

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DA COMUNICAÇÃO LÍCITA ENTRE OS PODERES NA ATUALIDADE BRASILEIRA

José Eduardo Sabo Paes

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Complutense de Madrid. Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Júlio Edstron S. Santos

Doutorando em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Professor dos Cursos de Direito e Relações Internacionais da UCB/DF.

Ricardo de Oliveira Melo

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Membro do Nepats/DF.

Resumo: Este artigo faz uma releitura sobre o modelo de governabilidade idealizado por Sérgio Abranches, jornalista brasileiro, em 1988, denominado “presidencialismo de coalizão”. De forma sintética, será feita uma explanação sobre o presidencialismo nas constituições brasileiras de 1891 a 1988, bem como uma breve análise sobre o atual paradigma presidencialista da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Por fim, é apresentado um estudo do caso a respeito dos projetos de leis ordinárias apresentados ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo de 2010 a 2016. Esse estudo reafirma a importância da celeridade e transparência na gestão presidencialista para sua governabilidade e eficiência.

Palavras-chave: Democracia atual. Presidencialismo. Presidencialismo de coalizão. Aprovação de leis.

Sumário: **1** Introdução – **2** Considerações sobre o surgimento do presidencialismo – **3** Síntese da história constitucional do presidencialismo brasileiro – **4** Presidencialismo de coalizão e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – **5** Estudo de caso: breve análise dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo de 2010 a 2016 – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Frente à atual crise política na atualidade brasileira, há um questionamento tanto no senso comum quanto na academia sobre as negociações que são feitas para se manter a governabilidade do país. Nesse sentido, a presidencialismo de coalizão é colocado em dificuldades.

Nesse sentido, o presente artigo, fruto dos esforços de pesquisa do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (Nepats), busca demonstrar por meio de revisão bibliográfica e estudo de casos o que é o presidencialismo de coalizão e sua efetividade na atualidade brasileira.

Sabendo que até a presente data existem mais de 25 partidos com representação no Congresso Nacional, convida-se o presente leitor a se colocar no lugar do chefe do Poder Executivo Federal para indagar: seria possível, no atual paradigma democrático, aprovar seus projetos de lei propostos nas casas legislativas sem o apoio dos parlamentares? De forma lícita e eficaz, seria uma tarefa, no mínimo, engenhosa.

O “presidencialismo de coalizão”, tema ora em estudo, foi proposto em 1988 pelo jornalista Sérgio Henrique Hudson de Abranches. O sistema de governo brasileiro atual, qual seja, o presidencialista, está pautado em coalizões: o Poder Executivo Federal precisa de apoio da maioria partidária das casas legislativas para ter seus projetos de leis aprovados. Esse sistema de governo e essa comunicação entre o Poder Executivo e Legislativo caracterizam o chamado presidencialismo de coalizão.

Para pesquisar esse tema, alguns assuntos essenciais serão traçados, como a origem do presidencialismo mundial e brasileiro e como surgiu o presidencialismo de coalizão brasileiro.

Para tanto, serão apresentados dados na tentativa de responder à seguinte indagação: qual foi a efetividade da propositura dos projetos de lei do presidente da República na Câmara dos Deputados no período entre os anos 2010 e 2016?

Esses dados foram resultado de várias pesquisas no portal da Câmara dos Deputados, sendo feito um levantamento de todos os projetos de lei propostos pelo Poder Executivo Federal na Câmara dos Deputados no período dos anos de 2010 a 2016. Posteriormente, fez-se o cálculo do tempo médio de duração para transformação dos projetos de lei em normas e, diante desses resultados, foi possível inferir a efetividade das coalizões nesse período.

Neste processo e ao longo do texto foi utilizado o método da revisão bibliográfica, sendo feito levantamento de dados disponíveis em domínio público. Assim, inicia-se este estudo pelas constituições brasileiras.

2 Considerações sobre o surgimento do presidencialismo

O presidencialismo teve origem nos Estados Unidos com a vetusta Constituição de 1787. Este período foi marcado pela grande revolução do governo norte-americano, que tinha como grande desafio se desvincular da coroa inglesa e estabelecer a União das treze colônias no território norte-americano.

Sob a ótica constitucional, pretendia-se montar um governo que firmasse a união dos estados. Para tanto, foi instituído, a princípio, um sistema constitucional semelhante ao inglês, todavia, sem a autoridade real, mas com a figura do presidente, ou seja, um governante que tivesse autoridade o suficiente para manter a união das antigas colônias e administrar os assuntos da federação. Nas palavras do atual Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes: “Pretendia-se, pois, implementar um regime de governo semelhante ao Parlamentarismo constitucional Inglês, sem, porém, a figura do rei” (MORAES, 2013, p. 14).

A esse respeito, foram lançados vários artigos pelos escritores Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay, compilados no livro *O federalista*, obra que é referência para o estudo do constitucionalismo estadunidense. Nesta obra foram traçados vários temas da Constituição estadunidense, principalmente sobre o Poder Executivo, eleições, reeleição, mandato, competências, entre outros temas. Para eles, a qualidade do Poder Executivo representava a própria qualidade da conduta de governo: “Um executivo fraco significa uma conduta também fraca do governo – e ‘fraca’, no caso, é sinônimo de má; um governo que age fracamente, qualquer que seja sua ideologia, será na prática um mau governo” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 530).

Nesse sentido, começou a se formular um conceito de “presidencialismo norte-americano”, que pode ser definido da seguinte forma:

A partir de seu surgimento, o presidencialismo passou a caracterizar-se basicamente, pela união da chefia de estado e chefia de Governo em uma única figura – o Presidente, que, escolhido pelo eleitorado, direta ou indiretamente, passou a ocupar posição central de destaque na condução dos negócios políticos do Estado. (MORAES, 2013, p. 24)

Percebe-se que o presidente era um personagem da política norte-americana que substituiu a coroa inglesa, sendo ele dotado de autoridade política para conduzir o Estado. Aquele movimento constitucional foi bastante inspirador, inclusive, para os revolucionários republicanos brasileiros, em 1889.

3 Síntese da história constitucional do presidencialismo brasileiro

As constituições são documentos basilares que delineiam todo um ordenamento jurídico. Segundo Kelsen (1998, p. 155), a Constituição deve ser: “[...] entendida num sentido material, quer dizer: com esta palavra significa-se a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais”.

O conceito de constituição pode ser delineado de várias formas. Podemos resumir as principais: do ponto de vista social,

[...] a verdadeira constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social. (LASSALE, 2003, p. 41)

Por outro lado, segundo Carl Schmitt (2008, p. 47), a constituição deve ser conceituada sob a ótica política, sendo a constituição uma decisão que advém do governo soberano, seja na democracia ou na monarquia, afirmando:

En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del Pueblo em la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica. Así, la Constitución francesa de 1791 envuelve la decisión política del pueblo francés a favor de la Monarquía con dos “representantes de la Nación”, el Rey y el Cuerpo legislativo.¹

Em síntese, levando em consideração cada sentido apresentado – social, político e jurídico –, podemos dizer que a Constituição é um documento fruto de uma decisão política que reúne os direitos e interesses das classes de determinada sociedade, sendo este documento o padrão de validade das normas posteriores que lhe são subordinadas.

