



SISTEMAS DE GOVERNO NO BRASIL, NA FRANÇA E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Regina Maria Groba Bandeira

Consultora Legislativa da Área I

Direito Constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e poder judiciário

ESTUDO

FEVEREIRO/2015



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1 - Introdução.....	3
2 - Sistemas de Governo.....	3
2.1 – Parlamentarismo.....	4
2.2 – Presidencialismo.....	7
2.3 - Semipresidencialismo.....	9
3 – O Sistema Francês.....	10
3.1. A Assembleia Nacional da França (<i>L'assemblée Nationale</i>).....	11
3.2. O Senado da França (<i>Le Sénat</i>).....	12
3.3. O Parlamento Francês (<i>Le Parlement</i>).....	13
3.4. O Presidente da República (<i>Le Président de la République</i>).....	14
3.5. O Governo (<i>Le Gouvernement</i>).....	15
3.6. O Conselho Constitucional (<i>Le Conseil Constitutionnel</i>).....	16
4 – O Sistema Norte-Americano.....	19
4.1. A Câmara de Representantes (<i>U. S. House of Representatives</i>).....	19
4.2. Senado (<i>U. S. Senate</i>).....	20
4.3. Presidente (<i>Executive Branch</i>).....	22
4.4. Judiciário (<i>Judiciary Branch</i>).....	24
5 – O Sistema Brasileiro.....	26
5.1. O Poder Legislativo.....	26
5.2 A Câmara dos Deputados.....	28
5.3. O Senado Federal.....	31
5.4. O Poder Executivo.....	32
5.5. O Poder Judiciário.....	33
6. Quadro Comparativo entre os Sistemas de Governo dos EUA, do Brasil e da França. .	37
6. 1. Análise Comparativa dos Sistemas dos EUA, do Brasil e da França.....	38
7. Considerações Finais.....	39
8. Referências.....	48

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SISTEMAS DE GOVERNO NO BRASIL, NA FRANÇA E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Regina Maria Groba Bandeira

1 - INTRODUÇÃO

O estudo comparado de sistemas de governo pode contribuir para o aprofundamento de discussões no Congresso Nacional voltadas ao aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Neste estudo comparado, tomamos como referência os casos da França e dos Estados Unidos da América, que, respectivamente, adotam os regimes parlamentarista (também denominado de “semipresidencialista” - caso francês) e presidencialista.

Por fim, analisarmos o caso brasileiro e o que ocorre em nosso País após os vinte e seis anos da promulgação da Carta de 88.

2 - SISTEMAS DE GOVERNO

Na definição do Constitucionalista MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO,

“o que se chama juridicamente sistema de governo nada mais é senão a marcha conjunta dos órgãos do Estado para atenderem os fins deste, segundo as prescrições legais”¹.

Na mesma linha, CEZAR SALDANHA SOUZA JUNIOR, tomando a expressão em seu sentido mais amplo, entende que:

“sistema de governo é o modo como as instituições do poder público estão arranjadas para viabilizar suas funções específicas no esforço conjunto de atender às exigências do bem comum”².

No Direito Constitucional comparado, o presidencialismo e o parlamentarismo se destacam como sistemas de governo adotados nos Estados democráticos. Quando se fala nas relações executivo-legislativo nos regimes democráticos, o presidencialismo e o parlamentarismo prevalecem como sistemas de governo, tomando formas puras em diversos países.

¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140. *Apud* SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional*, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 685.

² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional*, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 685.

Enquanto o sistema parlamentar surgiu da evolução das instituições no Reino Unido, o presidencialismo foi construído na Constituição norte-americana aprovada pela Convenção de Filadélfia, em 1787, com elementos do direito inglês, aliado às ideias de Montesquieu.

Em 1987, na Assembleia Nacional Constituinte brasileira, a forma de governo a ser adotada ocupava o centro do debate, como se tudo o mais dependesse dessa determinação basilar. É o que lembra FERNANDO LIMONGI:

Referências à importância desta definição são recorrentes ao longo dos trabalhos constitucionais. Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE), relator da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, para citar apenas um exemplo, acreditava que: “No quadro atual, talvez, o sistema de governo seja a coisa mais séria e importante que possamos conceber. Dele poderá depender a democracia que estamos pretendendo edificar, o desenvolvimento do país, a sua modernização e o caráter de justiça da sociedade” (DANC, 4/08/87, Suplemento 66: 4).³ (destacamos)

2.1 – PARLAMENTARISMO

O Parlamentarismo tem sua origem na evolução histórica da Grã-Bretanha. Os ministros passaram a ser escolhidos pelos monarcas britânicos, a partir do século XVIII, na corrente majoritária nas duas Casas do Parlamento.

CEZAR SALDANHA SOUZA JUNIOR sustenta, com base na doutrina, que só a partir do *Reform Act*, de 1832, o parlamentarismo foi realmente adotado no Reino Unido, pois só então o poder do rei foi separado do governo e forças sociais fizeram com que o Gabinete fosse assumido pelo povo, elegendo maiorias parlamentares dependentes só do eleitorado. O monarca passou a ter a chefia do Estado, na função de *auctoritas*, para unir o povo em torno de valores da sociedade, legitimando as decisões da maioria e atenuando os impactos das decisões políticas⁴.

Na fase de declínio do poder monárquico, o regime parlamentar se afirmou como aquele que garante a representação popular. GEORGES BURDEAU entende o governo parlamentar como o resultado do crescimento da autoridade do órgão que representa a vontade nacional, o Parlamento, e do enfraquecimento do poder monárquico⁵. RAUL MACHADO HORTA ensina que:

³ LIMONGI, Fernando. *O Poder Executivo na Constituição de 1988*. Disponível na internet, no endereço http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf. Consultado em 8.7.2013.

⁴ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos in* Tratado de Direito Constitucional, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 601.

⁵ BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 18. Ed., Paris: 1977, p. 165. *Apud* HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 648.

“o regime parlamentar compõe-se de elementos permanentes e individualizadores, cuja ausência pode comprometer a essência do regime, a saber:

- 1) a irresponsabilidade política do Chefe de Estado;*
- 2) a responsabilidade política do Conselho de Ministros ou Gabinete e do Presidente do Conselho ou Primeiro-Ministro, Chefe do Governo;*
- 3) a colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo;*
- 4) a existência de meios de ação recíproca de cada um dos Poderes sobre o outro: moção de censura, questão de confiança, interpelações orais e escritas, direito de dissolução.”⁶*

AREND LIJPHART sustenta que o parlamentarismo e o presidencialismo têm três diferenças cruciais⁷.

Primeiro, no parlamentarismo, o Chefe de governo, que pode ser chamado primeiro-ministro, *premier*, *chanceler*, dentre outras denominações, e seu gabinete são responsáveis perante o Legislativo. Ou seja, dependem da confiança do Legislativo e podem ser excluídos do governo pelo voto de desconfiança ou de censura. Já no presidencialismo, o Chefe de governo, sempre chamado de Presidente, é eleito pelo período estabelecido na Constituição e não pode ser forçado a renunciar por voto de desconfiança do Legislativo, mas pode ocorrer o *impeachment*, no caso de crime de responsabilidade.

Outra diferença importante é que os Presidentes são eleitos pelo povo, diretamente ou indiretamente, via colégio eleitoral eleito pelo povo, enquanto que os primeiros-ministros são escolhidos pelo Legislativo. No Reino Unido, geralmente o líder do partido majoritário é apontado primeiro-ministro pelo monarca.

Na sequência, AREND LIJPHART aponta como terceira diferença entre os sistemas presidencialista e parlamentarista o fato de que no parlamentarismo o executivo é colegiado e no presidencialismo o executivo é uno.

AREND LIJPHART anota que nos sistemas presidenciais, o gabinete é o que assessora o Presidente. A posição constitucional do Presidente lhe confere tal ascendência em relação aos seus ministros (No Brasil, os ministros têm cargos de confiança e são demissíveis *ad nutum*). Já nos sistemas parlamentaristas, o poder do primeiro ministro, que lidera o gabinete, pode variar, de acordo com a terminologia de Sartori, como a posição mais forte de “primeiro acima dos desiguais”, a intermediária de “primeiro entre os desiguais”, e a mais fraca “primeiro entre iguais”.

O primeiro-ministro, no parlamentarismo, pode ter uma posição de proeminência até a quase igualdade com os demais ministros do gabinete, enquanto que no presidencialismo, os ministros são conselheiros e subordinados ao Presidente. Nesse

⁶ HORTA, Raul Machado. *Tendências atuais dos regimes de governo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília ^a24 n. 25 jul/set 1987, p. 133.

⁷ LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, 1999, pp. 117, 118.

passo, as grandes decisões no parlamentarismo são colegiadas, do gabinete, enquanto que no presidencialismo, as principais decisões são tomadas pelo Presidente, muitas vezes não atendendo aos conselhos de seus ministros.

Segundo CEZAR SALDANHA SOUZA JUNIOR, o parlamentarismo é condicionado pelo sistema de partidos. Enquanto no bipartidarismo, fruto de um sistema eleitoral majoritário, os gabinetes são mais estáveis, no multipartidarismo a instabilidade ministerial fragiliza o governo e reduz sua eficácia.

Seguindo o modelo britânico, vários Estados passaram a adotar o regime parlamentarista, tanto repúblicas, quanto monarquias, como a Espanha e o Japão. Nesses países, o monarca hereditário e vitalício é o chefe de Estado, enquanto o primeiro-ministro, escolhido pelo Parlamento, e homologado pelo soberano, é o chefe de Governo, com responsabilidade perante o Parlamento, assim como seus ministros.

A experiência britânica inspirou várias repúblicas europeias que passaram a adotar em seus textos constitucionais, o parlamentarismo,

“sistema que, na república, também se caracteriza pela separação montesquiana de funções, mas com um Executivo dualista (presidente e primeiro-ministro, um na chefia de Estado e outro na chefia de Governo); pela interdependência aberta e flagrante (e não independência) entre o Executivo e o Legislativo, já que é do Parlamento que sai o primeiro-ministro: pela importância política do órgão legislativo que, além de elaborar leis, é capaz de formar e derrubar o Governo, com suas moções de confiança ou pela censura; pela eleição indireta do presidente da República pelos próprios parlamentares. É o caso típico da Itália e da Alemanha. E também, por exemplo, Israel, Grécia, Polónia, Irlanda, Canadá e Austrália (esses dois últimos, com a curiosa particularidade de que seu chefe de Estado continua a ser a rainha da Grã-Bretanha...)”⁸

RAUL MACHADO HORTA esclarece que a evolução do regime parlamentar adotado por vários países deu origem a regimes mistos, que guardam semelhanças com a pureza originária, mas podem ser consideradas formas contemporâneas de parlamentarismo.

Assim, características do sistema presidencial, como a eleição direta do Chefe de Estado e a extensão de seus poderes podem ser observadas nos regimes semipresidencialistas, como no regime parlamentar adotado nas atuais Constituições da França (Constituição de 4 de outubro de 1958), da Áustria (Constituição de 1º de outubro de 1920), da Irlanda (Constituição de 1º de julho de 1937), do Peru (Constituição de 12 de julho de 1979) e de Portugal (Constituição de 2 de abril de 1976).

Tais Constituições conciliam a eleição direta e os poderes ampliados do Presidente da República com características do regime parlamentar clássico – o Governo formado pelo Presidente do Conselho e os Ministros, a responsabilidade política dos Ministros, os mecanismos dessa responsabilização e o direito de dissolução.

⁸ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 212.

Na França, encontramos o principal modelo de regime misto de governo ou neoparlamentar ou semipresidencialista, que sofreu influência de DE GAULLE, em dois momentos, na Constituição da República, em 1958, e na alteração de seu texto, em 1962, para introduzir a eleição direta do Presidente da República.

Segundo CADART, DUCHACEK E SOUZA, estudos de direito comparado indicam a predominância do regime parlamentar de governo sobre o presidencial. O parlamentarismo é preferido nos Estados que adotam o regime democrático, com ressalva dos Estados Unidos da América e da Suíça⁹.

2.2 – PRESIDENCIALISMO

Adotamos o regime presidencialista desde a proclamação de nossa República em 1891. O presidencialismo tem sua origem na Constituição norte-americana, em 1787.

Segundo o Constitucionalista MARCELLO CAETANO, os autores da Constituição norte-americana verificaram, na experiência da Confederação (1776 a 1787), a necessidade de um Executivo eficiente, individualizado numa pessoa responsável e com iniciativas, uma vez que as câmaras legislativas estaduais, pelo excesso de discussão de temas, paralisava a administração pública.¹⁰

O professor RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA, discorrendo sobre a Constituição norte-americana, ensina:

“Uma das cinco questões mais discutidas pela Convenção de Filadélfia foi a estrutura do órgão executivo. Vários convencionais-constituintes defendiam a criação de um Executivo colegiado, com um mandato de quatro, sete ou dez anos. Alexander Hamilton chegou a sugerir o mandato vitalício com sucessor hereditário! Houve quem defendesse a ideia de um chefe do Executivo eleito pelo Congresso para um termo de sete anos, sem reeleição. Finalmente chegou-se à decisão: um presidente eleito por quatro anos com direito à reeleição. E sua eleição deveria ser feita por um colégio de eleitores escolhidos nos Estados-Membros (sem a participação de congressistas, é bom frisar). Tal princípio está contido no artigo II, Seção 1, n. 3, da Constituição, complementado pela Emenda XII, de 1804.”¹¹

Segundo a análise de RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA, a Constituição norte-americana deu as bases do sistema de governo presidencialista daquele País, por meio de documento sintético e de grande valor histórico.

⁹CADART, Jacques. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 2. Ed, Paris: LGDJ, 1980, t. 2, p. 664-665; DUCHACEK, Ivo D. *Mapas del poder. Política constitucional comparada*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976, p. 307-308; SOUZA, Sully Alves de. *A política nas Constituições contemporâneas*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, p. 65-66, 1971 *Apud* HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte: 1999, p. 647.

