

## **TRIPARTIÇÃO DE PODERES NO BRASIL: NECESSIDADE DE REALMENTE TORNÁ-LOS INDEPENDENTES E AUTÔNOMOS**

### **TRIPARTITION OF POWERS IN BRAZIL: NEED TO REALLY BECOME US INDEPENDENT AND AUTONOMOUS**

Horácio Monteschio<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-0360-6521>

#### **Resumo**

Em que pese à redação contida no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, que não deixa qualquer margem de dúvida sobre a sua extensão e clareza ao ponderar que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, na prática tem-se verificado que o Poder Executivo tem assumido força, protagonismo e influência sobre os demais Poderes da república a ponto de desnaturar a essência republicana. O presente texto vem colocar um pouco mais de luzes sobre o debate que ainda é incipiente, mas necessário, para tornar no mínimo equilibrada a relação entre os Poderes na República Federativa do Brasil. Não há mais como admitir que o Poder Executivo, dentro do presidencialismo de coalizão praticado no Brasil continue sendo mantido, pois as consequências estão ocasionando a ingovernabilidade, a quebra da isonomia.

**Palavras-chave:** Separação dos Poderes; presidencialismo; necessidade de garantir a independência e harmonia entre os poderes.

#### **Abstract**

In spite of the wording contained in art. 2 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, which leaves no room for doubt as to its extent and clarity in considering that “there are powers of the Union, independent and harmonious among each other, the Legislative, the Executive and the Judiciary”, in practice it is verified that the Executive Power has assumed force, protagonism and influence on the other powers of the republic to the point of denaturing the republican essence. The present text has put a little more light on the debate that is still incipient, but necessary, to make at least a balanced relationship between the Powers in the Federative Republic of Brazil. There is no longer any way to admit that the Executive Branch within the coalition presidentialism

---

<sup>1</sup> Pós doutor na Universidade de Coimbra – Portugal e pelo UNICURITIBA, Paraná – Brasil. Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de São Paulo – FADISP. Mestre em Direitos da Personalidade – UNICESUMAR. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8861821320530256>. *E-mail:* h.monteschio@uol.com.br

practiced in Brazil continues to be maintained, because the consequences are causing ungovernability, the breakdown of isonomy.

**Keywords:** Separation of Powers; presidentialism; need to ensure independence and harmony between powers.

**Sumário:** Introdução. 1. Preponderância do poder executivo na federação brasileira. 2. Presidencialismo de coalisão no Brasil. 3. Aprimoramento da representação política no presidencialismo brasileiro. Conclusões.

Recebido/Received 22.07.2020– Aprovado/Approved 20.09.2020

## INTRODUÇÃO

A tripartição de poderes cuja originalidade pode ser atribuída as ideias formuladas por Platão e Aristóteles, já em sua essência tinha como escopo fundamental impedir que haja uma concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa, ou titular, assegurando a felicidade a todos.

Cabe destacar que dentro da própria evolução da concepção de separação de poderes, com o intuito de assegurar um maior equilíbrio dentro do Estado foi objeto dos pensamentos de John Locke e Montesquieu. Ao estabelecer uma separação, uma divisão, se busca estabelecer um equilíbrio aos poderes, não assistindo razão a preponderância de um Poder sobre os outros. Neste sentido cabe destacar a doutrina de Alexandre de Moraes.

*A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que a exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no Segundo tratado do governo civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federalista, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagra na obra de Montesquieu O espírito das leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássica, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração francesa dos Direitos do homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º de nossa Constituição Federal<sup>2</sup>.*

Em que pese os pensamentos desenvolvidos por Montesquieu e Locke, assim como outros autores, mas a ideia central de separação de poderes, ou funções, pouco

---

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre, *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2017, p. 433.

foi acrescentado tendo como parâmetro comparativo o pensamento político dos gregos. Assim destacado por Ives Gandra Martins da Silva.