Usualmente, as constituições resultam de um movimento de raízes amplas, chamado constitucionalismo. Assim, segundo a doutrina:

¹ “No fundamento de toda normatização reside uma decisão política do titular do poder constituinte, ou seja, do Povo na Democracia e do Monarca na Monarquia autêntica. Assim, a Constituição francesa de 1791 envolve a decisão política do povo francês a favor da Monarquia com dois ‘representantes da Nação’, o Rei e o Corpo legislativo” (tradução nossa).

[...] em termos jurídicos, reporta-se a um sistema normativo, enfeixado na Constituição, e que se encontra acima dos detentores do poder, sociologicamente, representa um movimento social que dá sustentação à limitação do poder, inviabilizando que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses e regras na condução do Estado. (CARVALHO, 2016, p. 211)

Feita esta breve introdução, serão tecidos comentários sobre o berço do presidencialismo no mundo, estabelecido pela Constituição norte-americana de 1787, para que se possa estudar o presidencialismo nas constituições republicanas brasileiras.

3.1 A Constituição imperial de 1824: a primeira Constituição do Brasil

Com a Constituição de 1824, o Brasil tinha como chefe do Poder Executivo a figura do imperador. Segundo o texto da Constituição imperial em seu Título 5º, “Do imperador”, ficava estabelecido o Poder Moderador, que concedia maior poder ao chefe do Poder Executivo, ou seja, ao próprio imperador da seguinte maneira:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos. (BRASIL, 1924)

A Constituição do Império Brasileiro havia construído juridicamente uma autoridade absolutista, concentrando grande poder nas mãos do imperador, o qual detinha total força político-jurídica para controlar não só toda a sociedade, mas também o Legislativo e o Judiciário imperial, podendo dissolver a Câmara dos Deputados ou até mesmo suspender os magistrados, sem ter, de forma alguma, responsabilidade por seus atos.

O processo legislativo, estabelecido nos arts. 52 e seguintes do texto constitucional imperial, era iniciado em uma das casas, Câmara dos Deputados ou Câmara dos Senadores, que detinham competências delineadas na Constituição.

O projeto de lei apresentado por um parlamentar, após deliberação e aprovação, era enviado ao imperador, que poderia sancionar ou não o projeto.

Neste processo, era imprescindível a sanção imperial, sendo que, caso não houvesse a manifestação do imperador, seria considerado negação do próprio projeto.

Assim, na prática havia pouca comunicação entre os poderes, já que o imperador havia resguardado constitucionalmente a sua supremacia no plano político.

Com o constitucionalismo republicano foi feita a elaboração da Constituição de 1891, redigida em parte pelo ministro da Fazenda na época e famoso jurista, Rui Barbosa. Essa constituição importou o presidencialismo norte-americano, ou, como relatou Barbosa (BARBOSA; CALMON, 1933, p. 60): “A Constituição Brasileira é, portanto, a reprodução exacta, digamos assim, a transcrição do texto constitucional americano”.

3.2 A Constituição republicana de 1891: *habemus* presidencialismo

O ano de 1891 foi um marco histórico jurídico-constitucional. Neste ano, o Brasil, ante as fortes ações revolucionárias, reformou-se em um novo Estado, sob nova exegese, de Império para República. Salienta-se o teor dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 1 de 1889, redigido por Rui Barbosa e pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, que tornou o Brasil uma federação:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta:

Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.

Art. 2º As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil. (BRASIL, 1891) (redação original)

Seguindo o movimento norte-americano, o Estado brasileiro deixou de ser controlado por um monarca e passou a se instituir com o presidencialismo federativo. Vejamos os arts. 1º e 41 da Constituição de 1891:

Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. [...]

Art. 41. Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação. (BRASIL, 1891)

O art. 48 da Constituição Republicana de 1891 trouxe as competências do presidente da República. Resumidamente, semelhante ao imperador, ele podia nomear e destituir seus ministros de Estado, bem como nomear magistrados, mas, definitivamente, não poderia dissolver o Congresso. Segundo Baleiro:

Estabeleceu-se o regime presidencialista de tipo norte-americano e, em consequência, o Poder Executivo não podia dissolver a câmara dos Deputados, nem era obrigado a escolher Ministros de confiança desta ou exonera-los se perdessem essa confiança: diferença fundamental, entre a Constituição escrita de 1891 e a Constituição viva de 1824. (BALEIRO, 1987, p. 36)

Vê-se que o Poder Executivo passou a ter mais delimitada sua autoridade de gerência governamental, ficando mais nítida a separação dos poderes.

O trâmite de projetos de leis passou a se assemelhar ao procedimento legislativo que se tem hoje. Vejamos o art. 36 da Constituição de 1891:

Art. 36. Salvas as exceções do art. 29, todos os projetos de lei podem ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.

Art. 37. O projeto de lei adotado em uma das Câmaras será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará. (BRASIL, 1891)

Ainda sobre o processo legislativo, naquela Constituição, em caso de veto presidencial, o projeto de lei seria remetido à casa iniciadora, que decidirá por maioria qualificada se será mantido ou derrubado o veto, procedendo o arquivamento ou sua promulgação. Tal procedimento se assemelha muito ao estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88. Percebe-se nítida semelhança dos artigos que versam sobre o processo legislativo naquele texto constitucional aos dispostos na atual Constituição de 1988, Constituição Cidadã, nos seus arts. 65 e seguintes.

Portanto, a partir da Constituição de 1891 ficou firmado o marco do tradicional presidencialismo no Brasil, que se perdurou nas constituições seguintes, como se verá a seguir.

3.3 A breve Constituição de 1934: o início de um Estado Novo

O Poder Executivo presidencialista ganhou forma no Brasil em 1891 e assim se manteve nas constituições seguintes. Em 1934, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, inspirada na Constituição alemã de Weimar, em seu art. 51, trouxe a reiteração do presidencialismo: “Art. 51. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República” (BRASIL, 1934). As competências foram estabelecidas no art. 56 do texto constitucional, muito semelhantes às competências presidencialistas da Constituição de 1891.

No processo legislativo, houve pequenas alterações, como no art. 41 e seguintes daquele texto constitucional:

Art. 41. A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafos deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões. (BRASIL, 1934)

A competência do Executivo não teve muitas modificações. Mas, com a nova Constituição, “sempre o legislativo dava a última palavra” (POLETTI, 1987, p. 44).

Todavia, essa Constituição durou por apenas três anos, podendo ser considerada a Constituição que vigorou por menos tempo na história do Brasil. De tal modo, Poletti (1987, p. 54) relata que “A Constituição de 34, qualificada por Pontes de Miranda, como ‘a mais completa, no momento, das Constituições americanas’, não foi revista, nem emendada, mas rasgada pelo golpe de 37”.