¹⁰ CAETANO, Marcelo *apud* FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

¹¹ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

Na Constituição norte-americana três órgãos políticos independentes, o Congresso, o Presidente e o Poder Judiciário, desempenham três funções políticas, a legislativa, a executiva e a jurisdicional, com exclusividade relativa, mas de forma a que o Poder possa limitar o Poder, permitindo o exercício de suas atribuições constitucionais com moderação e harmonia.

Note-se que, no presidencialismo, Estado e Governo se fundem no Poder Executivo. Nessa linha, segundo CEZAR SALDANHA SOUZA JUNIOR, o peculiar desse sistema é que o executivo reúne governo e estado. A seu ver, o presidencialismo exige condições sociopolíticas especiais: sociedade forte, anterior ao Estado e autorregulada; federação real, de baixo para cima, em que o autogoverno realmente funcione; um consenso social em torno da ordem econômica¹².

As características do regime presidencialista são assim resumidas pelo Professor MALHEIROS FIUZA:

- *separação de funções do Estado (legislativa, executiva e judiciária);*
- *Poder Executivo unipessoal (monocrático);*
- *independência rigorosa entre o Executivo e o Legislativo, com uma interdependência por coordenação, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos;*
- *o veto (pelo Presidente);*
- *o controle de constitucionalidade (pelo Judiciário) e*
- *eleição direta ou indireta do presidente. Quando indireta (como nos EUA e na Argentina¹³), nunca pelo Parlamento, e sim por um colégio eleitoral formado por cidadãos-delegados, distintos dos parlamentares.¹⁴*

Além dos Estados Unidos da América, outros exemplos de repúblicas presidencialistas contemporâneas são Brasil, Argentina, México, Peru e Chile.

Lembrando a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao contrário do sistema parlamentarista, em que o governo é um corpo coletivo orgânico, implicando as medidas governamentais a atividade de todos os Ministros e seus Ministérios, no presidencialismo, os ministérios não têm organicidade, exercendo os ministros suas funções, cada qual por si, isoladamente.

Adverte ainda o Mestre que, se o Presidente da República governar com predominância autoritária, tem-se sistema ditatorial e não presidencialismo¹⁵.

¹² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos in* Tratado de Direito Constitucional, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 601.

¹³ Na Argentina, até 1995, as eleições eram indiretas para o Poder Executivo.

¹⁴ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 21ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 504.

2.3 - SEMIPRESIDENCIALISMO

O Constitucionalista RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA explica como se deu a evolução do parlamentarismo puro para o semipresidencialismo:

“Devido a insucessos do parlamentarismo puro na Itália e na própria França, a Constituição francesa da 5ª República (1958) criou uma nova estrutura de Governo, que foi chamada, a princípio, de parlamentarismo imperfeito ou parlamentarismo misto. A Constituição portuguesa de 1976 adotou sistema semelhante ao francês, com a denominação mais adequada de semipresidencialismo. Em França, também, passou a adotar-se o adjetivo “semipresidencial”, como afirma o ilustre professor Jean Luc Parodi, diretor do Instituto de Ciência Política da França.”¹⁶

No semipresidencialismo, o Executivo é dualista, exercido pelo Presidente e pelo Primeiro-Ministro. São características do semipresidencialismo a independência entre o Presidente e o Legislativo; a interdependência entre o Primeiro-Ministro e o Legislativo (este, como verdadeiro Parlamento, aprova moções de confiança ou de censura ao Ministério); a eleição *direta* do presidente da República, ao qual a Constituição reserva atribuições menores do que as dos presidentes nos regimes presidencialistas, mas muito maiores do que as dos presidentes nos regimes parlamentaristas.

No semipresidencialismo, *três* órgãos políticos se destacam: o Primeiro-Ministro, o Parlamento e o Presidente da República.

Na lição de RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA, o Presidente, além de ser o Chefe de Estado, tem salutar poder moderador, contando com o respaldo popular.

Como se vê, o regime semipresidencial é híbrido, no qual convivem regras típicas do regime presidencial e do regime parlamentar. RAUL MACHADO HORTA explica a maior projeção do Presidente nesse regime, por meio do exemplo francês:

“Os regimes semipresidenciais ou semiparlamentares retiraram o Presidente da República da penumbra em que exercia a magistratura de influência e a presidência das cerimônias nacionais, como se dava no parlamentarismo da 3ª República Francesa, para conferir-lhe atribuições efetivas no funcionamento do regime. O Presidente passou a personificar a unidade da Nação. Projetou-se como o depositário da confiança popular pela eleição direta. Tornou-se o árbitro para assegurar o funcionamento regular dos Poderes do Estado, o responsável por decisões extraordinárias nos períodos de crise institucional, o titular do poder de nomear e de exonerar o Primeiro-Ministro, o centro da responsabilidade política, o órgão das relações internacionais e das mensagens diretas à Nação, o deflagrador de consulta ao Povo na via do referendo e do plebiscito”¹⁷.

¹⁶ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 214.

¹⁷ HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 663.

Segundo RAUL MACHADO HORTA, os regimes semipresidenciais contemporâneos foram incorporados nas Constituições da Alemanha de 1919, da Áustria de 1929, da França de 1958 e de Portugal de 1976. Como característica comum, ressalta a eleição do Chefe de Estado.

3 – O SISTEMA FRANCÊS

A França adota o sistema semipresidencialista de governo, cujas características são: a independência entre o Presidente e o Poder Legislativo; a interdependência entre o Primeiro-Ministro e o Poder Legislativo; a eleição *direta* do Presidente da República, ao qual a Constituição reserva atribuições muito maiores do que as dos presidentes nos regimes parlamentaristas.

A Constituição de 1958, da Quinta República, reformulou as instituições francesas e aperfeiçoou as normas e princípios da Terceira e Quarta Repúblicas, com ampliação das atribuições do Presidente da República. Segundo RAUL MACHADO HORTA, é a variante presidencial a que melhor identifica o regime de governo da Constituição Francesa de 1958.

RAUL MACHADO HORTA elenca algumas das competências do Presidente da República francesa:

Cabe ao Presidente zelar pelo respeito à Constituição e assegurar por sua arbitragem, o funcionamento regular dos poderes públicos e a continuidade do Estado (art. 5º). O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro e os demais membros do Governo (art. 8). Preside o Conselho de Ministros (art. 9). Pode submeter ao referendium projetos de leis relativos à organização dos Poderes Públicos, à aprovação de acordo da Comunidade e à ratificação de Tratado (art. 11). Cabe ao Presidente promover a dissolução da Assembleia Nacional (art. 12) e adotar medidas extraordinárias, ouvidos o Primeiro-Ministro, os Presidentes da Assembleia Nacional, do Senado e do Conselho Constitucional (art. 16). O Presidente da República, mediante proposta do Primeiro-Ministro, é titular da iniciativa concorrente de revisão da Constituição (art. 89). Vários atos relevantes do Presidente da República são excluídos da referenda do Primeiro-Ministro, como os da iniciativa do referendium, a dissolução da Assembleia Nacional, o exercício de poderes extraordinários, as mensagens às Casas do Parlamento, a nomeação de membros do Conselho Constitucional e a promulgação de Leis Orgânicas (art. 19)¹⁸.

A implementação de medidas que alteraram o papel do Parlamento na Constituição de 1958 deu-se de várias formas¹⁹:

¹⁸ HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 666.

¹⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE. FICHE N° 4 : L'ASSEMBLEE NATIONALE ET LE SENAT - CARACTERES GENERAUX DU PARLEMENT, DISPONIVEL NA INTERNET, NO ENDEREÇO: [HTTP://WWW.ASSEMBLEE-](http://www.assemblee-)

- *Duas sessões de cerca de três meses por ano;*
- *Controle da agenda das reuniões por parte do Governo;*
- *Limitação da iniciativa legislativa dos parlamentares e do seu direito de emendamento, conforme norma constitucional;*
- *Exame prévio pelo Conselho Constitucional dos regimentos das assembleias;*
- *Limitar a seis o número de comissões permanentes;*
- *Controle amplo do procedimento legislativo pelo governo (declaração de emergência, convocar uma comissão mista, votação em bloco, etc.)*
- *Rigoroso controle do processo orçamentário;*
- *Possibilidade de aprovar uma lei sem votação, exceto para derrubar o governo (artigo 49, parágrafo 3 ° da Constituição);*
- *As condições de questionar a responsabilidade do governo estritamente definidas.*

A Constituição da França contempla os seguintes órgãos estatais superiores: o Parlamento, formado pela Assembleia Nacional e o Senado, a Presidência da República, o Governo, o Conselho Constitucional e a Alta Corte de Justiça. Para os fins deste estudo, fazemos a seguir breve descrição do Parlamento, da Presidência, do Governo e do Conselho Constitucional.

3.1. A ASSEMBLEIA NACIONAL DA FRANÇA (*L'ASSEMBLÉE NATIONALE*)

A Assembleia Nacional da França faz parte do Parlamento da Quinta República francesa, que é bicameral e consiste na Assembleia Nacional e no Senado.

Em diversos Parlamentos, como os da Alemanha, Bélgica, Espanha e no Congresso norte-americano, por exemplo, o bicameralismo é caracterizado pelo fato de que a segunda casa do Parlamento representa determinados territórios. Isso ocorre nos Estados federais, com o objetivo de garantir a representação dos entes federados ao lado da representação da população.

Na França, a Constituição da Quinta República estabeleceu um sistema bicameral, em que coexistem uma Assembleia Nacional composta de cidadãos eleitos por sufrágio universal direto e um Senado eleito por sufrágio universal indireto, representando as coletividades locais da República. O bicameralismo francês caracteriza-se pela Assembleia Nacional com poderes mais amplos do que o Senado.

A Assembleia Nacional da França, em seu sítio na internet, resume o papel e as atribuições daquela Instituição:

[NATIONALE.FR/CONNAISSANCE/FICHES SYNTHESE/SEPTEMBRE2012/FICHE_4.ASP](http://NATIONALE.FR/CONNAISSANCE/FICHES_SYNTHESE/SEPTEMBRE2012/FICHE_4.ASP)
CONSULTADO EM 22.5.2013

«A Assembleia Nacional francesa é considerada o cerne da democracia, segundo as leis que regem o funcionamento da Quinta República. Representar o povo francês, legislar e controlar a ação do governo: este é o tríptico que orienta a ação dos 577 membros que representam a França e territórios ultramarinos.

A cada ano são aprovadas, em média, uma centena de leis, há mais de 1.000 horas de debates na Assembleia, entre 20.000 e 25.000 perguntas são colocadas ao Governo, por escrito ou oralmente, mais de 300 relatórios são aprovados pelas comissões sobre variados assuntos.

Com a última revisão da Lei Constitucional de 23 de Julho de 2008, que resultou em uma grande reforma do Regimento, os poderes da Assembleia foram significativamente reforçados, especialmente em termos de controle.» (tradução livre da autora).

A Assembleia Nacional pode questionar a responsabilidade do Governo, recusando-lhe confiança ou aprovando uma moção de censura (art. 50 da Constituição da França). Nessa linha, o Presidente da República pode dissolver a Assembleia Nacional convocando novas eleições (art. 12 da Constituição da França).

No processo legislativo, se há discordância da posição tomada pelo Senado, a Assembleia pode ter a última palavra, exceto no que concerne às leis constitucionais e às leis orgânicas do Senado.

A Assembleia Nacional desempenha papel de relevo na discussão do projeto de lei do orçamento e no projeto de lei sobre financiamento da Segurança Social, mas em outras áreas a Assembleia e o Senado têm poderes semelhantes.

3.2. O SENADO DA FRANÇA (*LE SÉNAT*)

O Senado francês é instituição permanente, no sentido de que não pode ser dissolvido como a Assembleia Nacional.

O art. 24 da Constituição francesa confere ao Senado a representação das coletividades territoriais da República. O Senado tem trezentos e quarenta e oito (348) senadores (trezentos e vinte um – 321 - antes da reforma de 2003, que previa um aumento gradual no número de senadores) eleitos para mandato de seis anos, por sufrágio universal indireto, com, no mínimo vinte e quatro anos de idade. A renovação do Senado ocorre pela metade a cada três anos.

O Presidente do Senado exerce interinamente a Presidência da República, no caso de impedimento, renúncia ou morte do Presidente da República. A atuação é limitada a cinquenta dias, tempo necessário para a organização da eleição presidencial.

Como o Senado francês exerce papel de defesa de coletividades locais, o art. 39 da Constituição determina a prioridade de exame de projetos de lei relativos à organização de tais coletividades.

A Assembleia Nacional da França, em seu sítio na internet, esclarece a composição do colégio eleitoral do Senado:

«Os senadores são eleitos por um colégio de cerca de 150 mil eleitores (voto obrigatório). O colégio é composto por:

- Os deputados, conselheiros regionais, a Assembleia da Córsega, vereadores e assessores de Paris;

- Representantes dos conselhos municipais, cujo número depende da população do município:

1 - Um a quinze (1 a 15) delegados para os municípios de menos de nove mil pessoas;

2 - todos os vereadores para os municípios com população entre 9 mil e 30 mil habitantes;

3 - todo o conselho municipal mais um delegado adicional (eleito por representação proporcional, pelo próprio conselho) por mil habitantes, nos municípios de mais de trinta mil habitantes.

Este sistema acarreta uma forte representação de pequenas comunidades rurais dentro do colégio de eleitores, com cerca de trinta mil cidades deste tipo na França.

A votação difere de acordo com as circunscrições:

- Em circunscrições eleitorais que elegem menos de quatro senadores, o escrutínio é majoritário, em dois turnos;

- Nas circunscrições eleitorais que elegem quatro senadores ou mais (quinze conselhos mais populosos), a votação ocorre por representação proporcional, com aplicação da regra com a maior média para a distribuição de sobras.» (tradução livre da autora).