*O que Locke e a Inglaterra ofertaram para o aprofundamento temático de Montesquieu foi a tripartição equilibrada do poder. Hoje, estamos convencidos – quanto mais lemos os autores modernos – de que, em matéria de Direito, pouco se acrescentou ao que os romanos criaram; e, em matéria de Filosofia, pouco se acrescentou ao que os gregos desvendaram. Qualquer filósofo posterior, como Políbio, que era também historiador, passando por Hume, Hobbes, Locke, Bacon, Maquiavel – historiador, filósofo, político e sociólogo – Rousseau e outros, traz pequena contribuição ao pensamento universal descortinado pelos gregos. Tendo a impressão de que depois dos gregos pouca coisa se pôde criar. Criaram-se variações inteligentes, mas o tema central de Filosofia se encontra na Grécia e o do Direito em Roma. Ora, com a tripartição equilibrada de poderes de Montesquieu, chega-se à discussão do sistema de governo, já a esta altura, após a Revolução Francesa, eliminando-se de vez a possibilidade de se discutir a permanência de monarquias<sup>3</sup>.*

Ao avançar no cenário histórico é importante destacar que a separação e equilíbrio entre os poderes, deve salvaguardar a independência e a devida harmonia. No caso específico do Brasil, como será objeto de estudo nos próximos capítulos, o art. 2º do texto constitucional é mais do que evidente ao assegurar a independência e harmonia entre os poderes. Por hora é necessário deixar claro que no atual quadro político e democrático brasileiro os poderes enfeixados nas mãos do presidente da república acabam por deixar a tripartição de poderes, no que concerne ao equilíbrio, a mera questão a ser ensinada na academia pois na prática há um evidente desequilíbrio. Mas, dentro da moldura fática vivida e inspirada em tempos remotos cabe citar os mestres portugueses Canotilho e Vital Moreira.

*Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (*Verfassungstrue* na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política,*

---

<sup>3</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva, *A constituição brasileira de 1988: interpretações*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990, p. 187.

É possível afirmar a existência de uma hipertrofia dos poderes exercidos pelo presidencialismo no Brasil, ainda mais diante da presença do “presidencialismo de coalizão”. É importante ressaltar que dentro de um Estado liberal a atuação do Poder Executivo é meramente observadora, atuando de forma negativa, portanto deixando de atuar politicamente. Por outro lado, com a força do Estado social, com as constituições do México (1917) e de Weimar (1919) passa a impor novos formatos ao Estado, assumindo uma feição de interesse profundamente fincados na seara social.

Como consequência mais visível do Estado social, ou seja, o Estado intervindo para garantir direitos fundamentais aos seus integrantes passa o Estado a desfrutar de um novo “*status*”, passa a ser entendido como garantidor, ou seja, como aquele que é o garante contra a intervenção do capital.

Dentro desse quadro há uma bem engendrada organização política que passa a impor uma dependência dos seus integrantes às políticas do Estado. Dentro da baixa densidade cultural e de valores pessoais dos integrantes de determinado Estado está criada dependência as políticas sociais.

Esse quadro fático faz com que se crie uma conjunção de fatores, em vários casos, perversa de uma “troca” entre o titular do poder político na sua permanência ou de seu grupo político, em troca pela concessão de benefícios aos integrantes do Estado.

Assim, cria-se a preponderância dos Poderes nas mãos do chefe do Poder Executivo, em razão da presença concentrada de poderes e prerrogativas dentro do feixe de competências que lhe são conferidas pelo texto constitucional, bem como pela legislação infraconstitucional. No Brasil essa preponderância é por demais evidenciada nos últimos anos.

Dentro dessa temática reflexiva e introdutória deve ser pontual, já que o espaço ideal desse debate extrapola o permitido no atual contexto, mas sem perder a precisão científica. Por oportuno, diante do desequilíbrio entre os poderes na República Federativa do Brasil, entenda-se: que há, e não é recente a constatação, a “invasão” nas funções públicas.

Como não há vácuo de poder, outros “poderes” acabam assumindo preponderância em face dos constituídos e descritos na tripartição constitucional. A toda evidência, tanto o Ministério Público, quanto os Tribunais de Contas vem assumindo funções que eram destinadas aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Em razão da inexpressiva capacidade do Poder Legislativo em legislar, com a aquiescência constante das Medidas Provisórias produzidas pelo Poder Executivo, mas o que é mais grave se verifica quando ao total despreparo para fiscalizar os outros Poderes o Legislativo cede graciosamente uma de suas funções típicas aos Tribunais de Contas.