Assim, foi outorgada, em 1937, mais uma Constituição no governo de Getúlio Vargas que, em virtude da semelhança com a Constituição polonesa de 1935, foi apelidada de Constituição “polaca”.

3.4 A Constituição “polaca” de 1937: o autoritarismo do Estado Novo

Em 1937, dispensadas as análises históricas que deram ensejo ao não muito claro histórico constitucionalismo de 37, seja pela Intentona Comunista ou pelo suposto Plano Cohen, foi elaborada por Francisco Campos a carta do Estado Novo, ou também chamada “polaca”, que trouxe em seu art. 73 a reiteração do presidencialismo republicano nos seguintes termos: “Art. 73. O Presidente

da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País” (BRASIL, 1937).

Todavia, a autoridade presidencialista foi enaltecida. Segundo Porto (1987, p. 25), o que se queria era o seguinte: “O ponto mais delicado da reforma seria o fortalecimento do governo pelo reforçamento do Executivo, sem estabelecer o poder pessoal e absoluto”. Mas assim o fez, em sua redação original, no art. 73:

Art. 73. O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País. (BRASIL, 1937)

O Presidente da República poderia editar decretos-leis (art. 74, alínea “b” da CF/37), com algumas limitações materiais trazidas pelo art. 13, geralmente de índole orçamentária ou eleitoral. Ele também detinha a competência de dissolver a Câmara dos Deputados (art. 75, alínea “b”).

Houve também reforma no Poder Legislativo, que deixou de ter o Senado Federal, o qual deu lugar ao chamado Conselho Federal, conforme exposto no art. 38 do texto constitucional de 1937. Este conselho era composto de dois representantes de cada estado e do Distrito Federal, com mandato de seis anos, conforme se observa no art. 50 (BRASIL, 1937).

O Conselho Federal tinha formidável atuação no processo legislativo. Segundo a redação original do art. 64 da Constituição em estudo, a iniciativa do projeto de lei era do Governo, não se admitindo leis das casas legislativas, com algumas ressalvas de natureza tributária e orçamentária. Vejamos o que estava prescrito no texto constitucional:

Art. 64. A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa.

§1º A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

§2º Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o Governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se dentro de trinta

dias não chegar à Câmara a que for feita essa comunicação, o projeto do Governo, voltará a constituir objeto de deliberação o iniciado no Parlamento. (BRASIL, 1937)

Portanto, o Poder Executivo detinha a primazia legiferante, sendo ténue a linha da separação dos poderes entre o Poder Executivo e o Legislativo. Tal cenário foi profundamente alterado com a edição da Constituição promulgada de 1946, a qual trouxe a redemocratização.

3.5 Constituição de 1946: os ventos da democracia voltaram ao Brasil

No fim da Segunda Guerra Mundial, em um movimento social e político complexo, o Presidente Getúlio Vargas foi deposto pelas Forças Armadas, sendo a Presidência da República exercida temporariamente pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal José Linhares. Com a composição da Assembleia Constituinte, foi promulgada a Constituição de 1946.

Essa Constituição consolidou o surgimento do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. De acordo com o art. 61 da Constituição de 46, o vice-presidente da República exerceria a presidência do Senado Federal.

Além disso, a redemocratização trouxe consigo a ideia do sistema proporcional e multiplicidade de partidos, proibidos no período constitucional anterior. Segundo Baleeiro:

O sistema de representação proporcional dá mais sensibilidade à representação popular, permitindo ter uma voz, pelo menos, qualquer grupo consistente da opinião pública. Mas favorece a multiplicação dos partidos, o que enfraquece tanto o Governo quanto as oposições. (BALEIRO, 1987, p. 21)

No que tange ao processo legislativo, houve significativo avanço ao índice de participação pública, vez que qualquer membro das casas legislativas, bem como o presidente, poderia propor projetos de lei. Esta era a redação do art. 67 da Constituição de 1946: “Art. 67. A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Todavia, com os fatos ocorridos em 1964, também conhecido como “período revolucionário” ou “período de exceção”, “regime militar”, entre outras denominações, ocorreram profundas alterações no ordenamento jurídico. Estas mudanças culminaram principalmente com a exacerbação do Poder Executivo e restrição de direitos políticos.

3.6 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969

Em decorrência do constitucionalismo histórico que levou à formação do Estado Militar de Exceção, foi elaborada a Constituição de 1967. Essa Constituição, diferentemente de sua antecedente, foi outorgada.

Um alerta é necessário ao leitor. Os direitos estabelecidos na Constituição de 1967 e acontecimentos ocorridos durante o Estado de Exceção brasileiro podem ser dissonantes. Por exemplo, a Constituição de 1967 permitiu o pluripartidarismo, conforme o art. 149, inc. I:

Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - Regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; [...].
(BRASIL, 1967)

No entanto, os mecanismos burocráticos do Ato Complementar nº 4 criavam embaraços para a formação de novos partidos, provocando o que ficou conhecido no Brasil como sistema bipartidário eleitoral. Logo, é preciso tomar cuidado ao estudar o tema. Ainda sobre essas ressalvas, reiterou o jurista Paulo Bonavides (1991, p. 445):

De maneira geral, as opiniões sobre a Carta de 1967 chocavam-se com uma comum realidade: alguns textos formalmente liberais colidiam com a realidade ditatorial e vários dispositivos autoritários, permitindo ao Executivo sobrepor-se aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Prosseguindo, a escolha do presidente da República era feita de forma indireta. Mitigou-se aqui o direito de representação pública, vez que o número de votantes era pequeno e seletivo. Segundo o art. 75 da Constituição de 1967:

Art. 76. O Presidente será eleito pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, em sessão, pública e mediante votação nominal.

§1º O Colégio Eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados. (BRASIL, 1967)

Não obstante a eleição ter sido indireta, com o advento do Ato Institucional nº 5, diversas garantias foram juridicamente desconstruídas. Vejamos a ementa deste ato:

São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. (BRASIL, 1968)

Nota-se que o Poder Executivo estava se sobrepondo aos demais poderes. O Ato Institucional nº 5 só foi revogado em junho de 1978.

No período do Regime Militar ficou firmado o bipartidarismo, ou seja, as eleições se resumiam a candidatos de dois partidos ou associações, a Aliança Renovadora Nacional – Arena, e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB. Logo no início da chamada “revolução”, foi editado em 1965 o Ato Institucional nº 2, o qual, em seu art. 18, extinguiu os partidos políticos: “Art. 18. Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros” (BRASIL, 1965). Editou-se o Ato Complementar nº 4 no mesmo ano, explicitando as diretrizes para a formação de novos partidos, o que culminou com a formação dos partidos Arena e MDB.

No fim deste período, foram baixados vários “pacotes” que deram ensejo à redemocratização. Entre as principais alterações, temos a publicação da Lei nº 6.767 de 1979, que alterou a Lei nº 5.682/61 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que aboliu as barreiras que criaram o bipartidarismo.

