional. Acrescente-se ainda que, para bem e para mal, o Executivo é tradicionalmente mais representativo que o Congresso. Não por outra razão, a eleição do Presidente desperta na população interesse muito mais acentuado que as eleições parlamentares. O semipresidencialismo, portanto, permite a eleição direta do Presidente, traço essencial do sistema político brasileiro.

Por outro lado, o semipresidencialismo pode mitigar a tendência de dissensão entre o Presidente e o Congresso, que é uma das agruras da política brasileira. Entre nós, o modelo presidencialista, aliado ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, tem produzido uma relação conturbada entre Executivo e Legislativo, assinalada por conflitos e cooptações, com freqüente sucumbimento das virtudes republicanas. De fato, o Presidente é eleito, passando a acumular a chefia de Estado e a de Governo, sem qualquer participação direta do Congresso. Porém, não é possível governar sem o apoio deste. Nesse ambiente, e tendo em conta a fragmentação do quadro partidário, Executivo e Legislativo se envolvem em negociações personalizadas, nas quais muitas vezes o interesse público cede aos interesses eleitorais, quando não a objetivos privados ou patrimoniais.

O semipresidencialismo – conjugado com o sistema eleitoral distrital misto e com um sistema partidário dotado de mais autenticidade e menor fragmentação – tem a virtude de aprimorar o código de relação entre o Governo e o Parlamento e de facilitar o exercício do poder, sem comprometer os mecanismos de controle. Assim, o Governo somente se constitui por obra da maioria do Congresso, que a ele delega poderes amplos. Na hipótese de esvaziamento desse apoio, novo Governo deverá ser formado. Não sendo possível organizar uma maioria parlamentar em torno da constituição de um Governo, será o caso de se dissolver o Congresso e se convocarem eleições parlamentares. Assinale-se que, com o sistema eleitoral proposto no próximo tópico, os pleitos eleitorais serão mais simples e baratos, com predominância de partidos e não de indivíduos. O semipresidencialismo, portanto,

contribui para Governos de maior base política e para o desenvolvimento de relações mais saudáveis entre Executivo e Legislativo, pautadas por articulações institucionais e partidárias, não por negociações pessoais.

Nesse contexto, há um maior controle político sobre os atos do Governo. No semipresidencialismo, tal controle é feito indiretamente pelo Parlamento ou pelo Presidente, mas também diretamente pelo povo, nas ocasiões em que o chefe de Estado dissolve o Parlamento. Assim, a crise pode ser solucionada tanto através de uma mera alteração de Gabinete, quanto da realização de novas eleições. Se o Gabinete está em desacordo com o que pensa a maioria do Parlamento, o Gabinete cai. Se é o Parlamento que se confronta com a vontade popular, é o Parlamento que é dissolvido. O povo tem, então, o poder de solucionar o impasse, dando a última palavra acerca de quais devem ser os rumos a serem seguidos pelo país.

Do que se vem expondo até aqui, extrai-se o potencial do semipresidencialismo para propiciar governabilidade, pela separação adequada entre atos de Estado e ação política. O Presidente da República, com mandato a prazo certo e a autoridade institucional indisputável – que incluem a participação na indicação do Primeiro-Ministro e o poder de dissolução do Parlamento –, é o guardião da estabilidade e da ordem constitucional. O Primeiro-Ministro e o Gabinete, a seu turno, atuam no *front* mais inóspito das ações políticas e das transformações sociais, sujeitos às turbulências do quotidiano do poder. As crises políticas dificilmente se transformam em crises institucionais e são neutralizáveis, como regra geral, por institutos como voto de confiança, destituição do Governo ou convocação de eleições.

Naturalmente, esses poderes típicos do modelo parlamentarista deverão ser exercidos com moderação e visão de estadista. A destituição reiterada de Governos, por motivos triviais, constituir-se-ia em fator de instabilidade e de desarmonia entre os órgãos de poder. De outra parte, a dissolução do Parlamento somente se justifica quando da ausência de uma maioria estável, capaz de formar

Governos duráveis, ou quando tal maioria se mostre em flagrante descompasso com a vontade popular⁵⁶. Devem-se considerar, a propósito, algumas válvulas de segurança, como por exemplo: a) a impossibilidade de demissão do Primeiro-Ministro antes de transcorrido um prazo mínimo de sua nomeação (seis meses, por exemplo), salvo quorum elevadíssimo; (b) a obrigatoriedade de indicação prévia do nome do sucessor do Primeiro-Ministro, pelos parlamentares, para que possa ser válida a moção de desconfiança⁵⁷; e (c) a impossibilidade de dissolução do Parlamento antes de determinado prazo após as eleições (dois anos, por exemplo), dentre outras que podem ser cogitadas⁵⁸.

⁵⁶ Comentando o caso português, esclarece Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005, p. 1159: “Na prática, é um poder que, pela sua gravidade, só se utiliza em última instância, em face de duas situações-limite: quando, na ausência de uma maioria estável, mesmo de coligação entre vários partidos, seja inviável a formação de governos duráveis, com crises políticas permanentes ou frequentes; quando, apesar de essa maioria existir, se verificar uma ausência de legitimidade política dessa maioria e do Governo que ela apóia”.

⁵⁷ Este instituto é denominado na Alemanha de *voto de desconfiança construtivo*, e está previsto no artigo 67, da Lei Fundamental, nos seguintes termos: “1. O Parlamento Federal só poderá declarar sua desconfiança ao Chanceler Federal se eleger um sucessor com a maioria dos votos de seus membros e solicitar ao Presidente Federal a exoneração do Chanceler Federal. O Presidente deverá atender ao pedido e nomear o eleito”.

⁵⁸ **Bibliografia:** Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, 2000; André Ramos Tavares, *Curso de direito constitucional*, 2002; Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004; Assembléia da República, *O Parlamento na história constitucional*. In: sítio www.parlamento.pt, visitado em 31 mar. 2006; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991; Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990; Charles De Gaulle, *Discours et messages*, *Istor*, a. I, n. 3, 2000; Fabio de Sousa Coutinho, *Leituras de direito político*, 2004; Giovanni Sartori, *Li riforme istituzionali tra buone e cattive*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1991; J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 1998; João Sobral, *O Parlamento no direito constitucional português*. In: sítio www.ciari.org, visitado em 10 abr. 2006; John D. Huber, *Rationalizing parliament*, 1996; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. 1, 2005; Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. 1, 2003; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000; José Alfredo de Oliveira Baracho, A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, 2000; Juan José Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença?*, 1987; Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. 1, 1978; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993; Marco Maciel, *Reformas e governabilidade*, 2004; Marcelo Caetano, *Direito constitucional*, v. 1, 1977; Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiel*, 1986; Paulo Bonavides, *Ciência política*, 1976; Pierre Pactec, *Institutions politiques droit constitutionnel*, 1994; Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999; Ran Hirschl, *Towards juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*, 2004; Wilson Accioli, *Teoria geral do Estado*, 1985.

Uma última observação: o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aprovado com a Constituição de 1988 previu, no seu art. 2º, a realização de um plebiscito para a escolha, pelo eleitorado, do sistema de governo que deveria vigorar no país. Na consulta popular realizada em 21.04.93, por maioria significativa, prevaleceu o sistema presidencialista, restando derrotado o parlamentarismo. A proposta semipresidencialista, aqui veiculada, flexibiliza o modelo presidencialista puro. Por essa razão, para evitar questionamento quanto à legitimidade da mudança, é prudente submetê-la a ratificação popular.