Sobreleva enfatizar que os Tribunais de Contas são auxiliares do Poder Legislativo, mas que nos últimos anos vem assumindo à vezes daquele poder. A razão

---

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital, *Os poderes do presidente da República*, Coimbra, Coimbra, 1991, p. 71.

é plenamente explicável, pois os parlamentares deixaram de ser fiscalizadores para assumirem a posição de assistencialistas de suas bases eleitorais. Com isso, não há um mínimo cuidado de legislar, nem tampouco de fiscalizar.

Os complexos comandos orçamentários, previstos tanto na Constituição Federal, bem como na Lei 4.320, de 17.03.1964 não se adequam a atual realidade dos representantes do Parlamento, em todas as esferas. Nos parlamentos prepondera a prática do assistencialismo, o “deputado especialista em liberar verbas públicas”, o deputado “despachante de luxo em Brasília”, mas nada de exercer a função de legislar e fiscalizar.

Assim, alguém tem que fazer o trabalho técnico e controlar os gastos públicos, então assume o controle os Tribunais de Contas, que diante da fragilidade intelectual, interesse público e densidade em assuntos contábeis de órgão auxiliar passa a desfrutar de condição principal.

À guisa de raciocínio os Tribunais de Contas, na atualidade desfrutam de importância singular a ponto de determinar a paralisação de obras, suspender certames licitatórios, atuando como se fosse o próprio Poder Judiciário.

Por outro lado, o Ministério Público, dentro das competências fixadas no art. 129 da Constituição Federal, por igual, diante da falta de cumprimento das funções típicas e atípicas do Poder Executivo, especialmente nos Estados e Municípios, impõe sua vontade como se administrador fosse. O Ministério Público se arvora a determinar a entrega de medicamentos, mesmo que para tal desiderato o gestor público venha a comprometer consideravelmente o orçamento do ano para atender a imposição ministerial.

A federação brasileira precisa ser repactuada! Cada qual cumprindo com a sua função típica e atípica, não “delegando” ou se omitindo do exercício da função precípua do respectivo Poder.

Cabe ressaltar que o Poder Executivo exerce suas funções, inclusive com a possibilidade de desequilibrar, ainda mais, o que já está desequilibrado.

## **1 PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

As considerações envolvendo a elaboração de uma proposta a qual contempla a possibilidade de impor um mediano equilíbrio de forças dentro do sistema presidencialista brasileiro, além do restabelecimento da importância do poder soberano do povo, tem um olhar focado em uma análise crítica e criteriosa sobre a história e sobre a excessiva concentração de poderes concedidos ao Presidente da República.

Esta posição que exige uma nova análise histórica sobre a importância do papel do Presidente da República e, por extensão gravitacional de importância aos governos dos Estados e aos Prefeitos municipais, mas, que neste momento se restringe ao primeiro citado, já recebeu importante reflexão, formulada por Raul Machado Horta, a qual se faz de importância singular citar:

*São conhecidas as vicissitudes e as crises intermitentes do regime presidencial no Brasil. Pode se afirmar que o presidencialismo nasceu sob o signo de ilegitimidade e sua existência*

*se prolongou na sucessão de crises que reclamaram ou impuseram o uso frequente dos poderes extraordinários, com sacrifício das liberdades constitucionais e da autonomia dos Estados, como se verificou na Primeira República; na ruptura da legitimidade constitucional, provocada por movimentos revolucionários e golpes de Estado, com a transformação do Presidente no Ditador e o regime presidencial na ditadura, refazendo percurso habitual do presidencialismo latino-americano. O regime presidencial como Governo de um só homem, e assim o concebe em regra definidora do Poder Executivo presidencial que é constante nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1967 e 1988 – “o poder Executivo é exercido pelo Presidente da República” –, que a Carta de 1937 exacerbou na figura da “autoridade suprema do Estado”, essa concepção constitucional da monocracia presidencial – o governo de um só homem – atingiu sua fase de exaustão e de perecimento<sup>5</sup>.*

Ao que já se tratou, o gestor público ocupante da chefia do Poder Executivo goza de prerrogativas que tornam o cargo ocupado altamente cobiçado. As possibilidades e facilidades oferecidas aos ocupantes da chefia do Poder Executivo faz com que, os demais Poderes, sejam condescendentes com as práticas perpetradas pelo poder central.