3.3. O PARLAMENTO FRANCÊS (LE PARLEMENT)

O Parlamento francês, composto da Assembleia Nacional e do Senado, conforme o art. 24 da Constituição, tem a competência de produzir as leis, sobre as matérias constantes do art. 34. A iniciativa legislativa é conferida ao Primeiro-Ministro ou aos membros do Parlamento, cabendo o exame da proposição às duas casas, sucessivamente.

No início da Quinta República, nota-se o declínio temporário do Parlamento, o que se deveu à personalidade do General De Gaulle, primeiro presidente da Quinta República, juntamente com os excessos do Parlamento da Quarta República.

O Parlamento, buscando formas de modernização, gradualmente recuperou uma parte de sua influência, por meio de reformas ocorridas nas últimas décadas.

Houve significativo incremento das atividades de controle do Parlamento, como o aumento do número de comissões de inquérito e o fortalecimento do controle das comissões permanentes.

A partir de 1995, o sistema de marcação de sessões do Parlamento foi alterado e, no ano seguinte, o Parlamento passou a intervir sobre a questão do financiamento da segurança social.

Desde 2005, um novo procedimento para a aprovação de leis financeiras foi adotado, aumentando o papel do Parlamento em matérias orçamentárias.

A revisão constitucional de 23 de julho de 2008 também contribuiu para um reforço significativo do papel e dos poderes do Parlamento²⁰.

Com a revisão constitucional, o Parlamento e o Governo passaram a partilhar o controle sobre a agenda de cada Casa. Duas semanas por mês, o Governo fixa quais textos serão examinados. As outras duas semanas são dedicadas à agenda definida por cada Casa. Nessas duas semanas, uma delas é reservada ao controle das ações do Governo e à avaliação das políticas públicas²¹. Contudo, o Governo pode sempre pedir prioridade na ordem do dia para proposições financeiras e de financiamento da segurança nacional. Um dia por mês é reservado para a oposição, sendo minoria ou não, que determina a ordem do dia.

Passou-se também a limitar a possibilidade de o Governo recorrer ao art. 49, III, da Constituição, que permite que um projeto seja aprovado sem a votação do Parlamento. Sobre esse dispositivo constitucional, o Constitucionalista LUIS ROBERTO BARROSO explica que permite que o Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, edite leis, que somente não serão consideradas aprovadas se a Assembleia apresentar moção de censura num prazo de vinte e quatro horas²².

3.4. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA (*LE PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE*)

O Presidente da República é eleito por cinco anos por sufrágio universal direto, o que confere legitimidade democrática ao seu mandato.

A Constituição da Quinta República estendeu seus poderes, como o de submeter matérias a referendo, mediante proposta do Governo ou do Parlamento,

²⁰ Quadro comparativo entre a Constituição da França e a Revisão Constitucional de 2008 disponível na internet, no endereço: <http://www.senat.fr/role/fiche/tc2009.pdf>. Consultado em 13.6.2013.

²¹ BERNARD ACCOYER explica que, na prática, a ordem do dia das semanas ditas da Assembleia são negociadas entre o governo e a maioria, podendo ganhar prioridade iniciativas parlamentares ou governamentais. (ACCOYER, Bernard. *L'Assemblée nationale en 30 questions*. Paris: La Documentation Française, 2012. p. 49). Foi Presidente da Assembleia Nacional da França de 2007 a 2012, Deputado de Haute-Savoie.

²² BARROSO, Luís Roberto. *A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Estudo financiado pelo Instituto Ideias, p. 30, Disponível na internet, no endereço: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/instituto_proposta_parte_i_sistema_de_governo.pdf Consultado em 22.5.2013.

previsto no art. 11 da Constituição, o direito de dissolver a Assembleia Nacional, poderes excepcionais ao abrigo do art. 16 da Constituição (ameaça às instituições da República), a nomeação do primeiro-ministro e membros do Conselho Constitucional, o direito de recurso ao Conselho Constitucional dentre outros, mas está sujeito a chancela (contra-assinatura) do primeiro-ministro em outras situações previstas na Constituição (art. 19 da Constituição).

O Presidente da República tem a responsabilidade de garantir o cumprimento da Constituição, para assegurar o bom funcionamento do governo e garantir a independência nacional e a integridade territorial. Assegura, também, a independência do poder judicial.²³

Os poderes do Presidente da República podem, de fato, oscilar. Se o Presidente passa a pertencer a corrente política diversa do Gabinete ocorre o fenômeno chamado de «coabitação». O sistema francês tem se adaptado à convergência e à divergência, ora tendendo ao presidencialismo, ora ao parlamentarismo.

O fato de ser eleito diretamente é que dá primazia ao Presidente da República em relação ao primeiro-ministro. Nas Repúblicas anteriores, o Presidente tinha o papel de representação do Estado francês. Nos dias atuais, na prática, os poderes presidenciais variam de acordo com a maioria no Parlamento. Se a maioria do Parlamento apoia o Presidente, como Chefe de Estado o Presidente é livre para escolher o primeiro-ministro, que a ele é subordinado. Nesse caso, o Presidente dá as orientações gerais para o Governo. Já no caso de «coabitação», o Presidente convive com uma maioria do Parlamento hostil à sua política, mantendo apenas poder de veto em questões de soberania, mas com pouca influência na política interna do País.

A redução de sete para cinco anos do mandato presidencial e a precedência das eleições presidenciais em relação à eleição do Parlamento podem conduzir a períodos de harmonia entre o Parlamento e a Presidência.²⁴

3.5. O GOVERNO (*LE GOUVERNEMENT*)

O Governo é responsável perante o Parlamento pela determinação e execução das políticas e pelos serviços administrativos.

A direção do Governo é do Primeiro-Ministro, escolhido pelo Presidente da República. Compete ao Primeiro-Ministro a iniciativa de leis (art. 44), o exercício do poder regulamentar (art. 21), encaminhar leis, antes de sua promulgação, ao Conselho Constitucional (art. 61), efetuar nomeações para postos civis e militares (art. 21).

O Primeiro-Ministro pode solicitar o pronunciamento da Assembleia sobre um projeto de lei, que será considerado aprovado se a Assembleia não votar uma moção de censura no prazo de vinte e quatro horas. (artigo 49, § 3º, da Constituição).

²³ Disponível na internet, no endereço: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_2.asp. Consultado em 27.5.2013.

²⁴ Idem.

A Assembleia Nacional pode questionar a responsabilidade do Governo por meio de aprovação de moção de censura (art. 49). Censurado o Governo, o Primeiro-Ministro apresenta ao Presidente da República pedido de demissão (art. 50).

Ao Conselho de Ministros, colegiadamente, compete o exercício de atribuições, conforme prevê o art. 13 da Constituição.

3.6. O CONSELHO CONSTITUCIONAL (*LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL*)

A Constituição francesa, no seu Título VII, arts. 56 a 63, trata do Conselho Constitucional, órgão político competente para a guarda da Constituição.

O Conselho Constitucional é composto de nove membros com mandato de nove anos, com renovação de um terço dos membros a cada três anos. Os membros são escolhidos pelo Presidente da República e pelos Presidentes da Assembleia Nacional e do Senado. Além dos nove membros, os ex-Presidentes da República são membros vitalícios do Conselho Constitucional.

O controle de constitucionalidade adotado na França é político e preventivo. As leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regulamentos das assembleias parlamentares, antes de sua vigência, devem ser submetidos ao Conselho Constitucional. As leis ordinárias podem ser encaminhadas para exame do Conselho Constitucional pelo Presidente da República, pelo Primeiro-Ministro, pelo Presidente da Assembleia Nacional, pelo Presidente do Senado ou por sessenta Deputados ou igual número de Senadores.

Desde março de 2010, após a Revisão Constitucional de 2008, o Conselho Constitucional faz controle de constitucionalidade *a posteriori* (*question prioritaire de constitutionnalité*), encaminhado pelo Conselho de Estado ou pela Corte de Cassação, sobre se legislação em vigor afeta direitos e liberdades garantidos pela Constituição²⁵.

O Conselho Constitucional também fiscaliza as eleições parlamentares, para a Presidência da República, e referendos.

A decisão do Conselho Constitucional em controle de constitucionalidade é irrecorrível e obriga todos os poderes públicos e todas as autoridades administrativas e judiciárias. Os debates e deliberações, assim como os votos não são públicos²⁶.

Na França, a entrega do controle de constitucionalidade a um Conselho político não vinculado ao Judiciário contribuiu para que o papel desse Poder ficasse em segundo plano.

²⁵ A questão prioritária de constitucionalidade é levantada por uma parte na primeira instância ou na corte de apelação, que deve examinar a questão. Nesse caso, cabe recurso do indeferimento. Se houver deferimento, se a questão for administrativa, competente para encaminhar para o Conselho Constitucional será o *Conseil d'État*, se for judiciária, a *Cour de Cassation*. Se tais órgãos não encaminharem a questão para o Conselho Constitucional, não cabe recurso.

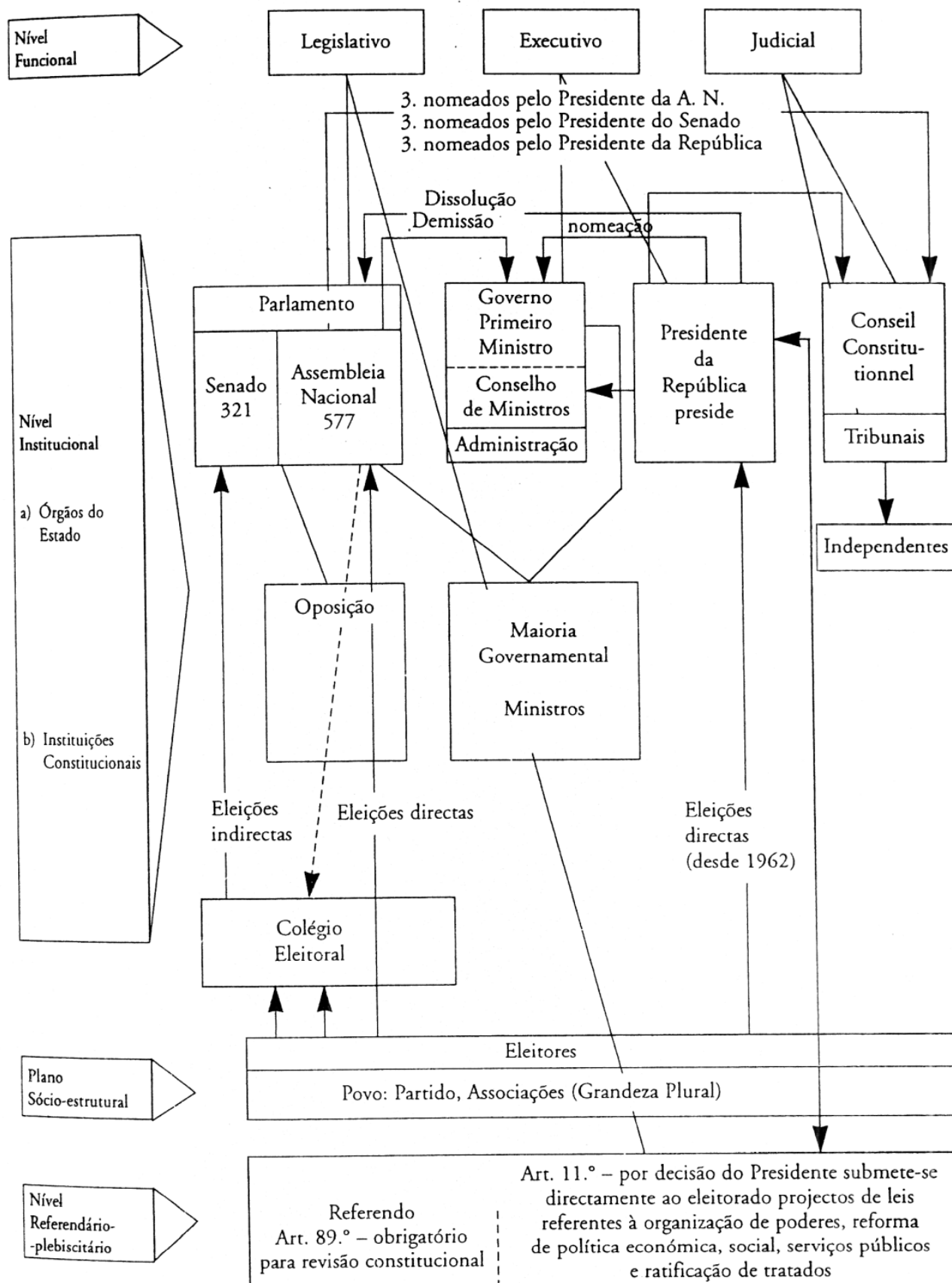
²⁶ Informações disponíveis na internet, no endereço: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale/presentation-generale.206.html> Consultado em 12.6.2013.

A seguir, apresentamos painel ilustrativo do regime semipresidencialista adotado na França, conforme consta da obra de CANOTILHO²⁷.

Quanto ao referido painel, observamos que o art. 89 da Constituição da França também prevê a hipótese de a proposta de revisão constitucional não ser submetida a referendo. Nesse caso, o Presidente da República decide apresentar a proposta ao Parlamento reunido em congresso, sendo aprovada por três quintos dos votos.

²⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª Ed., Coimbra: Almedina, 1999, p. 549.

A fórmula semipresidencialista francesa



4 – O SISTEMA NORTE-AMERICANO

O regime adotado nos Estados Unidos da América é também chamado de “presidencial puro”, que se aplica quase exclusivamente naquele País.

O sistema político norte-americano se sustenta na separação rígida de Poderes constituídos, com mecanismo de pesos e contrapesos para equilibrar e harmonizar a atuação dos três Poderes.

Dentro da concepção de Federação norte-americana, os entes federados também representam um contrapeso para os três Poderes federais.

A incompatibilidade entre mandato legislativo e função de governo é quase absoluta, com pouca iniciativa legislativa para o Executivo.

O bicameralismo estadunidense inspirou o bicameralismo adotado no Brasil. O Congresso é composto pelo Senado (*Senate*) e Câmara de Representantes (*House of Representatives*).