O paradigma do regime militar precede a abertura democrática. Com o fim das formalidades que impediam a formação partidária, foi possível observar o segundo *boom* na história brasileira da multiplicação do número de partidos brasileiros (sendo que o primeiro *boom* ocorreu com o fim do Estado Novo de Vargas), que passou de dois, Arena e MDB, para trinta e cinco registrados até 1995, segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2017).

Ante todo o exposto histórico-constitucional, percebe-se que *presidencialismo*, os *três (ora quatro) poderes* e *federalismo* são termos que possuem características próprias de acordo com o momento histórico brasileiro. Percebe-se também que o início do presidencialismo brasileiro teve fortes influências do modelo norte-americano, sendo possível perceber a continuidade do presidencialismo nas constituições de 1891 em diante.

A Constituição de 1988 também consolidou o presidencialismo, sendo que o momento histórico proporcionou uma forma peculiar, o presidencialismo de coalizão.

4 Presidencialismo de coalizão e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Anteriormente, foi demonstrado que as Constituições, a partir da Constituição de 1891, previam “presidencialismos”, cada qual com suas particularidades. A Constituição Federal da República Brasileira de 1988 – CFRB/88 manteve a tradição presidencialista, e possui também suas peculiaridades.

A CFRB/88 foi fruto de um eclético conjunto de interesses. A Constituição outorgada de 1967 foi substituída por outra, cuja assembleia constituinte foi composta de congressistas de mais de 30 partidos. Ainda, a Constituinte aprovou, por meio da Resolução nº 2 de 1987, o regimento interno que previa a participação popular, o que possibilitou as chamadas emendas do povo. Vejamos o art. 13, §11 da Resolução nº 2, que prescrevia o seguinte:

Às Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como às entidades representativas da sociedade, fica facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo Presidente da Assembléia às respectivas Comissões. (BRASIL, 1987)

Em 1987, a Assembleia Constituinte teve o desafio de romper com o modelo passado. Os direitos discutidos na Assembleia Constituinte de 1987 foram objeto de intensos e longos debates. O Presidente José Sarney enviou ao Congresso Nacional a Emenda nº 26/85, que convocava a Assembleia Constitucional para a elaboração de 1988. Foram instituídas 24 subcomissões temáticas, agrupadas em 8 comissões temáticas. Além disto, foram feitas mais de 19 mil intervenções verbais naquela constituinte, segundo registro do próprio sítio da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017).

O cenário de retorno à democracia se deu por meio de acaloradas discussões nas casas legislativas. Isso decorreu da fragmentação das estruturas sociais e econômicas do Brasil de 1987. Em resumo:

[...] a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes descontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. (ABRANCHES, 1988, p. 7)

Assim, a Constituição de 1988 consolidou uma gama de direito de vários grupos. Ante aos movimentos de anseio para a consagração constitucional de direitos de forma originária de vários segmentos da sociedade, Ulisses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, promulgou, sob influências sociais, a Constituição Federal da República do Brasil de 1988, também chamada por ele de “Constituição cidadã”, em seu discurso, nos seguintes termos: “Tem substância popular e cristã o título que a consagra: ‘a Constituição cidadã’” (BRASIL, 1988).

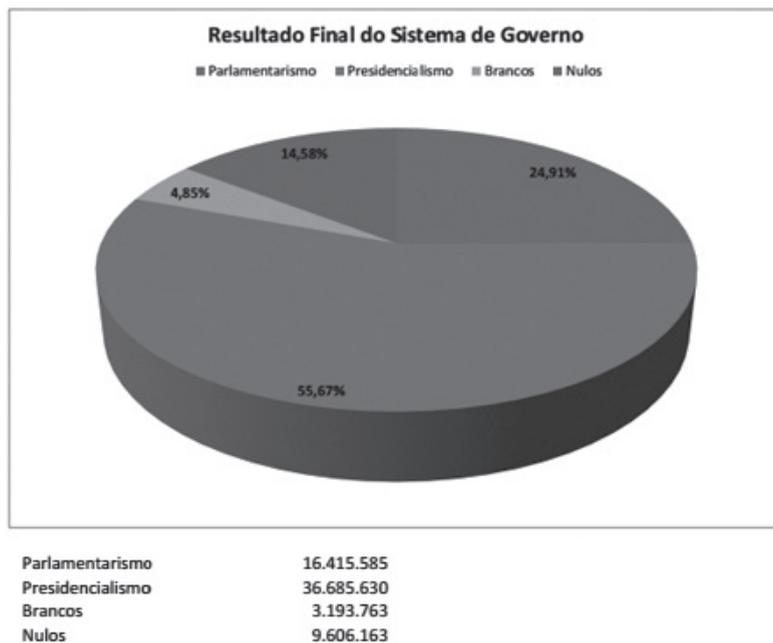
Neste momento, com o fim do regime anterior, a Constituição de 1988 pôs termo ao presidencialismo autoritário, dando ensejo a um presidencialismo democrático, um presidencialismo pautado na pluralidade de interesses do povo brasileiro. Assim, “Após o término do regime autoritário e a formação da chamada ‘Nova república’, o presidencialismo de coalizão passa a constituir o padrão básico da formação de governos no Brasil” (PEIXOTO, 2015, p. 56).

4.1 A Constituição de 1988: e o reconhecimento doutrinário do presidencialismo de coalizão brasileiro

Malgrado o breve parlamentarismo de 1961 a 1963, o Brasil tem continuado sua tradição junto ao presidencialismo desde a Constituição de 1891. O presidencialismo foi reiterado com a escolha popular no plebiscito de 1993, cumprindo a exigência do art. 2º dos Atos das Disposições Transitórias.

Destaca-se que o Plebiscito de 1993 resultou na derrota do parlamentarismo com república e do parlamentarismo com monarquia, pelo que se observa do gráfico a seguir.

Gráfico 1
Resultado dos votos do Plebiscito de 1993 – Escolha do sistema de governo



Fonte: Seção de Arquivo do Tribunal Superior Eleitoral.

Este gráfico descreve o resultado referente ao plebiscito brasileiro de 1993. Houve 65.901.141 votos, incluindo brancos e nulos. Pelo que se interpreta dos dados, o povo optou pelo sistema de governo presidencialista (55,67% dos votos), restando derrotada a escolha do sistema parlamentarista (apenas 24,91% dos votos).

Com o retorno da democracia, a Constituição de 1988 abarcou várias garantias, como as garantias dos parlamentares, previstas nos arts. 53 e seguintes da CFRB/88, bem como o pluripartidarismo ou direito à livre associação partidária, materializado no art. 17 da CFRB/88. Com essa garantia, os dois notáveis partidos do período de exceção foram fragmentados, dando origem a novos partidos. Em 1995, já existiam 35 partidos legalmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2017).