É inegável que as funções precípuas do Poder Legislativo – legislar e fiscalizar – estão sendo relegadas a questões periféricas nas práxis do parlamento brasileiro. Na atualidade os legisladores, em todas as esferas, estão se tornando verdadeiros “lobistas”, pois não há preparo para fiscalizar, muito menos para legislar.

É marca indelével do parlamento federal brasileiro a prática da “chantagem” feita perante o Poder Executivo de pagamento de emendas parlamentares para custear obras nas bases de apoio dos parlamentares e, por conseguinte, a obtenção de dividendos políticos, ou quiçá financeiros. Neste pensar cabe destacar a doutrina formulada por Marlon Reis:

*Aí o que o deputado faz? Com a anuência do candidato à Presidência, mobiliza toda a bancada do partido para aprovação de emendas parlamentares que levem melhorias – asfalto e rede de esgoto, por exemplo – ao reduto do vereador. Parte do dinheiro é realmente destinada às obras, enquanto uma bela fatia é dividida entre os interessados. O deputado é remunerado pela articulação política, e o vereador recebe um borderô, verba que inclui seu próprio cachê e o dinheiro para afagar o eleitorado com mimos variados. Todo mundo ganha, pois o vereador faz campanha para o candidato à Presidência, para o candidato ao Senado e para ele mesmo, que dali a dois anos concorre à reeleição no município<sup>6</sup>.*

---

<sup>5</sup> HORTA, Raul Machado, Alternativas para um novo sistema de governo. in CLEVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Direito constitucional: teoria do Estado*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011, p. 848.

<sup>6</sup> REIS, Marlon, *A república da propina*, São Paulo, Planeta, 2016, p. 70.

Entretanto, não é essa a função do parlamentar. Não é atribuição precípua dos parlamentares buscar recursos para as suas bases, mas sim, reiterar-se, fiscalizar a administração pública e produzir leis que venham ao encontro dos desejos da população. Na prática, “troca-se” o voto em uma votação importantíssima, de relevância duvidosa para o povo, pelo pagamento de uma emenda parlamentar.

Construir instrumentos de preservação do espaço institucional, pela definição de competências e atribuições para o exercício político eleitoral, de sorte que essa previsão legal imitadora funcione como um balizador recíproco impedindo a preeminência de um poder sobre o outro.

Caso contrário estar-se garantindo que continuem a se avolumar os poderes nas mãos dos ocupantes dos cargos de Chefe do Poder Executivo, diante da força que exercem, bem como da fraca capacidade de resistência e argumentação dos parlamentares, os quais se tornam meros “especialistas em liberações de recursos” para as suas bases eleitorais, pouco importando que para tanto venham a reduzir ainda mais a importância do Poder Legislativo, avolumando ainda mais o Poder Executivo, constituindo-se no “Poder Moderador” nacional.

Faz-se por demais necessário a construção de um relacionamento mínimo entre o parlamento e Poder Executivo pautado pelo equilíbrio razoável com a adoção de uma política de gestão que torne possível a convivência entre as atuais divisões, as quais são essenciais, e a distinção entre estado e governo e a construção de uma burocracia profissional, com a vedação de participação partidária, que execute com técnica e racionalidade as escolhas políticas, ou seja, sem partidarismo.

Essa ausência de uma gestão pública eficiente é que está por produzir os enormes e incontáveis déficits públicos, os quais acabarão por inviabilizar o plano de estabilização econômica no plano real e, tendo como consequência mais trágica o desequilíbrio nas contas públicas o processo inflacionário no Brasil e a incapacidade na prestação de serviços públicos essenciais.