O Executivo é unipessoal, com o Presidente da República. E o Judiciário tem como órgão de cúpula a Suprema Corte.

4.1. A CÂMARA DE REPRESENTANTES (U. S. HOUSE OF REPRESENTATIVES)

O número de representantes na Câmara dos Estados Unidos da América é fixado por lei e não pode exceder quatrocentos e trinta e cinco (435) membros, proporcionalmente representando a população de cinquenta Estados da Federação norte-americana, por distritos.²⁸

Como consequência do sistema adotado nos Estados Unidos da América, há Estados que elegem apenas um Deputado. Nas eleições de 2012, a distribuição de assentos na Câmara de Representantes considerou o censo demográfico de 21 de dezembro de 2010, e, dos cinquenta Estados, os de menor população tiveram direito a pelo menos um Deputado. Isso ocorreu com sete Estados: South Dakota, North Dakota, Delaware, Alaska, Montana, Vermont e Wyoming²⁹.

O membro da Câmara tem que ter pelo menos vinte e cinco anos de idade, ser cidadão norte-americano há pelo menos sete anos e ser habitante do Estado que representa.

A Câmara de Representantes renova-se a cada dois anos, coincidindo com a metade do mandato presidencial.

Na elaboração de leis, o membro da Câmara apresenta projeto de lei que é encaminhado a uma comissão com competência para estudá-lo. Se aprovado em

²⁸ Lei Pública (*Public Law*) 62-5, de 8.8.1911, em vigor desde 1913.

²⁹ Informações sobre a distribuição de assentos na Câmara de Representantes dos EUA podem ser encontradas, na internet, no endereço http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_congressional_apportionment. Consultado em 5.7.2013.

Comissão, o projeto é levado a plenário, sendo aprovado por 218 dos 435 votos (maioria simples). É, então, encaminhado ao Senado, e, se é aprovado por comissão, vai ao plenário, podendo ser aprovado por 51 dos 100 Senadores (maioria simples). Por fim, uma comissão formada por membros de ambas as Casas (Comitê de Conferência) faz a versão final do projeto, que é votada pelas duas Casas, separadamente. Aprovado o projeto no Congresso, o Presidente tem dez dias para aprová-lo ou vetá-lo.

Na formação de Comissões, adota-se o critério da antiguidade (*seniority*). Se o deputado sênior é reconduzido ao Congresso, pode perpetuar-se no comando de uma comissão, o que, evidentemente, amplia seu poder. O princípio da antiguidade dá estímulo à especialização do parlamentar na área temática e as comissões adquirem a condição de interlocutor respeitado no processo legislativo, capazes de fazer frente ao poder técnico do Executivo³⁰.

Segundo a Constituição norte-americana, "qualquer lei que possui como objetivo aumentar a arrecadação de fundos aos cofres públicos dos Estados Unidos pode ser apresentada apenas na Câmara dos Representantes". O Senado, portanto, não tem iniciativa de leis que aumentem tributos.

Ademais, a Câmara dos Representantes tem a iniciativa para apresentação de projetos autorizando gastos federais, o que contraria a interpretação do Senado sobre o tema.³¹

4.2. SENADO (*U. S. SENATE*)

Especialmente interessante é o estudo do Senado norte-americano, eis que o bicameralismo brasileiro foi inspirado no bicameralismo adotado nos Estados Unidos da América.

Cada Estado norte-americano é representado por dois Senadores, que têm mandato de seis anos, com renovação de um terço dos mandatos a cada dois anos.

O Senado tem competências exclusivas, como a aprovação de acordos internacionais antes de sua ratificação e a aprovação de nomeações de autoridades, e o julgamento de *impeachment*.

Comparado à Câmara dos Representantes, o Senado é uma Casa Legislativa menor e seus membros têm mandatos mais longos, o que acarreta mais estabilidade e um ambiente menos partidarizado e mais colegiado, o que favorece as deliberações.

³⁰ CINTRA, Antônio Octávio e BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Poder Legislativo na Organização Política Brasileira*. 2005. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013

³¹ Historicamente, o Senado americano tem disputado com a Câmara dos Representantes esta interpretação da Constituição norte-americana. Porém, sempre que o Senado propõe uma lei autorizando o gasto de fundos federais em uma dada área, a Câmara dos Representantes simplesmente recusa-se a debater esta lei – reprovando-a de fato. Esta atitude da Câmara dos Representantes é baseada no Parlamento do Reino Unido. Informação na internet, no endereço http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_of_Representatives. Consultado em 5.6.2013.

De início, os Senadores eram escolhidos pelas Assembleias Estaduais, mas, a partir de 1913, por força da Emenda 17 à Constituição, passaram a ser escolhidos diretamente pelo povo.

Analisando as diferenças entre as duas Casas do Congresso estadunidense, MÁRCIO NUNO RABAT esclarece:

*“Apesar de ser o mesmo o eleitorado de ambas as Câmaras norte-americanas (os mesmos indivíduos elegem seus membros), as diferentes formas em que os votos se traduzem em cadeiras no Congresso levam a que o Senado represente interesses diferentes dos representados na primeira Câmara. Esses interesses dispõem de **real poder institucional de negociação e veto**, pois a faculdade de legislar reparte-se simetricamente.*

Deve ser ressaltado ainda que o poder de negociação e veto não se limita a matérias específicas, para as quais se considere mais democrática a tomada de decisões por uma determinada maioria (maioria dos estados-membros), diferente daquela representativa para os interesses mais gerais da nação.

Se bem o poder do Senado tenha fundamento na defesa da autonomia e igualdade dos estados-membros, mormente tendo em conta a precedência do pacto federativo em relação ao pacto constitucional na história americana, só uma análise concreta pode definir os interesses realmente representados na segunda Câmara em cada caso e cada momento histórico. Aliás, a defesa dos interesses das unidades federativas não foi a justificação exclusiva dos constituintes norte-americanos para uma segunda Câmara.

*Desde o começo, a teoria política dos “pais fundadores” teve como centro a conciliação do princípio do governo da maioria com a garantia das liberdades de certas minorias, cujas vantagens de **status**, poder e riqueza não seriam provavelmente toleradas indefinidamente por uma maioria constitucionalmente desembaraçada. Essa é a motivação mais importante do princípio geral da divisão dos poderes, aplicável também à repartição do Congresso em duas Câmaras.”³² (destacamos)*

Explicando o poder individual muito maior do Senador em relação ao do Deputado no Congresso norte-americano, MÁRCIO NUNO RABAT conclui:

“O que as regras de funcionamento interno do Senado trazem de novo a esse esquema é uma sobrevalorização do senador individualmente considerado. Não se trata apenas de os votos dos senadores de um estado pequeno terem o mesmo peso que os de um estado grande. As regras internas garantem a qualquer grupo capaz de eleger um senador, a possibilidade de, através dele, deter o processo legislativo por tempo considerável, de forma a negociar a defesa de seus interesses ou uma compensação pelo prejuízo acarretado pela legislação proposta.

Ainda assim, faz-se necessário um certo cuidado para não se cair em

³² RABAT, Márcio Nuno. *Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra*. Estudo. Agosto/2002. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

um esquematismo simplista. Não basta afirmar o caráter democrático e progressista da Câmara dos Representantes face ao conservadorismo aristocratizante do Senado. É certo que o bicameralismo obriga a que toda legislação passe pelo crivo de dois critérios distintos, contribuindo portanto para diminuir o ritmo de mudanças sociais por via legislativa. Contudo, só a análise concreta permite distinguir que Câmara está sendo, em cada caso, mais conservadora, assim como se a ponderação mais lenta está sendo favorável ou prejudicial aos interesses do país.

No caso americano, muitos observadores têm chamado a atenção para o apoio maior concedido pelo Senado a muita da legislação considerada mais progressista. Uma explicação aventada para o fato ilustra bem a necessidade de contextualizar uma instituição para compreendê-la. É que a Câmara dos Representantes é eleita por voto distrital e existem mais distritos onde o percentual de população urbana está abaixo da média do estado que distritos em que ele está acima. Na eleição para o Senado, obviamente, a representação da população urbana não sofre esse desvio para menos.³³

4.3. PRESIDENTE (*EXECUTIVE BRANCH*)

O artigo II da Constituição dos Estados Unidos enuncia: "O Poder Executivo será delegado em um Presidente dos Estados Unidos da América". ("*The Executive Power shall be vested in a President of the United States of America*")³⁴.

O Presidente exerce a função governamental, cumulando funções de Estado, de administração e comando das forças armadas, não sujeito à responsabilidade política, somente a responsabilidade por fatos conducentes a *impeachment*, com processo próprio³⁵.

Segundo a Constituição, o candidato à Presidência deve ter pelo menos 35 anos, ser cidadão nato e ter vivido nos Estados Unidos da América por pelo menos 14 anos.

A estrutura do regime presidencial é simples. A Constituição dispõe sobre o processo eleitoral; as atribuições do Presidente, entre as quais conduzir a diplomacia e negociar e assinar tratados; a informação ao Congresso sobre o estado da União; a convocação de ambas as Câmaras do Congresso, em circunstâncias extraordinárias (*on extraordinary occasions*) e prevê a remoção do Presidente, do Vice-Presidente e de todos os funcionários civis dos Estados Unidos, quando acusados de traição, outros delitos e faltas graves³⁶.

O Colégio Eleitoral é a instituição oficial para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente dos Estados Unidos da América, o que ocorre de quatro

³³ RABAT, Márcio Nuno. *Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra*. Estudo. Agosto/2002. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

³⁴ HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 689.

³⁵ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 609.

³⁶ HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 689.

em quatro anos. O Presidente é eleito por membros do Colégio Eleitoral eleitos pelo voto popular em cada Estado. O número de eleitores em cada Estado é igual ao número de membros que cada Estado tem direito no Congresso. Há 538 eleitores, baseado no número de membros do Congresso, mais três eleitores do Distrito de Columbia, em razão da Emenda 23 à Constituição norte-americana.

O Gabinete da Presidência, órgão de assessoramento do Presidente, é composto de quinze departamentos executivos, cada um chefiado por um membro designado pelo Presidente. As agências executivas, como a CIA, estão sob a autoridade do Presidente. O Presidente também designa os chefes de mais de cinquenta comissões federais (*federal commissions*), como o *Federal Reserve Board* ou o *Securities and Exchange Commission*, e juízes federais, embaixadores e outras autoridades federais.

O Presidente não tem iniciativa de leis, mas pode promulgá-las ou vetá-las. O veto pode ser derrubado por dois terços dos votos de ambas as Casas do Congresso.

Não é possível o veto parcial (*item veto*), mas apenas o veto total. ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA explica que o veto total pode levar o Presidente a perder parte de proposição que desejaria aprovada. Em projeto apoiado pelo Executivo, os congressistas podem inserir dispositivos alheios à matéria, de seu interesse, não raro contra a vontade do Presidente, que é assim posto contra a parede³⁷.

Os presidentes têm usado as ordens executivas para relevantes decisões de política pública. As ordens executivas são como decretos presidenciais e, por vezes, têm a dimensão das nossas medidas provisórias. ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA, citando KENNETH R. MAYER, esclarece que são atos que criam ou extinguem órgãos do Poder Executivo, reorganizam processos administrativos, determinam como as leis serão implementadas e, em geral, empreendem as ações consideradas permissíveis dentro dos limites de sua autoridade constitucional ou legal.

Sobre o poder legiferante do Presidente, CINTRA aduz:

“O ponto crucial é que, no âmbito de seus poderes executivos, os presidentes têm sido capazes de “legislar”. Produzem efeitos de política pública que extrapolam de muito as atividades meramente administrativas, as quais são sempre requeridas na implementação de leis. A respeito dessa faculdade legiferante do presidente, que vai além das regulamentações e ações exigidas para “executar” o que a lei manda, Mayer cita Donald Elliot, jurista da Universidade de Yale, para quem muitas dos milhares de ordens executivas são lei plena em todos os sentidos da palavra. Louis Fisher, outro autor citado por Mayer, opina que, apesar de a Constituição norte-americana atribuir ao Congresso, sem lugar a dúvida, a função de legiferar, o papel legiferante dos presidentes é substancial, persistente, completo e, em muitos casos, motivo de preocupação.”

³⁷ CINTRA, Antônio Octávio. As Ordens Executivas nos Estados Unidos. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005 <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013. O estudo baseia-se no livro de Kenneth R. Mayer, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

Assim, enquanto o Congresso norte-americano tem poderes amplos, mas está sujeito ao ritmo do processo legislativo, ao princípio da maioria e ao regime de colegiado, o Presidente tem o poder de veto e a capacidade de agir com rapidez por meio de ordens executivas.

Há, portanto, equilíbrio na distribuição de poderes, atuando o sistema de freios e contrapesos, como esclarece RICARDO JOSÉ PEREIRA RODRIGUES:

“Pode parecer, na superfície, que os presidentes americanos reinam completamente livres no cenário de políticas públicas dos Estados Unidos. Entretanto, minha pesquisa sugere que outras forças dentro do sistema político, além do Congresso, mantêm o presidente com o pé no freio. Para uma política pública introduzida por meio de ordens executivas prevalecer, o presidente deverá considerar todos os custos políticos associados a sua ação unilateral. O presidente deverá persuadir os atores políticos e, caso necessário, barganhar. São os freios e contrapesos funcionando também para ordens executivas.”³⁸

4.4. JUDICIÁRIO (*JUDICIARY BRANCH*)

O artigo III da Constituição, que trata do Poder Judiciário, outorga ao Congresso a competência de determinar a forma e a estrutura do Poder Judiciário federal. Nessa linha, o Congresso já criou as cortes distritais, para casos federais, e treze cortes de apelação, para recursos das decisões das cortes distritais. Fixou, ainda, em nove, o número de membros da Suprema Corte (*Supreme Court*), oito *Justices* e um *Chief Justice*.