Esse aumento da quantidade de partidos é sinal de um dos elementos da democracia: a pluralidade de opiniões de participantes políticos em um parlamento. Nesse sentido, a redução do número de partidos não poderá ser vista como um avanço democrático,

Ao contrário, a tentativa de controlar a pluralidade, reduzindo artificialmente o número de partidos representados no parlamento e aumentando as distorções distributivas na relação/cadeira, pode tornar-se um forte elemento de deslegitimação e instabilidade. (ABRANCHES, 1988, p. 14)

O novo modelo constitucional de 1988 restringiu a autoridade do Poder Executivo. O decreto-lei, os atos institucionais, a dissolução do Congresso pelo Poder Executivo, o voto indireto, entre outros instrumentos de controle sobre os outros poderes foram abolidos pela nova Constituição. Portanto, atualmente, o presidente da República, para ter seus projetos de leis aprovados, deve ter o apoio da maioria partidária para atingir o quórum de aprovação, sendo necessária a comunicação lícita entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para a governabilidade presidencial.

Essa necessidade de comunicação entre o Poder Legislativo e Executivo atualmente é feita, no Brasil, por meio de coalizões. Esse modelo foi chamado, por Abranches (1988), de presidencialismo de coalizão.

4.2 O arranjo do presidencialismo de coalizão nos moldes da CFRB/88

O Presidente da República é responsável pela elaboração das principais leis de direito financeiro, como o Programa Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a Lei Orçamentária Anual (art. 165, incs. I, II e III da CFRB/88); pela edição de leis que versem sobre servidores da Administração direta e indireta federal (art. 61, §1º, inc. I da CFRB/88); e também pela edição de medidas provisórias para resolver situação de relevância e urgência (art. 62 da CFRB/88). Essas normas dependem de aprovação das casas legislativas.

Em 1988, a sociedade brasileira era fragmentada em diversos grupos do ponto de vista econômico e social. Essas profundas desigualdades, bem como a facilidade da formação de novos partidos, resultaram em um processo de propagação partidária. Essas entidades passaram a se associar por meio de coligações.

Assim, a comunicação do Poder Executivo e Legislativo tem sido uma necessidade acompanhada de várias articulações para que o Executivo tenha apoio dos partidos nas casas legislativas. Vejamos uma situação concreta. A composição da Câmara dos Deputados em 2016 teve o arranjo mostrado na tabela a seguir.

Tabela 1
Composição partidária na Câmara dos Deputados em 2016

COMPOSIÇÃO DA CÂMARA

Bancadas partidárias		
Partido	Bancada na posse	Bancada atual
PT	69	59
PMDB	65	67
PSDB	54	53
PP	38	41
PSD	36	32
PSB	34	34
PR	34	34
PTB	25	22
PRB	21	20
DEM	21	21
PMB (novo)	-	21
PDT	20	17
SD	15	15
PSC	13	13
Pros	11	9
PPS	10	10
PCdoB	10	12
PV	8	5
PSol	5	5
Rede (novo)	-	5
PHS	5	4
PTN	4	4
PRP	3	-
PMN	3	1
PEN	2	2
PSDC	2	-
PTC	2	1
PTdoB	1	3
PSL	1	2
PRTB	1	-
Sem partido	-	1

BLOCOS PARTIDÁRIOS

Partido/Bloco	Bancada
Bloco PP, PTB, PSC, PHS	80
Bloco PR, PSD, Pros	75
Bloco PMDB, PEN	69
PT	59
PSDB	53
PSB	34
Bloco PRB, PTN, PMN, PTC, PTdoB	29
DEM	21
PMB	21
PDT	17
SD	15
PCdoB	12
PPS	10
PV	5
PSol	5
Rede	5
PSL	1
Sem Partido	1

Fonte: Brasil (2017).²

² Percebe-se que a disputa pela maioria dos votos não se dá apenas pelo número de filiados em cada partido, mas também por meio de coligações.

Observa-se que a composição partidária é bastante heterogênea. Em 2016, a Câmara dos Deputados era composta por 513 deputados federais de 28 partidos diferentes. Quatro partidos se destacam pela expressividade dos números de deputados na banca: PT, PMDB, PSDB e PP. Estes quatro partidos correspondem a 42,88% da composição da casa em análise.

Ora, para aprovação de um projeto de autoria do Executivo é necessário apenas a maioria simples dos votos da Câmara dos Deputados, ou seja, 50% dos votos dos deputados presentes. Logo, o número de deputados dos quatro partidos supracitados, 42,88% da composição total da casa legislativa, tem o potencial de rejeitar qualquer projeto de lei ordinária de autoria do Poder Executivo.

Nessa linha de raciocínio, devido à fragmentação das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada dos problemas do Poder Executivo, há um conflito aparente entre o Poder Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, Sérgio Abranches (1988) trouxe o tema do presidencialismo de coalizão, que ele chamou de um dilema institucional. Já Santos (2002, p. 237) tratou o presidencialismo de coalizão como uma soma de elementos que ensejam esse manejo do chefe do Executivo no parlamento:

O ponto de partida de toda análise sobre os partidos brasileiros no Legislativo deve ser o conceito de “presidencialismo de coalizão”. A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de listas abertas e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso.

De maneira didática salientamos que o presidencialismo de coalizão é fruto do sistema presidencialista, da representação proporcional e do sistema parlamentar fragmentado. Nesse sentido, é necessária a comunicação lícita, elemento-chave no sistema democrático atual. Para Peixoto (2002, p. 69), essa negociação é necessária, tanto que:

[...] o que se espera é que a negociação entre o Executivo e o Legislativo não implique um desgaste político tal que se ameace o estado democrático de direito. A perduração do presidencialismo de coalizão não deixa de afetar a própria estrutura administrativa do Legislativo, no interior do qual também se negociam cargos e oportunidades políticas.

Assim, para solucionar o dilema institucional sem desfazer a pluralidade de interesses é necessário aprimorar o sistema do presidencialismo de coalizão através da comunicação constitucional, lícita e regular entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Esse assunto já havia sido comentado em 1972 por Robert A. Dahl, na primeira edição de seu livro intitulado *Poliarquia*, ou seja, um governo com alto grau de democracia e de contestação pública. Ou, segundo lição doutrinária:

Para a contestação pública e a participação serem efetivas, a autoridade das instituições políticas responsivas a esses novos interesses e reivindicações deve ser aumentada. Mas para reduzir a possibilidade de imobilismo e de impasses, o Poder Executivo deve conservar uma parcela de poder para uma ação rápida e decisiva, especialmente em caso de emergência. Assim, o Executivo deve ter uma autoridade que, num sentido realista, vá além da capacidade de as majorias transitórias no Parlamento reduzirem e, no entanto, não vá além do alcance de influência de coalizões substanciais e persistentes, sejam elas minorias ou majorias. (DAHL, 2015, p. 204)

Portanto, é necessário que o Poder Executivo seja capaz de negociar com os parlamentares, especialmente em momentos de crise, para evitar o imobilismo e impasses do Estado diante de situações que exigem mudanças.