## 2 PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO NO BRASIL

Cabe reafirmar que no sistema político brasileiro há uma importância desmedida concedida ao chefe do Poder Executivo. Esse desequilíbrio torna-se mais evidente, pelo fato de que o Presidente da República assume os contornos deste “centro propulsor” das forças governamentais de forma concentrada. Por sua vez, esta preponderância não é verificada nos outros dois poderes da nossa Federação. Nestes termos cabe citar João Fêder:

*O mais desinteressado olhar pode constatar que não há mais equilíbrio entre os chamados poderes do Estado, rompido que foi pelo visível fortalecimento do Executivo, que passou a manipular e até assumir tanto funções judiciais, como o demonstra o exemplo do contencioso administrativo, como igualmente funções legislativas, estas ora pela iniciativa do processo legislativo do que se faz inclusive titular absoluto em mais de um gênero de lei, ora pela imposição de normas especiais que tornam mais fácil obter do legislativo o refe-*

*rendo para atos do seu interesse. Se antigamente predominava o Legislativo como poder, é inegável que a evolução do Estado caminhou no sentido da ampliação das atividades do executivo, e como isso acabou por atribuir-lhe mais poder de criação política, desequilibrando as decantadas harmonia e independência da tripartição. A última, em verdade, jamais existiu ou existirá no sentido da trilogia, pois não há como conceber a ação dos órgãos do Estado senão através da interdependência. Foi a ideia antiga da independência dos poderes, aliás, que deu a doutrinadores a imagem de que o Estado era dividido em três Estados<sup>7</sup>.*

Assiste ao Chefe do Poder Executivo, no Brasil, uma força política, de tamanha envergadura que se concretiza com a possibilidade de concentrar a maior parte das receitas públicas, editar Medidas Provisórias<sup>8</sup>, nomear Ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>9</sup>, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União<sup>10</sup>.

Este descompasso administrativo é muito mais visível no Brasil, o qual pode ser ainda mais potencializado quando se verifica implícita, ou até mesmo explicitamente, a influência que o chefe do Poder Executivo exerce na concentração da arrecadação tributária, assim ponderado por Ricardo Victalino de Oliveira.

*Não obstante os esforços do constituinte em disciplinar os mecanismos de ajustamento da diversidade, na prática, quando esses recursos assimétricos começaram a ser utilizados, viu-se o quão difícil seria a atuação concertada dos entes. A concreta aplicação dos referidos dispositivos da Constituição mostrou ser inapropriada para uma Federação como a nossa, que pretende cultivar a coexistência amistosa de seus membros, pois o que se assistiu foi a exacerbada centralização de poder na União<sup>11</sup>.*

Exemplo desse desequilíbrio será novamente produzido com a aprovação da PEC 87/2015, que altera o art. 76 da ADCT<sup>12</sup>, dos atuais 20% para 30% a Desvincu-

---

<sup>7</sup> FÉDER, João, *Estado sem poder*, São Paulo, Max Limonad, 1997, p. 84.

<sup>8</sup> Constituição Federal. **Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

<sup>9</sup> **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

XIV – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

<sup>10</sup> XV – nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Ricardo Victalino de, *Federalismo assimétrico brasileiro*, Belo Horizonte, Arraes, 2012, p. 203.

<sup>12</sup> **Art. 76.** São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições



lação de Receitas da União (DRU) que se constitui em um mecanismo que permite ao Presidente da República usar, dentro do percentual específico, todos os tributos federais vinculados por lei, fundos ou despesas.

Acrescente-se ainda o fato de que os partidos políticos no Brasil, salvo raras exceções a exemplo do PMDB e do PT, são agremiações regionais desprovidas de representação política nacional. Por conseguinte, cabe ao Chefe do Poder Executivo Federal contemplar os respectivos regionalismos e seus interesses locais para garantir a governabilidade, em claro detrimento do conjunto federativo.

Ao que tudo indica, a excessiva gama de poderes concentrados nas mãos do Presidente da República no Brasil reflete o fato de que presidencialismo no Brasil jamais se divorciou do “poder moderador”, a exemplo do que acontecia no período imperial.