Os juízes federais e os membros da Suprema Corte são designados pelo Presidente e confirmados no cargo pelo Senado. Não têm mandatos, servem por toda a vida, ou até eventual aposentadoria ou condenação pelo Senado.

O controle de constitucionalidade das leis tem sua origem no Direito norte-americano, com a decisão do *Chief Justice* John Marshall no caso *Marbury x Madison*, em 1803. Com essa decisão, a Corte Suprema dos Estados Unidos da América passou a ser o último intérprete da Constituição, com poder vinculante para as instâncias inferiores. Os demais juízes interpretam a Constituição apenas para a solução de casos concretos.

Citando SACHA CALMON NAVARRO COELHO, RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIÚZA, lembra que, nos Estados Unidos “decorreu entrega da Lei Maior (*Paramount Law*) ao Poder Judiciário, já incumbido de interpretar as leis e costumes para gerar precedentes”, enquanto que na França “relegou-se o Poder Judiciário ao modesto papel de resolver os litígios entre particulares *secundum legem*”.

A seguir, apresentamos painel ilustrativo do regime presidencialista adotado nos Estados Unidos da América, conforme consta da obra de CANOTILHO³⁹.

³⁸ RODRIGUES, Ricardo José Pereira Rodrigues. *As Ordens Executivas nos Estados Unidos*. *Plenarium*, v.5, n.5, p.282-295, out., 2008. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013.

³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª Ed., Coimbra: Almedina, 1999, p. 546.

5 – O SISTEMA BRASILEIRO

Como ensina CANOTILHO, a forma de governo presidencial norte-americana tem servido de paradigma político-organizatório às várias engenharias presidenciais. O nosso caso não é exceção. Inspirados na Constituição norte-americana, adotamos o regime presidencialista desde a proclamação da República em 1891⁴⁰.

O presidencialismo, conforme lição do Professor MALHEIROS FIUZA, caracteriza-se pela separação de funções do Estado, em legislativa, executiva e judiciária, o Poder Executivo unipessoal, a independência entre os Poderes, com coordenação baseada em sistema de freios e contrapesos, o poder de veto do Presidente e o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, eleição direta do Presidente (ou indireta, por meio de colégio eleitoral)⁴¹.

O mestre CANOTILHO sintetiza os traços fundamentais do presidencialismo: a separação de poderes, com independência orgânica; legitimidade democrática do Presidente da República (Chefe de Estado e de Governo); ausência de governo colegial, sendo os ministros subordinados ao Presidente; relevância do Poder Judiciário e do controle de constitucionalidade; não existem controles primários entre o Presidente da República e o Congresso: o Presidente não tem poder de dissolução das casas do Congresso e nenhuma destas tem a possibilidade de aprovar moções de censura contra o Presidente; existem os contrapesos como, por exemplo, o poder de veto do Presidente da República⁴².

No sistema brasileiro, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, conforme determina o texto constitucional (art. 2º da CF). A separação de Poderes é cláusula pétrea da Constituição Federal, não podendo ser deliberada emenda constitucional que tenda a aboli-la (art. 60, § 4º, inciso III, da CF). A Carta Magna contempla sistema de freios e contrapesos, com o escopo de controlar e equilibrar o exercício dos Poderes constituídos.

5.1. O PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo no Brasil, em nível federal, é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, que formam o Congresso Nacional.

Enquanto a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos segundo o princípio proporcional à população de cada Estado e do DF, sendo que os Territórios Federais elegem quatro Deputados, o Senado Federal é formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, sendo três Senadores por Estado e pelo DF, cada qual com dois suplentes.

⁴⁰ Tivemos apenas duas experiências de parlamentarismo, no Império (entre 1847 e 1889) e na República (entre setembro de 1961 e janeiro de 1963).

⁴¹ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

⁴² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª Ed., Coimbra: Almedina, 1999, pp. 543 a 545.

No total, são oitenta e um Senadores, dos vinte e seis Estados da Federação e Distrito Federal, com idade mínima de trinta e cinco anos, com mandato de oito anos, com renovação de quatro anos, por um terço e dois terços. Na Câmara, são quinhentos e treze Deputados Federais, número fixado pela Lei Complementar nº 78, de 1993, sendo que nenhum Estado pode ter menos de oito e mais de setenta Deputados, com idade mínima de vinte e um anos, mandato de duração de quatro anos, que corresponde ao tempo de uma Legislatura.

O Congresso Nacional teve seus poderes reforçados com a Constituição de 88. Não ocorreu uma volta ao quadro institucional da República de 1946, quando o Poder Executivo não dispunha do instrumento dos decretos com força de lei e o Congresso tinha muito maior competência na matéria orçamentária do que hoje. Os Constituintes de 88 não aboliram na nova Carta os decretos com força de lei do regime anterior. Eles permaneceram como “medidas provisórias”, eis que os Constituintes tinham a percepção de sua necessidade nos governos democráticos no mundo contemporâneo⁴³.

O fortalecimento do Congresso Nacional revela-se, por exemplo, nas disposições constitucionais que lhe deram papel maior no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Entre as novas atribuições do Legislativo, o Constituinte de 88 conferiu a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal⁴⁴.

O *quorum* para a derrubada de vetos do Presidente da República foi alterado, de dois terços para a maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Além disso, em certas áreas o Poder Legislativo tem competência exclusiva para legislar. O Congresso Nacional tem a prerrogativa de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. As comissões permanentes passaram a ter poder conclusivo para a aprovação de projetos de lei, prescindindo, assim, de deliberação do plenário das Casas.

Quanto às atribuições deliberativas do Congresso Nacional, o art. 49 da Carta Política as arrola e consistem na prática de atos concretos, a elaboração de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações. O veículo normativo adequado é o decreto legislativo ou a resolução. Nessas hipóteses, o Presidente da República não participa do procedimento, que é especial, de competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme normas regimentais.

É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

⁴³ CINTRA, Antônio Octávio e BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Poder Legislativo na Organização Política Brasileira*. 2005. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013

⁴⁴ Idem.

aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas, e fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, dentre outras atribuições elencadas no art. 49 do texto constitucional.

A atribuição de controle e de fiscalização do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo, como parte do sistema de freios e contrapesos, abrange, ainda: controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União e da Comissão mista a que se refere o art. 166, §1º, da CF; tomada de contas do Presidente pela Câmara dos Deputados; pedidos de informação aos Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República; convocação de Ministros de Estado ou de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República; criação de Comissões Parlamentares de Inquérito.

5.2 A CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Câmara dos Deputados representa o povo, cabendo ao Senado a representação dos Estados. Contudo, não há deputados nacionais, eleitos na circunscrição do País, mas sim bancadas estaduais de deputados federais, o que faz com que deputados federais também se vejam como representantes dos entes da Federação no plano nacional.

O número de Deputados Federais é estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população (Lei Complementar nº 78/93). Segundo o texto constitucional, nenhuma unidade da Federação pode ter menos de oito ou mais de setenta Deputados, o que, de fato, acarreta desproporcionalidade na representação. Há os que defendem uma representação não estritamente proporcional dos Estados menores e menos desenvolvidos na Câmara, em razão da grande desigualdade regional, como, por exemplo, o grande peso do Estado de São Paulo na Federação.

As lideranças da Câmara dos Deputados formam o Colégio de Líderes, cujas deliberações, sempre que possível, devem tomar-se mediante consenso entre seus integrantes e, quando isto não for possível, pelo critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica da cada bancada (art. 20 do Regimento Interno). Compõem esse colégio os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Entre as funções do Colégio, destaca-se a de ser ouvido pelo Presidente da Casa na “organização da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados” (art. 17, I, *s*, do RI). Dispõe o § 1º do art. 20 que os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz no Colégio de Líderes, mas não a voto⁴⁵.

As Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados são as “de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante”. Compete às Comissões Permanentes

⁴⁵ CINTRA, Antônio Octávio e BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Poder Legislativo na Organização Política Brasileira*. 2005. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013

“apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação” (art. 22, I do RI).

Atualmente, funcionam vinte Comissões Permanentes, formadas segundo o princípio da proporcionalidade, podendo seu tamanho variar entre dezoito e sessenta e um deputados, com indicação dos membros no início de cada sessão legislativa, pelos líderes, que podem fazer substituições (arts. 25 e 26 do RI).

Nas Comissões Permanentes ocorre a discussão e votação das proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas, podendo também, em caso de projetos de lei, discuti-los e votá-los sem que estes precisem ir ao Plenário, com poder conclusivo, que não se aplica a alguns projetos, como os de lei complementar, de código, os oriundos do Senado ou por ele emendados (que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer das Casas), os em regime de urgência, entre outros (art. 24).

A composição das Comissões pode variar pelas substituições feitas pelos líderes e pela alteração anual dos cargos de direção, vedada a reeleição na mesma legislatura. Na *House of Representatives* (Câmara dos Representantes) do Congresso norte-americano, diferentemente, o critério para escolha dos membros das comissões é o da antiguidade (*seniority*).

Na Câmara funcionam também comissões “criadas para apreciar determinado assunto”, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (art. 22, II, do RI). Entre as comissões temporárias, destacam-se as “especiais” e as “de inquérito”. As Comissões Especiais são as que dão parecer sobre as propostas de emenda à Constituição (PECs) e os projetos de código e também as proposições que versarem sobre “matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada”. São também criadas Comissões Especiais para o estudo de matérias.

A criação de Comissões Especiais para as proposições que caem em mais de três Comissões competentes para o estudo do mérito da matéria, assim como as Comissões de estudo de determinada matéria, fica à discricção do Presidente da Câmara, ou dos Líderes e Presidentes de Comissão. Não há norma no Regimento Interno sobre a designação de sua Presidência e Relatoria, revezando nesses cargos parlamentares indicados pelos maiores partidos da Casa.⁴⁶

⁴⁶ CINTRA, Antônio Octávio e BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Poder Legislativo na Organização Política Brasileira*. 2005. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br> Consultado em 17.6.2013 (Não é, portanto, difícil depreender a conveniência política de constituir esse tipo de Comissão quando a matéria “de competência de mais de três Comissões” seja de interesse político desses partidos, sobretudo quando formem uma aliança, por exemplo como “base governista”).

As Comissões Parlamentares de inquérito têm especial importância para o desempenho de uma das funções fundamentais atribuídas ao Poder Legislativo, a de fiscalização. Podem elas instaurar-se para “apuração de fato determinado e por prazo certo”⁴⁷ e terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 35, do RI).⁴⁸

As proposições legislativas são as propostas de emenda à Constituição, os projetos de leis complementares e ordinárias, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções, que podem originar-se no Senado, proposições de iniciativa dos parlamentares (também da Mesa ou de Comissão), dos outros poderes, das assembleias legislativas, ou de iniciativa popular (dos cidadãos).

A Constituição Federal determina que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (art. 64 da CF).

O Regimento Interno estabelece que as proposições distribuídas às Comissões para discussão e votação sejam apreciadas pelas Comissões de mérito competentes em razão da matéria, pela Comissão de Finanças e Tributação, para exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame de mérito, “quando for o caso” e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, “para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso” (art. 53 do RI).

A maior parte das proposições são discutidas e votadas no Plenário em turno único, com exceção de matérias que tramitam em dois turnos como as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar.

Quanto à natureza de sua tramitação, há proposições em regime de urgência, outras com prioridade, dependendo da matéria (art. 151 do RI). Entre as razões para urgência, especifica o Regimento Interno a solicitação desse regime nas proposições de iniciativa do Presidente da República (art. 151, I, do RI).

Segundo o Regimento Interno, urgência implica dispensa de exigências, interstícios ou algumas formalidades regimentais. Um caso extremo de urgência é a inclusão automática na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, de proposição que verse sobre matéria “de relevante e inadiável interesse nacional”, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, conhecida como de “urgência urgentíssima” (art. 155 do RI).

⁴⁷ Idem.

(Jurisprudência do STF estabelece que uma comissão parlamentar de inquérito pode ter seu prazo de funcionamento estendido por toda uma legislatura. Cf. Moraes, Alexandre. Direito Constitucional, São Paulo, Atlas, 2003, pg. 382).

⁴⁸ Idem.

(O § 1º do art. 35 define “fato determinado” como sendo “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”. Essa definição procura inibir o uso da CPI como mera arma da luta política entre partidos da situação e da oposição, mediante a criação de CPIs de finalidades vagamente caracterizadas, mas cuja criação pode ter impacto na opinião pública e nos meios de comunicação de massa).

5.3. O SENADO FEDERAL

Na esteira das Constituições republicanas, a Constituição de 88 manteve a federação e o bicameralismo, com a necessidade do Senado Federal, formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, sendo três Senadores por Estado e pelo DF, cada qual com dois suplentes.

Sobre a semelhança entre o nosso sistema e o norte-americano, JOSÉ AFONSO DA SILVA entende que não há propriamente a representação dos Estados no Senado, tanto aqui, quanto nos Estados Unidos da América:

“O argumento da representação dos Estados pelo Senado se fundamentava na ideia, inicialmente implantada nos EUA, de que se formava de delegados próprios de cada Estado, pelos quais estes participavam das decisões federais. Há muito que isso não existe nos EUA e jamais existiu no Brasil, porque os Senadores são eleitos diretamente pelo povo, tal como os Deputados, por via de partidos políticos. Ora, a representação é partidária. Os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados, e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado, eleitos pelo povo, serem de partido adversário do Governador, portanto defenderem, no Senado, programa diverso deste; e como conciliar a tese da representação do Estado com situações como esta?”⁴⁹

Compõem o Senado oitenta e um Senadores, dos vinte e seis Estados da Federação e do Distrito Federal, com idade mínima de trinta e cinco anos, com mandato de oito anos, com renovação de quatro anos, por um terço e dois terços.

O art. 52 dispõe sobre a competência privativa do Senado Federal. A rigor, a competência é exclusiva, pois o Senado não pode delegá-la. Dentre elas, destacam-se: processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição, e outras autoridades; competências para o controle sobre o crédito público e também sobre o endividamento dos entes da Federação; elaboração de seu regimento interno, dentre outras.