O presidencialismo é um sistema tradicional que, com a CFRB/88 e a criação de vários novos partidos, teve que se adaptar ao novo modelo institucional. Através das coalizões, o Poder Executivo e o Legislativo têm mantido o Estado de Direito Democrático.

4.3 O presidencialismo de coalizão e o Estado Democrático de Direito no Brasil

A CFRB/88 foi um marco para a restauração do Estado Democrático de Direito em nosso país, conforme previsão no art. 1º. Nos termos da citação a seguir, de Bobbio (1998, p. 401), a CF/88 preenche os requisitos estruturadores de um Estado de Direito:

A estrutura do Estado de direito pode ser, assim, sistematizada como: 1) Estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juízes independentes. 2) Estrutura material do sistema jurídico: liberdade

de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade. 3) Estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora. 4) Estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder.

Portanto, tem-se como fundamento o reconhecimento de uma sociedade plural, desigual e com múltiplas crenças e intenções. Essa pluralidade causa, inclusive, tensões entre os poderes constituídos, que geralmente são resolvidas com negociações político-partidárias.

O ponto que se ressalta é que cada envolvido nas negociações para a tomada de decisões estatais, por dever do mandato, buscará concretizar as melhores condições para o seu representado, sendo que para isso deverá compor os seus interesses com os demais, buscando uma maioria que atinja o quórum necessário para aprovação das medidas legislativas que são interessantes para os seus eleitores. De forma simples, exerceram as funções iminentemente políticas.

Deve-se ressaltar que os atores envolvidos nas tomadas de decisões estatais devem agir em conformidade com o que prevê o direito, a Constituição, as leis e a moralidade, evitando-se comunicações ilícitas como demonstram as investigações das operações policiais e o conseqüente julgamento do Mensalão e da Lava Jato, que desvirtuam o processo político, a legitimidade democrática e a própria função da política.

O Brasil é um país heterogêneo, social e economicamente. Com a promulgação da CFRB/88, foi possível perceber a reiteração de direitos democráticos, como os direitos e garantias individuais, a ampliação dos direitos partidários, as eleições diretas presidenciais, entre outros. Ainda, com o aumento dos partidos, o Poder Executivo passou a ter que gerenciar o seu governo dependendo do necessário apoio dos parlamentares para a efetivação de sua pauta política.

Assim, o Estado Democrático de Direito comporta a pluralidade de direitos de vários grupos, mas exige instrumentos que dinamizem a comunicação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Com isto, em tese, encerra-se o dilema institucional brasileiro do presidencialismo de coalizão:

Creio que o nosso dilema institucional resolve-se com instrumentos que permitam regular a diversidade, conviver com ela, pois nosso quadro sociocultural e econômico faz da diferença uma destinação. [...] Se sermos diversos e contrários é inevitável, a desordem e o autoritarismo não devem constituir nosso fado e nossa tragédia. (ABRANCHES, 1988, p. 33)

Por outro lado, a problematização pode também se resolver na própria reiteração dos poderes do Poder Executivo para cumprir sua missão institucional, como já foi exposto nas discussões que deram origem ao presidencialismo na obra já mencionada, *O federalista*:

Os ingredientes que asseguram a eficiência no Executivo são: unidade, duração do mandato, uma adequada provisão para seu sustento e poderes compatíveis com sua missão. [...] Os políticos e estadista que mais se celebrizaram pela firmeza de seus princípios e pela retidão de sua conduta, manifestaram-se a favor de um Executivo singular e de um Legislativo numeroso. Eles consideravam com toda a razão, a eficiência como a qualificação mais necessária ao primeiro, principalmente não sendo o poder repartido entre várias pessoas, ao mesmo tempo e com igual razão, julgavam o segundo como mais apropriado para deliberar e dotado de maior dose de prudência, além de mais capacidade para granjear a confiança do povo e assegurar seus privilégios e interesses. (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 531)

Assim, a problematização do presidencialismo de coalizão, ou seja, a possível inércia do presidente da República para dialogar com os membros do Congresso Nacional para executar seu plano de governo pode ter, pelo menos, duas teses de solução. A primeira é voltada à ampliação dos instrumentos de comunicação entre o Poder Executivo e Legislativo, buscando a eficiência e transparência das decisões políticas, sendo essa solução, como já foi demonstrado neste tópico, compatível com o Estado Democrático de Direito. A segunda corrente sugere o fortalecimento dos poderes do Executivo, o que pode trazer sérios impactos ao Estado Democrático de Direito, como ocorreu no Governo Revolucionário Brasileiro de 1964.

Não obstante, a primeira solução supramencionada se apresenta como a mais compatível com Estado Democrático de Direito, estabelecido no art. 1º da CFRB/88. Nesse sentido, a reiteração de instrumentos que aperfeiçoem a comunicação lícita entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é medida que se impõe para que as decisões de governo ocorram de forma mais eficiente e transparente, possibilitando a aplicação de políticas públicas que cuidem das fragilidades dos diversos setores do país.

A seguir será demonstrado o dinamismo do presidencialismo de coalizão no que tange ao processo legislativo, trazendo um breve estudo de caso do trâmite dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo de 2010 a 2016.

5 Estudo de caso: breve análise dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo de 2010 a 2016

Superado o estudo teórico *supra*, inicia-se uma breve análise quantitativa de algumas tabelas, expondo como se deu a efetividade da comunicação lícita do Poder Executivo com o Legislativo através do processo legislativo das leis do Poder Executivo na Câmara dos Deputados no período de 2010 a 2016.

5.1 Pesquisa sobre os projetos de lei de autoria do Poder Executivo brasileiro na Câmara dos Deputados de 2010 a 2016

Para elaboração desse estudo de caso, foi utilizada a ferramenta de pesquisa do sítio da Câmara dos Deputados. Através desse sistema, foram coletados dados com dois filtros: “projetos de leis” e “autoria do Poder Executivo”. A pesquisa foi feita em 23.3.2017. Foi possível reunir as informações expressas a seguir.

Tabela 2
Projetos de lei (PL) do Poder Executivo que tramitaram na
Câmara dos Deputados – Tabela geral

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nº total de PL propostos	31	30	20	31	3	22	26	163
Nº de PL tramitando	10	5	3	12	0	9	25	64
Nº de PL arquivados/ veto total	8	6	3	5	1	0	0	23
Nº de PL transforma- dos em norma jurídica	13	19	14	14	2	13	1	76

Fonte: Sistema de Pesquisa Legislativa Simplificada da Câmara Dos Deputados.

Segundo as informações coletadas, entre os anos de 2010 e 2016, o Poder Executivo propôs 163 projetos de lei, dos quais 64 estão ainda em andamento (39%), 23 foram arquivados (14%) e 76 foram efetivamente transformados em normas jurídicas (47%).

Levando em consideração os dados da Tabela 2, foi possível elaborar a tabela a seguir.