Em razão de desfrutar desses “superpoderes”, o Presidente da República, no Estado brasileiro, goza de prerrogativas somente concedidas a grandes majestades, assim descritas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

*No Brasil, adotou-o a Constituição de 1891, salvo no período entre setembro de 1961 e janeiro de 1963. Mas dele decorreu a deformação de exagerar-se o poder pessoal do Presidente da República, que não encontra os contrapesos efetivos de um Legislativo e de um Judiciário prestigioso e prestigiados. Com apenas uma ponta de exagero, já se escreveu sobre **His Majesty, the President of Brazil**.*

*Essa acentuação do poder presidencial tem fundas razões. Uma certamente podem ser encontradas na história e na cultura do povo brasileiro, em cuja formação esteve ausente o elemento democrático. Outras são de natureza ideológica. Dentre estas não se pode olvidar a concepção positivista da “ditadura republicana”. De qualquer modo, já Campos Sales, em conhecido pronunciamento, caracterizava o presidencialismo como “o governo pessoal constitucionalmente organizado”. Não é surpreendente, pois, que haja degenerado num “presidencialismo”.*

*Realmente, entre nós o presidencialismo aparece marcado pelo personalismo e pelo autoritarismo. O primeiro traço é favorecido pela fragilidade dos partidos políticos e é hoje acentuado pelo fato de que os meios audiovisuais de comunicação têm uma verdadeira obsessão pelo homem-presidente. O segundo decorre de que tenda a concentrar o Poder, pois lhe é fácil, pela distribuição de benesses, sujeitar a seu alvedrio a maioria parlamentar. E sob a Constituição vigente nem precisa disso, porque conta a possibilidade de editar e reeditar medidas provisórias com força de lei. Ou seja, além de chefe*

---

sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 68, de 2011).

*do Executivo, que nos Estados contemporâneos é o governo, também se tornou o principal legislador*<sup>13</sup>.

Todavia, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) na prática brasileira não passa de um item que compõe a ementa curricular dos cursos de direito, especificamente da disciplina de direito constitucional, pois na realidade esse equilíbrio está muito distante. Destarte, o poder no Brasil é exercido no “toma lá dá cá”.

A base de sustentação não é formada a partir da discussão de propostas ou mesmo dentro de um plano de governo, mas fundada em trocas de nomeações e liberações de recursos orçamentários, feitos sob o comando do chefe do Poder Executivo.

Por essas razões e tantas outras, as quais proporcionam esse conjunto de poderes é que destoam e acabam por quebrar a regra de harmonia e independência entre os poderes.

*A crescente ingerência do Estado nos diversos campos da vida da Sociedade, a transformação do Estado Liberal em Estado de Bem-estar social o aumento das funções administrativas do Poder Público, bem como de sua própria burocracia, contribuíram para ao agigantamento do Poder Executivo, caracterizando, no regime presidencialista sua supremacia em relação aos demais poderes do Estado*<sup>14</sup>.

A concepção de um sistema denominado de “freios e contrapesos” ou *Cheks and Balances*, estatuída na ideia separação dos poderes, cujo fundamento se busca nos ideais de John Locke e de Montesquieu, e que tinha como escopo nuclear um mecanismo para evitar esta concentração de poderes, bem como estabelecer uma espécie de controle por seus integrantes.

Para tanto cabe citar novamente Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o qual se manifesta a cerca desta discrepância existente na referida separação de poderes, advertindo que “*sua importância costuma ser minimizada; seu fim, profetizado; sua existência, até negada.*”<sup>15</sup>. Com isso, a pretendida separação, harmônica e independente entre os poderes fica absolutamente comprometida, carecendo, portanto, equilibrá-la.

É inegável que na atualidade é o ministro chefe da casa civil, auxiliar direto do Presidente da República, quem vem a impor a pauta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, atendendo às necessidades exclusivas do Poder Executivo.

Em razão da excessiva preponderância e do acúmulo de poderes nas mãos de um único titular, o presidencialismo brasileiro carece de uma urgente modificação, assegurando que realmente haja a perfeita harmonia e independência.

Como não há, nos moldes atuais um sistema de controle entre a prática política em face da administração, ao tomar posse, o Presidente da República elabora sua

---

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no liminar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 195.

<sup>14</sup> MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, São Paulo, Atlas, 2013, p. 127.

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 119.

própria pauta de ações, esteja ela compondo ou não as propostas políticas que o levaram à vitória nas urnas.