No bicameralismo pátrio, não predomina uma câmara sobre a outra. Há, contudo, a primazia da Câmara dos Deputados para a iniciativa legislativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e para a iniciativa popular (arts. 61, § 2º, e 64 da CF). Nesses casos, o Senado funciona sempre como câmara revisora.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 21ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 509.

O processo legislativo tem início no Senado quando a proposição é de iniciativa de Senador. As propostas ligadas a leis orçamentárias tramitam ao mesmo tempo nas duas Casas do Congresso Nacional. Já os vetos presidenciais a projetos de lei são deliberados pelo Senado e pela Câmara em sessões conjuntas, após análise por Comissão Mista composta de Deputados e Senadores, indicados pelos Presidentes das respectivas Casas.

As medidas provisórias têm tramitação regida por Resolução do Congresso Nacional. Conforme dispõe a Resolução nº 1, de 1989, Comissão Mista, integrada por sete Senadores e sete Deputados, é designada pela Presidência do Congresso Nacional para seu estudo e parecer. Em plenário, a matéria é submetida a um único turno de discussão e votação.

5.4. O PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo no Brasil é monocrático, em que o Presidente da República reúne as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, como nos EUA, e diferentemente do que ocorre na França, em que o executivo é dual, com um Chefe de Estado e um Conselho ou Gabinete de Ministros.

Apenas em dois momentos históricos experimentamos o parlamentarismo, no Império, entre 1847 e 1889, e na República, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963.

O art. 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal determinou que, em 7.9.93, o eleitorado definiria, por meio de plebiscito, a forma, república ou monarquia constitucional, e o sistema de governo, parlamentarismo ou presidencialismo, que deveriam vigorar no País. O citado plebiscito realizou-se em 21.4.93, por força da Emenda Constitucional nº 3/92, concluindo pela manutenção da República presidencialista no Brasil.

O Presidente da República é eleito, simultaneamente com o Vice-Presidente, pelo sufrágio universal e voto direto e secreto do eleitorado, segundo o princípio da maioria absoluta, em eleição que pode ter dois turnos.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 5/94 reduziu de cinco para quatro anos o mandato do Presidente da República. A reeleição do Chefe do Poder Executivo passou a ser permitida após a edição da Emenda Constitucional nº 16/97.

São atribuições do Presidente da República, como Chefe de Estado (art. 84 da CF): manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (VII); celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (VIII); convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional (XVIII); nomear Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores (XIV); nomeação de um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União (XV); nomeação de magistrados do TRF, TRT e TRE (XVI); declarar guerra (XIX); celebrar a paz (XX); conferir condecorações e distinções honoríficas (XXI); permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (XXII).

Como Chefe de Governo e da Administração Federal, o Presidente da República tem as seguintes atribuições (art. 84 da CF): nomear e exonerar Ministros de Estado (I); exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (II); iniciar o processo legislativo nos casos previstos na Constituição Federal (III); sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (IV); vetar os projetos de lei, total ou parcialmente (V); dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (VI); decretar o estado de defesa e o estado de sítio (IX); decretar e executar a intervenção federal (X); remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias (XI); conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei (XII); exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos (XIII); nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei (XIV); nomear membros do Conselho da República (XVII); convocar e presidir o Conselho da República (XVIII); enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento (XXIII); prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (XXIV); editar medidas provisórias (XXVI), dentre outras.

Os decretos com força de lei (decretos-lei) do regime anterior foram mantidos na Constituição de 88 como “medidas provisórias”, inspiradas na Constituição italiana, eis que os Constituintes tinham a percepção de sua necessidade nos governos democráticos no mundo contemporâneo.

As medidas provisórias são adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, em caso de relevância e urgência, vedada a edição sobre determinadas matérias elencadas na Constituição Federal, devendo ser submetidas imediatamente ao Congresso Nacional (art. 62 da CF).

São diplomas normativos sujeitos a condição resolutiva, eis que perdem sua eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

5.5. O PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário é exercido pelos órgãos elencados no art. 92 da Constituição Federal: Supremo Tribunal Federal (órgão de cúpula); Conselho Nacional de Justiça (órgão administrativo, não jurisdicional); Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (justiça federal comum); Tribunais e Juízes do

Trabalho (justiça federal especializada); Tribunais e Juízes Eleitorais (justiça federal especializada); Tribunais e Juízes Militares (justiça especializada); Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (justiça estadual comum).

Em razão da adoção da forma federal de Estado, o Judiciário é federal (matérias de interesse da União), e estadual (matérias de interesse local).

Os atos típicos do Poder Judiciário são os jurisdicionais, capazes de fazer “coisa julgada” (art. 5º, inciso XXXVI). A tarefa jurisdicional do Poder Judiciário consiste em dizer o direito (*juris dicere*) aplicável a uma controvérsia, deduzida processualmente em caráter definitivo e com força institucional do Estado⁵⁰.

As decisões jurisdicionais têm o traço da definitividade, eis que todas as controvérsias em que houver lesão ou ameaça a direito podem ser levadas ao Judiciário, conforme preceito insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Os magistrados são agentes políticos, ou seja, componentes de Poder de Estado que atuam com liberdade funcional, desempenhando atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição Federal e em leis especiais.

As prerrogativas dos juízes, como agentes políticos, não são privilégios pessoais, mas garantias de independência e de imparcialidade da instituição judiciária para o pleno exercício das altas e complexas funções e decisões dos magistrados.

⁵¹.

O art. 95 da Constituição Federal prevê as três prerrogativas dos magistrados: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Segundo o inciso I do art. 95, a vitaliciedade adquire-se, no primeiro grau, após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado. Nos demais casos, o magistrado só pode perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado.

Já o art. 93, inciso VIII, enuncia que o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria de magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa.

A Constituição de 88 promoveu significativas mudanças no perfil constitucional do Poder Judiciário, buscando adequar a prestação jurisdicional à ampliação dos direitos individuais e coletivos e aos novos instrumentos de proteção judicial.

⁵⁰ ATALIBA, Geraldo. *VI Curso de Especialização em Direito Tributário*. Resenha Tributária, SP, 1978, citado por TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. Revista dos Tribunais, SP, 1990, p. 171.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2000, 25ª Ed., Malheiros Editores, p. 71. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, 2010, 7ª Ed., Malheiros Editores, p. 520.

Contudo, o aumento do número de processos no Poder Judiciário e o acúmulo de causas sem solução demandou novas mudanças constitucionais e, após doze anos de discussões no Congresso Nacional, foi aprovada a primeira parte da Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45, de 2004), e encaminhada à Câmara dos Deputados a segunda parte da Reforma do Judiciário (Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2005).

Dentre as modificações da Reforma do Judiciário, destaca-se a atribuição de eficácia vinculativa às decisões do Supremo Tribunal Federal, que se restringe a situações bem delineadas no texto constitucional. Deve ser aplicada em matérias exaustivamente discutidas e que demandam soluções urgentes para grande número de processos em tramitação no Judiciário.

Outra inovação que merece destaque é a introdução da repercussão geral, consentânea com o papel de uma Suprema Corte no exercício de sua jurisdição constitucional. Com a repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal passou a ter um filtro eficiente para a apreciação de matérias relevantes para o País, como ocorre com a Suprema Corte norte-americana.

Importante mudança no Poder Judiciário nacional ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Justiça. Quando de sua criação, tecemos o seguinte comentário:

“A criação do Conselho Nacional de Justiça é o resultado de muitos anos de debates no Congresso Nacional sobre a necessidade ou não de criação de órgão de controle do Poder Judiciário. Primeiramente, tem-se a impressão de que o que animava os defensores da criação do Conselho era a possibilidade de instituição de órgão competente para receber denúncias de corrupção e reclamações quanto aos serviços do Judiciário, mas, ao longo do tempo, amadureceu a ideia de criação de um órgão que pudesse, antes de tudo, pensar o Judiciário em nível nacional, desenvolvendo uma política nacional para o Poder Judiciário, e, em tarefa complementar à das corregedorias, exercer o controle disciplinar.

Nesse passo, além do maior controle social sobre as atividades administrativas do Poder Judiciário, o que atende à exigência republicana, a sociedade brasileira espera que a criação do Conselho Nacional de Justiça e outros mecanismos gerenciais que poderão ser fomentados nos Tribunais e juízos possam provocar um verdadeiro choque de eficiência na Instituição.”⁵²

Com a aprovação da Reforma do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, que foi criado para cuidar de questões disciplinares de juízes e elaborar políticas estratégicas para o Judiciário, não passou a ter competência para determinar a perda do cargo de magistrado, como pretendiam muitos defensores de uma atuação mais forte do

⁵² BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Judiciário na Constituição de 1988. Um Poder em evolução in Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*, 2008, volume II, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 767.

Conselho. A supressão da competência do CNJ foi decidida pelo Senado Federal, na votação da PEC nº 96/92 (art. 103-B), e, posteriormente, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal ao se manifestar sobre a constitucionalidade formal da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3.367, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB).⁵³

Logo após a aprovação da Reforma do Judiciário, foram editadas diversas leis ordinárias federais que aperfeiçoaram o processo judicial, cabendo destacar: a lei que conferiu nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento (Lei nº 11.187, de 19.10.05), a que estabelece a fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento e revoga dispositivos relativos à execução fundada em título judicial (Lei nº 11.232, de 22.12.05), a lei de informatização do processo judicial civil, penal, trabalhista e os processos dos juizados especiais em todos os graus de jurisdição (Lei nº 11.419, de 19.12.06), as leis que regulamentam a repercussão geral (Lei nº 11.418, de 19.12.06) e as súmulas vinculantes (Lei nº 11.417, de 19.12.06), e a lei que estabelece procedimento para o julgamento de recursos especiais no âmbito do STJ, quando detectada multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito (Lei nº 11.672, de 08.05.08). Com o objetivo de implantar o CNJ, foram editadas as Leis nºs 11.364, de 26.10.06; 11.365, de 26.10.06, e 11.618, de 19.12.07.

⁵³ Idem.

6. QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS SISTEMAS DE GOVERNO DOS EUA, DO BRASIL E DA FRANÇA.

	Poder Legislativo	Poder Executivo	Poder Judiciário
Presidencialismo USA	<ul style="list-style-type: none"> - Separação de Poderes - Poder independente (Harmonia entre Poderes pelo sistema de <i>checks and balances</i>). - Bicameralismo: Câmara de Representantes e Senado. - Senado funciona como órgão julgador no caso de <i>impeachment</i> do Presidente e altos funcionários da Federação. - Mandato fixo dos parlamentares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Separação de Poderes - Poder independente (Harmonia entre Poderes pelo sistema de <i>checks and balances</i>). - Executivo unipessoal – Presidente da República eleito por colégio eleitoral (Chefe de Estado e Chefe de Governo). Mandato fixo do Presidente. - Pouca iniciativa legislativa – uso das ordens executivas. - Poder de veto total (não há veto parcial). 	<ul style="list-style-type: none"> - Separação de Poderes - Poder independente (Harmonia entre Poderes pelo sistema de <i>checks and balances</i>). - Juízes federais e membros da Suprema Corte escolhidos pelo Presidente e confirmados pelo Senado. - Poder Judiciário forte (Judicial Review) – controle de constitucionalidade de leis. - Vitaliciedade dos magistrados.
Presidencialismo Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Separação de Poderes - Poder independente (Harmonia entre Poderes pelo sistema de <i>checks and balances</i>). - Bicameralismo: Câmara dos Deputados e Senado Federal. - Senado funciona como órgão julgador no caso de <i>impeachment</i> do Presidente e altos funcionários da Federação. - Mandato fixo dos parlamentares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Separação de Poderes - Poder independente (Harmonia entre Poderes pelo sistema de <i>checks and balances</i>). - Executivo unipessoal – Presidente da República eleito diretamente pelo povo (Chefe de Estado e Chefe de Governo). Mandato fixo do Presidente. - Iniciativa legislativa – Medidas Provisórias e projetos de lei com urgência constitucional. - Poder de veto parcial e total. 	<ul style="list-style-type: none"> - Separação de Poderes - Poder independente (Harmonia entre Poderes pelo sistema de <i>checks and balances</i>). - Juízes de carreira selecionados por concurso público e membros de tribunais escolhidos por diversas formas de seleção (quinto constitucional, p. ex.). - Poder Judiciário forte (Judicial Review) – controle de constitucionalidade de leis. - Vitaliciedade dos magistrados.
Parlamentarismo França	<ul style="list-style-type: none"> - Independência do Chefe de Estado (Presidente), que pode dissolver a Assembleia Nacional. - Interdependência do Chefe de Governo (Primeiro-Ministro) (moção de censura) - Senado eleito por colégio eleitoral. Não pode ser dissolvido. Faz a defesa das coletividades. - Responsabilidade perante o Legislativo do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder Executivo exercido pelo Chefe de Estado (Presidente) e pelo Chefe de Governo (Primeiro-Ministro). - Eleição direta do Chefe de Estado (Presidente). - Poderes ampliados do Chefe de Estado, que nomeia o Primeiro-Ministro e preside o Conselho de Ministros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competência para dirimir conflitos entre pessoas (formação dos juízes na Escola Nacional de Magistratura - ENM). - Os magistrados não têm competência para o controle de constitucionalidade, que é do Conselho Constitucional, um órgão político que não pertence ao Poder Judiciário (controle preventivo e <i>a posteriori</i>).

6. 1. ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS DOS EUA, DO BRASIL E DA FRANÇA

Como restou demonstrado, o Presidencialismo adotado no Brasil em muito se assemelha ao Presidencialismo norte-americano. Primeiro, em razão da influência histórica, especialmente doutrinária, dos Estados Unidos da América na construção do Estado brasileiro republicano e federalista após a queda do império. Segundo, porque aquele sistema muito inspirou o Legislador Constituinte pátrio, que trouxe para o Brasil algumas experiências bem sucedidas, como a separação de poderes do Estado, os controles entre os Poderes (*checks and balances*), o bicameralismo, o *judicial review*, dentre outras.