Tabela 3

Índice de aprovação dos projetos de leis propostos pelo Poder Executivo e que já foram analisados pela Câmara dos Deputados no período de 2010 a 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nº PL analisados	21	25	17	19	3	13	1
Nº PL aprovados	13	19	14	14	2	13	1
Índice de aprovação	62%	76%	82%	74%	67%	100%	100%

Fonte: Elaboração do autor.

No entanto, percebe-se por exemplo que, em 2016, o índice de aprovação dos projetos de lei foi de 100%, mas somente houve a análise de uma lei, sendo que as outras 25 ainda estão em processo de tramitação (*vide* Tabela 2). Logo, o índice de aprovação de 100% em 2016 não permite inferir a plena eficiência da coalizão.

Aliás, a respeito do ano de 2016, ressalte-se que houve o procedimento de *impeachment* presidencial da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, o que foi ter um dos fatores que resultaram na pequena atividade legislativa na Câmara dos Deputados quanto aos projetos de lei ora em análise. Outro ano com atividade legislativa diferenciada é o ano de 2014, em que houve eleições e Copa do Mundo, eventos estes que certamente afetaram as atividades tradicionais do Poder Executivo.

Por isso, para melhor demonstração da realidade, a partir dos dados da Tabela 2 foram calculados os índices de aprovação efetiva de projetos de leis de autoria do Poder Executivo, calculados da seguinte forma: número de projetos aprovados/número de projetos propostos. Estes índices trazem melhor descrição da efetividade de aprovação dos projetos de lei, uma vez que ficam incluídas

as leis em tramitação como “leis não efetivas”. Feita as considerações acima, observa-se a tabela a seguir.

Tabela 4
Índices de aprovação efetiva dos projetos de lei do Poder Executivo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totais/ Média de aprovação
Projetos de leis propostos	31	30	20	31	3	22	26	163
Projetos aprovados	13	19	14	14	2	13	1	76
Índice de aprovação efetiva de PL	42%	63%	70%	45%	67%	59%	4%	47%

Fonte: Elaboração do autor.

Portanto, percebe-se que houve a aprovação de um número considerável dos projetos da Presidência da República neste período, podendo-se afirmar que houve, neste aspecto, aprovação de 47% dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo.

5.2 Tempo médio para transformação em lei dos projetos de leis apresentados pelo Poder Executivo na Câmara dos Deputados de 2010 a 2016

O sítio de busca simplificada da Câmara dos Deputados permite a visualização da movimentação de cada projeto de lei de autoria do Executivo, sendo possível extrair os dados para conclusão do tempo médio de trâmite de cada lei.

Para tanto, foram levantados dois dados de cada projeto de lei: a data da apresentação do projeto em análise e a data de sua transformação em lei, que ocorre um ou dois dias úteis anteriores à sua publicação no *Diário Oficial da União*.

Diante dos dados coletados, foi possível distinguir a quantidade de meses de tramitação de cada projeto de lei aprovado, sendo possível descobrir o tempo médio de duração para aprovação dos projetos de lei do ano em análise por meio do simples cálculo: tempo de duração total de tramitação dos projetos de leis em meses/número de projetos de leis apresentados no ano.

Quanto ao critério de duração para aprovação de propostas legislativas, foram analisadas somente as que foram transformadas em lei, ou seja, 76 dos 163 projetos de leis. O tempo de duração para transformação em norma jurídica corresponde ao tempo de tramitação do projeto de lei desde a apresentação da proposta até a sua transformação.

Com os dados levantados, foi possível sintetizar que o tempo de transformação das normas jurídicas de autoria do Poder Executivo neste período, desde sua apresentação até sua aprovação na Câmara dos Deputados, foi o apresentado na tabela a seguir.

Tabela 5

Tempo médio aproximado para transformação em lei dos projetos de autoria do Poder Executivo na Câmara Dos Deputados entre 2010 e 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tempo médio em meses	31 meses	15 meses	8 meses	11 meses	11 meses	6 meses	4 meses
Tempo médio total aproximado: 14 meses							

Fonte: Elaboração do autor.

Malgrado os comentários tecidos sobre os anos de 2014 e 2016, diante da tabela acima, percebe-se que o tempo para aprovação de projetos de lei vem diminuindo ao longo dos anos, pois com o mesmo número de aprovação em 2010 e 2015 (13 leis) em 2010 a tramitação demorou em média 31 meses para aprovação e, em 2015, este tempo foi reduzido para 6 meses.

5.3 Considerações a respeito dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo que tramitaram na Câmara dos Deputados no período de 2010 a 2016

Foi possível perceber que a comunicação lícita do Poder Executivo e Legislativo alcançou resultados, pois foram produzidas 76 de 163 normas jurídicas de autoria do Poder Executivo que tramitaram na Câmara dos Deputados de 2010 a 2016, conforme exposto na Tabela 2 neste capítulo.

Também foi possível perceber que as normas em estudo tiveram o tempo médio de tramitação de 14 meses para serem aprovadas. Nesse aspecto, levando em consideração a grande composição da Câmara dos Deputados (513 deputados, distribuídos entre mais de 25 partidos), houve relativa celeridade na tramitação dos projetos em análise.

Ainda sobre a duração para aprovação dos projetos de lei, foi possível perceber que vem havendo uma redução do tempo para aprovação dos projetos de lei propostos pelo Poder Executivo na Câmara dos Deputados ao longo dos anos, porque em 2010 o tempo médio para aprovação dos projetos de lei foi de 31 meses (com 13 projetos de lei aprovados) e em 2015 este tempo foi reduzido para apenas 6 meses (com o mesmo número de projetos de leis aprovados). Conclui-se que vem ocorrendo um significativo aumento da atividade legiferante para aprovação de projetos de leis presidenciais.

No entanto, tal celeridade encontrou óbice em 2016, quando apenas 1 das 26 leis propostas foi aprovada. Reitera-se que naquele ano, 2016, houve o trâmite do procedimento de *impeachment* presidencial, que foi um dos fatores que resultou na morosidade da execução da pauta da Câmara dos Deputados. Também, em 2014, ano de eleições e em que houve a Copa do Mundo, a produção de projetos de lei de autoria do Poder Executivo foi diferenciada, somente 3 projetos de lei foram propostos na Câmara dos Deputados.

Conforme exposto no capítulo 2, o princípio da eficiência é relacionado à busca para que a conduta do agente alcance o melhor resultado ou desempenho. No presidencialismo de coalizão, quando existe celeridade na tramitação dos projetos de lei propostos pelo presidente da República, possibilita-se a aplicação rápida de medidas políticas em tempos de crise, por exemplo, momento em que é necessária a tempestividade da tomada de decisão, sob pena de ineficácia.