Evidentemente, o modelo norte-americano não foi transplantado para o Brasil, mas houve adaptações de certas instituições e institutos jurídicos para o nosso país que muito contribuíram para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da nação. A separação dos Poderes, que originalmente surgiu na França, nas obras de Montesquieu, foi definitivamente colocada em prática nos Estados Unidos da América, permitindo a divisão das funções estatais por órgãos independentes e harmônicos entre si, com a ajuda de controles recíprocos para dar equilíbrio ao exercício do poder (*checks and balances*).

Nossas semelhanças estão na separação de Poderes do Estado, com Poderes independentes, Executivo, Legislativo e Judiciário, harmônicos e em funcionamento com controles recíprocos.

O bicameralismo também muito aproxima o sistema brasileiro do norte-americano. Ambas as câmaras que compõem o Poder Legislativo são eleitas pelo povo, mas a opção federalista acarreta a existência de uma câmara representativa dos Estados da Federação.

Como nos Estados Unidos da América, aqui também o Senado funciona como órgão julgador no caso de *impeachment* do Presidente e altos funcionários da Federação. O Senado é a casa revisora do Congresso Nacional, com membros de idade mais avançada e em menor número que os da Câmara baixa. Os mandatos são fixos, pois não estão sujeitos à confiança do Chefe do Executivo, mas diretamente vinculados ao voto popular.

As interferências entre Poderes estatais buscam o equilíbrio, que, por sua vez, evita os desmandos e abusos. Os freios e contrapesos (*checks and balances*) permite a interdependência entre Poderes, como, por exemplo, na elaboração de normas. Nesses casos, o Poder Executivo tem, eventualmente, a iniciativa da lei e tem as competências de sanção e veto. Por outro lado, o Legislativo tem o poder de emendas e de rejeição da proposta do Executivo. O poder de veto impede as alterações não alvitadas ou os projetos de iniciativa parlamentar. Mas também o veto pode ser rejeitado pelo Congresso Nacional, pela maioria absoluta de seus membros, ou vir a lei a ser promulgada pelo Presidente do Senado, se o Presidente não vetar a proposição no prazo constitucional.

Como se vê, nosso sistema recebeu muita influência do modelo norte-americano, mas tem notas do modelo parlamentarista. Assim como no sistema francês em que detectamos a interdependência entre governo e parlamento, com o instituto da medida provisória e o poder de veto do Executivo, podemos vislumbrar também certa dependência entre o Estado governo e o Estado legislador, que não desequilibra o nosso sistema e tem contribuído para o desenvolvimento de nossa democracia. No sistema judicial, a influência é principalmente do modelo americano, pois temos um Poder Judiciário forte, diferentemente do que ocorre na França, em que o Judiciário tem um poder secundário, com atuação de um órgão político para o controle de constitucionalidade das leis.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, procuramos dar os contornos do semipresidencialismo, sistema de governo adotado na França, que se caracteriza pela independência entre o Presidente e o Legislativo; interdependência entre o Primeiro-Ministro e o Legislativo; a eleição *direta* do Presidente da República, ao qual a Constituição reserva atribuições menores do que as dos presidentes nos regimes presidencialistas, mas muito maiores do que as dos presidentes nos regimes parlamentaristas. O Primeiro-Ministro, o Parlamento e o Presidente da República são os três órgãos políticos em destaque.

O sistema de governo semipresidencialista francês, não sendo um sistema parlamentarista puro, tem traços semelhantes aos do presidencialismo, como o desempenho da função de Chefe de Estado por Presidente da República eleito pelo sufrágio popular. Mas, como no sistema parlamentar, o Executivo francês (Primeiro-Ministro e Gabinete de Ministros) surge da correlação de forças entre os partidos eleitos para o Parlamento.

O estudo também traz noções básicas sobre as principais características do presidencialismo, adotado nos Estados Unidos da América e no Brasil, que possui como principais características a separação de funções do Estado (legislativa, executiva e judiciária); o Poder Executivo unipessoal (monocrático); a independência rigorosa entre o Executivo e o Legislativo, com uma interdependência por coordenação, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos; o veto (pelo Presidente); o controle de constitucionalidade (pelo Judiciário) e eleição direta ou indireta do Presidente. Quando indireta, como nos EUA, nunca pelo Parlamento, e sim por um colégio eleitoral formado por cidadãos-delegados, distintos dos parlamentares.

A Constituição Federal de 88 manteve o presidencialismo no Brasil, com previsão de um plebiscito para escolha do sistema de governo. O plebiscito foi favorável à manutenção do presidencialismo em nosso País, com um Poder Executivo monocrático eleito diretamente pelo povo, com as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo; um Poder Legislativo bicameral, composto de câmara alta e câmara baixa; na relação entre os dois Poderes, buscou-se estruturar um sistema decisório eficiente e ágil. Ao Poder Judiciário foi conferida a competência para o controle de constitucionalidade das leis.

O sistema brasileiro, chamado de “presidencialismo de coalizão”, expressão formulada pelo Cientista Político SÉRGIO ABRANCHES, é um sistema presidencial com traços do sistema parlamentar, já afastado pelo texto constitucional de 88 da matriz norte-americana, em razão do amplo poder de iniciativa legislativa do Presidente da República e da formação de coalizão no Legislativo (pacto interpartidos do parlamentarismo), que consiste na realização de acordos entre partidos e alianças entre forças políticas para sustentação do poder político do Presidente.

No Brasil, o Executivo tem grande poder de agenda, decidindo o que vai ser votado ou não. Isso ocorre, por exemplo, com as Medidas Provisórias, atos normativos com força de lei editados pelo Executivo, que sobrestam as deliberações legislativas das Casas em que estiverem tramitando.

ADRIANO CODATO e LUIZ DOMINGOS COSTA esclarecem que, em nosso País, algumas áreas, como a financeira (Banco Central, Conselho de Política Monetária, Ministério da Fazenda), escapam da interferência direta da coalizão:

“Esse pedaço do governo não entra na barganha com os políticos porque se quer garantir a “racionalidade” da política econômica. Mas na verdade, sob o argumento de barrar a fisiologia, cria-se um feudo no sistema estatal incontrolável (pelo próprio presidente, inclusive) e que escapa a qualquer supervisão social.

A consequência prática disso é que elegemos políticos que efetivamente não governam. Se as metas de câmbio e a política de juros condicionam todas as demais áreas estratégicas (política de renda, política de emprego, por exemplo), ficamos com o pior de dois mundos: um pedaço do Estado sem poder e loteado entre os políticos da “base”, que bem ou mal elegemos; e um pedaço do Estado com muito poder (capacidade decisória), mas que não elegemos nem controlamos. Daí que muitas vezes o fato da coalizão interpartidária ocupar espaço no gabinete de governo por meio da posse de pastas ministeriais seja menos importante, politicamente, que o comando que alguns grupos sociais podem ter sobre a capacidade decisória do governo”⁵⁴.

Entretanto, segundo FERNANDO LIMONGI, nosso sistema não é singular, mas muito similar ao de governos parlamentaristas:

*“O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, **não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular.** Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos”⁵⁵.*

⁵⁴ CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. *O que é o presidencialismo de coalizão?* Folha de Londrina, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

⁵⁵ LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.* Disponível na internet, no endereço http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext&tlng=en. Consultado em 8.7.2013.

E conclui seu estudo sobre o sistema político brasileiro:

“Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizções obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizções montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizção presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo.

É equivocado insistir em caracterizar nosso sistema por suas alegadas falhas, pelas suas carências. Inverter a perspectiva, no entanto, só torna a tarefa mais difícil, pois implica aceitar a necessidade de explicar o real, não de condená-lo ou censurá-lo.(...)”

Sobre os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista e o processo decisório, ensina FERNANDO LIMONGI:

*“Em resumo, o grau de centralização do processo decisório deve ser tomado como uma variável independente nas análises institucionalistas. Sua variação independe da variação da forma de governo. De um lado, não é verdade que o gabinete controle a agenda legislativa em todos os governos parlamentaristas. Na medida em que não o fazem, governos parlamentaristas mostram forte tendência a sofrer crises de governabilidade, isso é, do governo se mostrar incapaz de vencer as resistências de minorias encasteladas, por exemplo, em comissões legislativas, como era o caso da França e da Itália. Em governos presidencialistas, o executivo pode ter controle sobre a agenda legislativa sem que isto represente, necessariamente, um risco à ordem democrática. **A relação entre o presidente e sua base de apoio parlamentar não deve ser interpretada de maneira diversa da que tem lugar em regimes parlamentaristas. O sucesso legislativo dos chefes do executivo, presidentes ou primeiros ministros, pode ser explicado com base em modelos similares. A referência é a mesma, qual seja, a delegação da maioria.**⁵⁶” (destacamos)*

Em estudo sobre a relação entre o Legislativo e o Executivo na produção das políticas públicas brasileiras, baseado em análise de proposições apresentadas no Congresso Nacional entre 1999 e 2006, FABIO DE BARROS CORREIA GOMES esclarece que o Poder

⁵⁶ LIMONGI, Fernando. *Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório*. Boletim Informativo e Bibliográfico, n. 55, 2003, pp. 7-39.

Executivo vem predominando na produção de leis por meio da iniciativa legislativa privativa e uso das urgências, o que vem acarretando uma superestimação desse predomínio e desconsideração do presidencialismo de coalizão. No período analisado verificou-se o amadurecimento do sistema, tendo sido detectadas: uma maior produção de emendas constitucionais, que só iniciou em meados da década de 1990; uma maior atividade das comissões permanentes, com atenuação da predominância quantitativa da autoria do Executivo; e uma menor utilização de vetos totais⁵⁷.

Adicionalmente, o citado estudo indicou que as taxas de sucesso e de dominância do Executivo foram inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias (emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias), contrariando a tese da dominância quantitativa do Executivo na aprovação de emendas constitucionais. O Legislativo foi autor de 66,7% das emendas constitucionais, com destaque para a produção originada no Senado. Foi também autor de 59,2% dos projetos de lei aprovados, com destaque para a atuação da Câmara na área social. Restou demonstrada a dominância da coalizão em todas as vias, com 89,2% na via ordinária, 72% na complementar e 90,5% na constitucional.

Concluindo seu estudo FABIO GOMES relaciona medidas para o aperfeiçoamento do sistema de produção legislativa, por meio do fortalecimento das comissões permanentes e do aumento da transparência do funcionamento das instâncias da decisão do Congresso Nacional:

“a) estabelecer critérios de transparência e de previsibilidade na definição das pautas das comissões e do Plenário – permitindo que, além das lideranças partidárias, os presidentes das comissões possuam uma cota mínima para inclusão de matérias –, de forma que sejam destacados os temas mais relevantes para políticas públicas e se facilite um acompanhamento oportuno pela sociedade, inclusive, pela mídia; b) intensificar iniciativas recentes a fim de que as comissões permanentes tenham maior autonomia para utilizarem recursos orçamentários, de modo a ampliarem suas atividades, para que possam utilizar planejamento estratégico, não apenas para metas administrativas e de custo do processo legislativo, mas também para o enfrentamento de problemas em políticas públicas; c) estabelecer monitoramento do fluxo de tramitação das proposições nas comissões; d) como já realizado por algumas comissões, generalizar a identificação e priorização dos temas com proposições em tramitação, utilizando-se de instrumentos virtuais que aumentam a participação dos cidadãos; e) estimular a autoria de proposições também pelas comissões permanentes; f) reduzir informalidades relacionadas à utilização da MPV e à deliberação sobre vetos presidenciais; g) integrar os bancos de dados da Câmara dos Deputados e do Senado

⁵⁷ GOMES, Fabio de Barros Correia. *Uma abordagem sistêmica e estratégica para analisar as interações entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa federal do Brasil* in *Legislativo e democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*/André Sathler Guimarães, Fernando Sabóia Vieira (orgs.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

Federal para que ofereçam relatórios de tramitação legislativa, os quais considerem as várias denominações que as proposições recebem nas duas Casas; b) reduzir, nesses bancos de dados, a ocorrência de variáveis sem informação – particularmente em casos em que as proposições tramitam apensadas a outras – e disponibilizar o banco para pesquisadores.”

Convidado a participar do Seminário Estado x Governo, em 7.5.2013, ACIR ALMEIDA, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, trouxe à Comissão Especial de Aprimoramento das Instituições Brasileiras – CEESTA, da Câmara dos Deputados, importante informações e esclarecimentos sobre os papéis do Congresso Nacional e do Poder Executivo na produção de leis.

Justificando o sucesso e a dominância, elevados e estáveis, do Poder Executivo na produção legal, ACIR ALMEIDA entende que se devem principalmente às competências do Presidente para a edição de medidas provisórias, a iniciativa legislativa reservada, a urgência e o orçamento, associadas aos poderes dos líderes partidários na fixação de pautas, controle de comissões e representação de bancada (cooperação Presidente-Líderes conduz ao controle de agenda).

Segundo ACIR ALMEIDA, o Congresso Nacional não tem dominância, mas é reativo, com grande poder de emendar proposições legislativas. Contudo, nos últimos anos, desde 2008, vem-se observando o aumento do número de leis aprovadas pelo Congresso em comparação às leis de iniciativa do Executivo. A taxa de dominância do Executivo teve queda forte após 2004 e caiu abaixo de 50% em 2009 e 2012.

Sugere, como reformas para um Congresso Nacional de perfil mais proativo: “valorizar a representação parlamentar: mais incentivos à carreira legislativa; reduzir custo de ser oposição ao governo; fortalecer as comissões permanentes: restringir a criação de comissões especiais; restringir o uso de medidas provisórias; fortalecer o poder de alocação do Congresso: orçamento imperativo; exame do PLOA pelas comissões permanentes”.

Passando às considerações atinentes ao Poder Judiciário brasileiro, a introdução da repercussão geral e da súmula vinculante pela Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/04) aproximou o nosso modelo do norte-americano, da Suprema Corte. Os sistemas brasileiro e norte-americano distanciam-se do francês no qual o Judiciário tem papel secundário e auxiliar da Assembleia Nacional.

Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, donde só se pode concluir que o texto constitucional outorga ao STF o poder de politicamente, de acordo com os fins e valores constitucionais, decidir as causas que vai ou não julgar, como ocorre na Suprema Corte dos Estados Unidos e em boa parte dos Tribunais Constitucionais europeus.

Como bem ressaltou Luis Roberto Barroso, o Poder Judiciário foi o grande vitorioso nos vinte anos que sucederam a edição da Constituição Cidadã, com a ampliação da demanda por Justiça e a judicialização de importantes questões nacionais. A seu ver, o Judiciário recuperou suas garantias e passou a ser Poder político que disputa espaço com os demais Poderes estatais. Apontou, ainda, a importância da jurisdição constitucional e o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção das minorias, na perspectiva de que há avanços que o processo político majoritário não logra alcançar.⁵⁸

Sobre a ampliação de poderes do Supremo Tribunal Federal e o ativismo judicial, LUIS ROBERTO BARROSO chama a atenção para os excessos que podem ser cometidos. Destaca, ainda, a necessidade da reforma política:

“Uma nota final: o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes.”

No presente estudo, refletimos sobre as inovações trazidas pela Constituição de 88, no sentido de posicionar o Congresso Nacional como Instituição que governa junto com o Executivo, promovendo um sistema misto para concretização das ações de governo e exigindo-se que as medidas do Poder Executivo sejam muito mais transparentes.

De fato, vinte e seis anos se passaram desde a promulgação de nossa Constituição Federal vigente, com a edição de mais de setenta emendas constitucionais, sem contar com as reformas aprovadas, como a administrativa, a do Judiciário e da previdência, e com a tentativa de reformas complexas e de difícil consenso, como a tributária e a política.

Hoje, quando lembramos as afirmações de EGÍDIO FERREIRA LIMA durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, concluímos a grande verdade que foi e continua sendo a necessidade de bem pensar o sistema de governo, como “a coisa mais séria e importante que possamos conceber. Dele poderá depender a democracia que estamos pretendendo edificar, o desenvolvimento do país, a sua modernização e o caráter de justiça da sociedade”, nas palavras daquele Legislador Constituinte⁵⁹.

Após esses vinte e seis anos, presenciamos hoje o grande amadurecimento institucional alcançado, não obstante os obstáculos ordinários por que passam

⁵⁸ Conferência “20 Anos da Constituição de 1988” proferida em 09.05.08, no VIII Congresso Brasileiro de Direito de Estado, realizado em Salvador, Bahia.

⁵⁹ LIMONGI, Fernando. *O Poder Executivo na Constituição de 1988*. Disponível, na internet, em http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf. Consultado em 8.7.2013.

os Poderes constituídos no Estado Democrático de Direito. Os três Poderes da República Federativa do Brasil são harmônicos e independentes entre si, num equilíbrio sempre buscado e alcançado ao longo da história da vigência da “Constituição Cidadã”.

Sobre a necessidade de equilíbrio entre as instituições de um País, merece transcrição de excerto de aula de Direito Constitucional de LUÍS ROBERTO BARROSO:

“A vida, a jurisdição constitucional, a vida institucional, é um permanente equilíbrio, é como a vida das pessoas, dos professores, dos advogados, dos cidadãos, a vida institucional é um equilíbrio permanente. Estamos sempre atravessando uma corda bamba, às vezes inclina um pouco para cá, às vezes se inclina um pouco para lá, mas está sempre se equilibrando. Às vezes, a plateia vendo de baixo pode achar que o equilibrista está voando. Não tem problema. A vida é feita de algumas ilusões. Mas o equilibrista, ele tem que saber que ele está se equilibrando, porque se ele achar que está voando ele vai cair, e na vida real não tem rede de proteção. Portanto, a jurisdição constitucional deve ser exercida como a vida deve ser vivida, com valores, com determinação, com uma dose de senso de humor, com humildade.”⁶⁰ (destacamos)

Em verdade, alguns excessos têm sido notados e a sociedade tem feito críticas notáveis: na edição de medidas provisórias; na inação do Congresso Nacional quando chamado a atuar na produção e aperfeiçoamento de atos normativos e fiscalização da administração pública; e no ativismo judicial que transforma a Corte Suprema em legislador positivo.

Há, contudo, que se destacar que o sistema de governo adotado no Brasil vem sendo vitorioso e consentâneo com o ideal democrático sonhado pelos Constituintes de 88. Muito há que se aperfeiçoar, mas existe também grande esperança na evolução do bom relacionamento entre os Poderes da República, para o equilíbrio e manutenção da democracia no Brasil.

Todas essas ponderações acerca do sistema presidencial brasileiro nos conduzem à conclusão de que nosso sistema recebeu grande influência do modelo norte-americano, mas há também traços do modelo parlamentarista, mas propriamente do semiparlamentarista adotado na França. No sistema francês detectamos a interdependência entre governo e parlamento, o que também se sente com a prática da edição de medidas provisórias e o poder de veto do Executivo. Há, de fato, certa dependência entre o Estado governo e o Estado legislador, que, até o momento, vem conduzindo a elaboração de políticas públicas com bons resultados. No sistema judicial, temos um Poder Judiciário forte, o que nos aproxima do modelo norte-americano, mas nos afasta do francês, com um Poder Judiciário secundário, focado na resolução de conflitos entre jurisdicionados e afastado das grandes questões nacionais.

⁶⁰ Disponível, na internet, no endereço <http://www.conjur.com.br/2009-mar-07/luis-roberto-barroso-traca-historico-direito-constitucional-tv?pagina=8> Consultado em 9.7.2013.

Por fim, há que se frisar que todos os controles previstos no texto constitucional, que são os freios e contrapesos necessários para o exercício das funções estatais (*checks and balances*) têm funcionado a contento no Brasil, com a manutenção do equilíbrio entre os poderes constituídos. Não obstante as críticas sobre o excesso de medidas provisórias emitidas pelo Executivo e o crescimento do ativismo do Poder Judiciário nos últimos tempos, o sistema presidencialista brasileiro tem conseguido bons resultados e vem fortalecendo a democracia em nosso país.

A edição de medidas provisórias, instituto incorporado ao sistema constitucional pátrio e que constitui uma nota do parlamentarismo italiano no modelo presidencialista adotado em nosso país, tem recebido muitas críticas, seja pelo excesso de medidas editadas, seja pelo seu conteúdo muitas vezes abrangente e que não observa a Lei Complementar nº 95, de 1998, que restringe o objeto dos atos normativos, seja também pela não observância dos requisitos constitucionais de urgência e relevância.

Não obstante isso, os Poderes Legislativo e Executivo têm sabido enfrentar os desafios do desenvolvimento nacional e, principalmente, decorrentes das crises econômicas internacionais que nos atingem, dando respostas em tempo hábil por meio de edição de leis, tanto as decorrentes de medidas provisórias quanto as derivadas de leis originadas no Executivo ou no Congresso Nacional. Não há que se falar de prevalência do Executivo sobre o Legislativo quando o que se constata é a grande participação dos parlamentares na elaboração de atos normativos.

Assim, o papel do Congresso Nacional no sistema presidencialista brasileiro está sendo exercido dentro do esquema forjado pelo Constituinte originário de controle recíprocos entre os Poderes estatais. A atuação dos parlamentares não se resume ao Plenário das Casas Legislativas, mas abrange o trabalho das Comissões, que têm poder terminativo em muitas matérias. Há que se considerar também o grande esforço para alterações dos textos normativos por meio de emendas parlamentares que contribuem para o aperfeiçoamento do processo legislativo. Os aprimoramentos alcançados pelas emendas muitas vezes não são contabilizados, mas, de fato, permitem real participação dos Congressistas no processo de elaboração de leis.

Quanto ao veto presidencial, importante inovação foi a trazida pela Resolução nº 1, de 2013 – CN, que alterou a redação dos arts. 104 a 106 da Resolução nº 1, de 1970 – CN, que dispõe sobre o Regimento Comum do Congresso Nacional. Tal diploma legal modificou a tramitação dos vetos, aplicando-se à apreciação dos vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013.

Segundo a Resolução nº 1/13 – CN, comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este designará Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de setenta e duas horas. O veto será apreciado pelo Congresso Nacional em trinta dias, contados da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal. A

apreciação do veto sobresta a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional. Ocorrerá nas sessões convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente. Se por qualquer motivo não ocorrer tal sessão, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando as demais matérias até que se ultime sua apreciação.

Ainda é cedo para identificarmos os benefícios da nova Resolução do Congresso Nacional sobre vetos, mas se trata, sem dúvida, de um avanço do Poder Legislativo, na busca de dar respostas mais rápidas à sociedade brasileira sobre a elaboração das leis em nosso país.

Quanto ao equilíbrio e harmonia entre os Poderes estatais em nosso país, como já frisado, importante questão é a do ativismo judicial. Nesse aspecto, o Congresso Nacional tem sua contribuição a dar, principalmente na regulamentação de normas constitucionais. A omissão do legislador em certas matérias tem provocado a ação do Judiciário para a solução de questões como, por exemplo, greve no setor público e criação de municípios, dentre outros temas relevantes para a sociedade brasileira.

Mas a solução, a nosso sentir, não virá de alteração da norma constitucional vigente, pois o texto normativo em vigor já se mostra suficiente para a atuação do Poder Legislativo. Depende de decisão política de elaboração de leis regulamentadoras de normas constitucionais e, principalmente, da reforma política, que não necessariamente importa em alteração da Constituição de 88.

Por derradeiro, cabe sempre lembrar que é da essência da democracia a discussão livre dos problemas nacionais que, inevitavelmente gera choques e conflitos entre os Poderes constituídos. Tudo isso é natural, democrático e estimula o desenvolvimento de nosso país. No Brasil, os três Poderes da República vêm desempenhando seus papéis constitucionais, mas sempre existirá espaço para o aprimoramento das instituições, motivo pelo qual as discussões e debates não podem parar, pois só qualificam a democracia brasileira do século XXI.

8. REFERÊNCIAS

ACCOYER, Bernard. *L'Assemblée nationale en 30 questions*. Paris: La Documentation Française, 2012. p. 49.

ASSEMBLÉE NATIONALE (FRANCE). Fiche n° 2 Disponível na internet, no endereço: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_2.asp. Consultado em 27.5.2013.

ASSEMBLÉE NATIONALE (FRANCE). Fiche n° 4 : L'Assemblée nationale et le Sénat - Caractères généraux du Parlement, disponível na internet, no endereço: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_4.asp Consultado em 22.5.2013.

ATALIBA, Geraldo. *VI Curso de Especialização em Direito Tributário*. Resenha Tributária, SP, 1978, citado por TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. Revista dos Tribunais, SP, 1990, p. 171.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Judiciário na Constituição de 1988. Um Poder em evolução in* Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira, 2008, volume II, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 767.

BARROSO, Luís Roberto. *A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Estudo financiado pelo Instituto Ideias, p. 30, Disponível na internet, no endereço: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/instituto_proposta_parte_i_sistema_de_governo.pdf Consultado em 22.5.2013.

BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 18. Ed., Paris: 1977, p. 165. *Apud* HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 648.

CADART, Jacques. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 2. Ed, Paris: LGDJ, 1980, t. 2, p. 664-665 *Apud* HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte: 1999, p. 647.

CAETANO, Marcelo *apud* FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª Ed., Coimbra: Almedina, 1999, p. 549.

CINTRA, Antônio Octávio. As Ordens Executivas nos Estados Unidos. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005 <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013. O estudo baseia-se no livro de Kenneth R. Mayer, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

CINTRA, Antônio Octávio e BANDEIRA, Regina Maria Groba. *O Poder Legislativo na Organização Política Brasileira*. 2005. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. *O que é o presidencialismo de coalizão? Folha de Londrina*, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL (FRANCE) Informações disponíveis na internet, no endereço: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale/presentation-generale.206.html> Consultado em 12.6.2013.

DUCHACEK, Ivo D. *Mapas del poder. Política constitucional comparada*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976, p. 307-308 *Apud* HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte: 1999, p. 647.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140. *Apud* SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional*, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 685.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GOMES, Fabio de Barros Correia. *Uma abordagem sistêmica e estratégica para analisar as interações entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa federal do Brasil in* Legislativo e democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados/André Sathler Guimarães, Fernando Sabóia Vieira (orgs.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

HORTA, Raul Machado Horta. *Tendências atuais dos regimes de governo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília ^a24 n. 25 jul/set 1987, p. 133.

HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2.Ed., Belo Horizonte: 1999, p. 663.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, 1999, pp. 117, 118.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Disponível na internet, no endereço http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext&tlng=en. Consultado em 8.7.2013.

LIMONGI, Fernando. *O Poder Executivo na Constituição de 1988*. Disponível na internet, no endereço [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O Poder Executivo na Constituicao de 1988.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf). Consultado em 8.7.2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2000, 25ª Ed., Malheiros Editores, p. 71.

RABAT, Márcio Nuno. *Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra*. Estudo. Agosto/2002. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *As Ordens Executivas nos Estados Unidos. Plenarium*, v.5, n.5, p.282-295, out., 2008. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>. Consultado em 17.6.2013.

SÉNAT (FRANCE). Quadro comparativo entre a Constituição da França e a Revisão Constitucional de 2008 disponível na internet, no endereço: <http://www.senat.fr/role/fiche/tc2009.pdf>. Consultado em 13.6.2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, 2010, 7ª Ed, Malheiros Editores, p. 520.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 21ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 504.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional*, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

SOUZA, Sully Alves de. *A política nas Constituições contemporâneas*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, p. 65-66, 1971, *Apud* HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte: 1999, p. 647.