Assim, para evitar o problema do imobilismo decorrente da ausência de capacidade de fazer coalizões, tema este abordado no capítulo 2, o presidente da República precisa ter a capacidade de gerenciar lícitamente os interesses dos partidos no Congresso Nacional para aprovação de leis de sua autoria, devendo criar ou aperfeiçoar instrumentos que melhorem o sistema de comunicação entre

o Poder Legislativo e Executivo, sempre observando os princípios constitucionais expressos inerentes à Administração Pública.

6 Considerações finais

O presidencialismo de coalizão, ou seja, o sistema de governo presidencialista no qual o presidente da República precisa se comunicar, de forma lícita e efetiva, com os membros do Congresso Nacional para que sua pauta política seja concretizada, apresentou-se como uma solução adequada ao Estado Democrático de Direito, rechaçando a ideia do Estado Tirânico.

Foram constatados dois fatores elementares para a origem do modelo presidencialista de coalizão: o estabelecimento constitucional em 1988 do Estado Democrático de Direito, mitigando as competências do Poder Executivo e reforçando as competências das casas legislativas por meio da separação dos poderes, bem como o aumento significativo do número de partidos nacionais brasileiros. Este aumento decorreu, a princípio, das alterações trazidas pela Lei nº 6.767/79, bem como da necessidade de representação da heterogeneidade social e econômica do país.

Diante dos dados da pesquisa referente aos projetos de lei, percebeu-se que a Presidência da República obteve 76 de 163 leis de sua autoria aprovadas pela Câmara dos Deputados entre os anos de 2010 a 2016. Concluiu-se também que o tempo de duração da apresentação dos projetos de lei até a transformação em norma jurídica vem diminuindo ao longo dos anos, pois em 2010 o tempo médio para aprovação de um projeto era de 31 meses e em 2016 esta duração foi reduzida para 4 meses.

No entanto, conforme foi ressaltado, em 2016, das 26 leis propostas, 25 ainda se encontram em fase de tramitação, demonstrando que neste período houve pouca atividade legislativa, no que tange à análise dos projetos de lei do Poder Executivo. Vale ressaltar a existência do procedimento de *impeachment* em 2016, que foi um dos fatores que serviu de gargalo de produção na pauta legislativa tradicional. Da mesma forma, em 2014, ano de eleições e Copa do Mundo, o número de propositura de projetos de lei na Câmara dos Deputados foi bem abaixo da média, apenas 3 projetos de lei.

Não obstante, nos anos de 2010 a 2016, a Presidência da República conseguiu relativo apoio dos membros da Câmara dos Deputados, no que tange às coalizões necessárias para aprovação dos projetos de lei, pois houve transformação em norma jurídica de 47% de todas as leis propostas, sendo que houve rejeição de apenas 14%, restando 39% dos projetos de lei em tramitação.

Nesse sentido, foi reiterada a imprescindibilidade da observância dos princípios constitucionais expressos da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput* da CFRB/88, para não dar margem a quaisquer desvios ilícitos de conduta, como os observados nos fatos citados que deram origem à Ação Penal nº 470/STF. A necessidade da celeridade no processo legislativo também foi ressaltada, sendo, por conseguinte, imprescindível o aperfeiçoamento da comunicação do Poder Executivo com o Poder Legislativo para evitar o imobilismo estatal.

O presidencialismo de coalizão é uma solução que permite a oitiva e o acolhimento da vontade dos grupos de diversos setores da sociedade. Para tanto, a comunicação entre o Poder Executivo e Legislativo deve ser lícita e célere para que a Presidência da República possa implementar efetivamente seus planos políticos e buscar tratar dos problemas dos vários setores do país.

Abstract: This presents papper a brief re-reading of the governance model called by Sergio Abranches, a Brazilian journalist, in 1988, of "coalition presidentialism". In summary, an explanation will be made of presidentialism in the Brazilian Constitutions from 1891 to 1988, as well as a brief analysis of the current presidentialist paradigm of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. Finally, a case study is presented of ordinary legislative bills submitted to the legislature by the Executive Branch from 2010 to 2016. This study reaffirms the importance of speed and transparency in presidential management for its governance and efficiency.

Keywords: Actual democracy. Presidentialism. Coalition presidentialism. Proof of laws.

Summary: Introduction – Constitutional history of Brazilian Presidentialism – Brief Considerations on the Emergence of American Presidentialism – The Imperial Constitution of 1824 – The Republican Constitution of 1891 The Brief Constitution of 1934 – The “Polish” Constitution of 1937 – The Constitution of 1946 – The 1967 Constitution and Constitutional Amendment No. 1 of 1969 – Presidentialism of coalition: The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1998 – The 1988 Constitution: originated from the Presidentialism of the Brazilian Coalition – The Expressed Constitutional Principles of the Public Administration and the Coalition Presidentialism – The Arrangement of Coalition Presidentialism in the Molds of CFRB / 88 – Coalition Presidentialism and the Democratic State of Law – Case study: brief analysis of executive authority law projects from 2010 to 2016 – Research on the Draft Law of Authorship of the Brazilian Executive Branch in the Chamber of Deputies from 2010 to 2016 – Medium Time for Law Transformation of Projects Presented by the Executive Branch in the Chamber of Deputies from 2010 to 2016 – Considerations regarding the Draft Law of Authorship of the Executive Power that Trammed in the Chamber of Deputies in the Period from 2010 to 2016 – Final considerations – References

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

BALEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1891*. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987.

BALEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1946*. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBOSA, Rui; CALMON, Pedro. *A Constituição de 1891*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde; Casa de Rui Barbosa, 1946. Disponível em: <<http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/fcbr/392>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *25 anos da Constituição de 1988*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituante-1987-1988>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissões e subcomissões temáticas*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>. Acesso em: 23 mar. 2017

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pesquisa legislativa simplificada*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Constituinte de 1987*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ulysses Guimarães – Discurso revisado*. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituante-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Planalto. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017

BRASIL. Planalto. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017

BRASIL. Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Planalto. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Planalto. *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017

BRASIL. Planalto. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.661. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 5 jun. 2002. *Diário Oficial de Justiça*, 23 ago. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Corte Suprema do Brasil inicia o julgamento do mensalão*. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Histórico dos partidos políticos*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plebiscito de 1993*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição, direito constitucional positivo*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HAJE, Lara. Filiação a novos partidos altera composição de bancadas na Câmara. *Câmara dos Deputados*, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/502443-FILIAÇÃO-A-NOVOS-PARTIDOS-ALTERA-COMPOSIÇÃO-DE-BANCADAS-NA-CÂMARA.html>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. São Paulo: JG Editor, 2003.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

POLETTI, Ronaldo. *A Constituição de 1934*. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987.

PORTO, Walter Costa. *A Constituição de 1937*. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron S.; MELO, Ricardo de Oliveira. Presidencialismo de coalizão: a necessidade de reconhecimento da comunicação lícita entre os poderes na atualidade brasileira. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 11, n. 37, p. 331-361, jul./dez. 2017.

Recebido em: 13.07.2017
Pareceres: 14.09.2017 e 21.09.2017
Aprovado em: 17.10.2017