Destarte, a adoção de um sistema que venha a impor limites à prática administrativa e política somente será possível com o cumprimento dos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral. Para tanto se faz necessário à presença de mecanismos democráticos de controle das práticas administrativas exercidas pelos ocupantes de cargos políticos.

### **3      APRIMORAMENTO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

A proposta que se formula no presente trabalho não possui o condão de limitar os poderes do chefe do Executivo, tampouco estabelecer vinculações administrativas exageradas. O objetivo nuclear e a pesquisa jurídica que se desenvolve têm por escopo estabelecer um debate sobre a postura assumida pelo chefe do Poder Executivo, levando em consideração os compromissos assumidos com o eleitor na campanha eleitoral e a prática administrativa.

Ainda mais dentro deste presidencialismo de coalizão, segundo o qual somente em casos de total esfacelamento da credibilidade do chefe do Poder Executivo, perante o parlamento é que será possível a sua retirada do cargo. Nestes termos, cita-se Paulo Ricardo Schier:

*O presidencialismo lida com as crises de formas diversas. A partir do momento em que se atribuiu legitimação popular direta ao chefe do Poder Executivo, atribuindo-lhe mandato fixo, só há duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo; realização de novas eleições após o término do mandato ou a condenação do Presidente da República em processo de impeachment por acusação de crime de responsabilidade. E desta, se não há crime cometido, anda pode derrubar o chefe do Poder Executivo. O presidencialismo, portanto é um sistema de governo tendencialmente gerador de mais tensões. A legitimação popular do Presidente da República impede que ele seja derrubado em qualquer momento de crise. Neste sistema, ainda que o governo seja ruim, tome medidas impopulares, perca o apoio político no parlamento, ou não enfrente a crise de forma adequada, ele não será derrubado. Há como se disse um potencial conflito nas relações Executivo versus Legislativo maior no presidencialismo<sup>16</sup>.*

Esse é o panorama ideal para nossa democracia. Todavia, no Brasil quem é eleito recebe uma espécie de prêmio ou um “cheque em branco” para fazer o que quiser durante sua gestão. Não há compromisso, nem com os ideários federalistas

---

<sup>16</sup>

SCHIER, Paulo Ricardo, Presidencialismo de coalizão: contextos, formação e elementos na democracia brasileira, Curitiba, Juruá, 2017, p. 95.

assumidos perante os Estados-Membros, ou mesmo, com o eleitor. O que é assegurado constitucionalmente, pelo regime presidencialista é o mandato fixo de 4 (quatro) anos, com a possibilidade de reeleição para mais um mandato.

Os institutos democráticos não estão imunes às críticas proferidas em razão de sua precariedade, tampouco a sua prática está a salvo de ações que venham a maculá-la. Nestes termos é importante ressaltar a posição de José Jairo Gomes:

*Note-se que a chamada democracia partidária não está livre de críticas. Na verdade, ao se investirem no mandato, os políticos fazem dele o que bem entendem. A experiência tem revelado que alguns o buscam por motivos inconfessáveis, mas sempre sob o manto de um discurso bem urdido, bem lapidado. Na verdade, jamais existiu controle sério e eficaz do exercício do mandato. Os inúmeros escândalos a que se assiste dia após dia fazem com que a população relacione o meio político à corrupção. Avaliações de organismos internacionais apontam o Brasil como um país com alto índice de corrupção<sup>17</sup>.*

A crítica que se faz ao atual modelo de representação política brasileira está relacionada à total irresponsabilidade do eleito em face do eleitor. Urge salientar o fato de que no atual quadro político há uma “eleição democrática” pautada sempre em posturas ilegais de abuso de poder econômico e político, bem como pelo uso reiterado e comprovado de recursos via “caixa dois”, com a formulação de promessas e projetos, os quais não refletem a realidade da administração a ser exercida. Sobre esse último aspecto, cabe citar a doutrina de Fernando Gustavo Knoerr e Viviane Coêlho Séllos-Knoerr:

*A transgressão de propostas pelo próprio candidato autoriza a conclusão de que nunca considerou, ao menos não com a seriedade própria da solenidade do ato de registro de candidatura, e por isso, operando eficácia **ex tunc**, torna viciado o próprio registro autorizando a perda do mandato. A imposição de boa-fé, principalmente mediante a adoção das propostas de campanha como critérios de controle de legitimidade do mandato, também não autorizará a apresentação de propostas inexecutáveis ou descontextualizadas da realidade política e econômica, prestando-se também como com critério de escolha do candidato pelo eleitorado na medida em que se faz evidente que o candidato desprovido até mesmo da condição de formular propostas razoáveis não reúne a mínima condição de bem cumprir o mandato<sup>18</sup>.*

---

<sup>17</sup> GOMES, José Jairo, *Direito eleitoral*, Belo Horizonte, Del Rey, 2008, p. 30.

<sup>18</sup> KNOERR, Fernando Gustavo; SELLÓS-KNOERR, Viviane Coêlho de. Eleitor consumidor: a tutela da boa-fé na reforma eleitoral que ainda não veio. in KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Org.). *Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da Redemocratização Pós-ditadura Vargas e da*

Com isso, faz-se necessário criar um método de avaliação do mandato dos ocupantes da chefia do Poder Executivo durante o seu exercício. Por sua vez, passa-se a assegurar ao legítimo titular do poder, o povo, a possibilidade de dar o voto de confiança ou reprovar as práticas adotadas pelo eleito.

Bem como um severo controle na arrecadação de recursos para financiar essas campanhas obtidos, via de regra, por intermédio da prática de “caixa dois” a ser implementados pelo Tribunal Superior Eleitoral contando com auxílio do Tribunal de Contas da União.

## CONCLUSÕES

Em que pese o estreito espaço de debate consubstanciado neste artigo, mas o que se pretende é criar, ou mesmo, ampliar o debate sobre a efetiva tripartição de poderes dentro da República Federativa do Brasil.

É importante ressaltar que a forma trinária, na qual se encontra a repartição dos Poderes dentro da República Federativa do Brasil, está respondendo as aspirações do Estado brasileiro? Efetivamente há uma harmonia e independência entre os poderes, consoante em obediência ao art. 2º da Constituição Federal? Efetiva ou parcialmente os direitos e garantias fundamentais estão sendo assegurados aos brasileiros? Os Poderes estão cumprindo com as suas funções típicas ou atípicas?

Estas são alguns questionamentos os quais merecem a mais profunda e detida reflexão. No Brasil não há, ao que se verifica, uma harmonia e independência entre os Poderes pelo fato de que o Chefe do Poder Executivo extrapola os seus Poderes. Por sua vez, o Poder Legislativo abandonou há bastante tempo a suas funções precípuas de Legislar e Fiscalizar, passando a se constituir em um mero poder composto por lobistas, os quais estão mais preocupados na defesa dos seus respectivos interesses, ou mesmo de liberar verbas para as suas bases eleitorais, em troca se omite do dever de fiscalizar os outros dois poderes.

Diante desse descompasso, instituições estão buscando fazer as vezes que são reservadas ao Poder Legislativo, esse condescendente com o Poder Executivo, como é o exemplo das práticas garantidoras exercidas pelo Poder Judiciário, tão criticado a ponto de ser pejorativamente classificado suas práticas como sendo um exercício de um “ativismo judicial”. Por outro lado, ao Ministério Público restou a defesa das prerrogativas constitucionais negadas pelo Poder Legislativo. Destarte, os representantes do povo, eleitos democraticamente não estão sendo representados pelo Poder Legislativo, sendo feita tal representação pelo Ministério Público.

Ao passo que aos Tribunais de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o real e efetivo controle dos gastos públicos já que o Poder Legislativo queudou-se ou queda-se inerte desse dever inarredável.

Destarte, cabe pensar em uma limitação dos poderes dos integrantes da República Federativa do Brasil, admitindo a sua ampliação como, por exemplo, em uma possível divisão quinária, incluindo o Ministério Público e o Tribunal de Con-

tas, com o objetivo de tornar mais equânime a divisão dos poderes e a carga de fiscalização a ser exercida diante dos excessivos poderes em que o Poder Executivo vem amealhando nos últimos anos.

Por derradeiro, aquela tripartição harmônica, contando com um sistema de freios e contra pesos, não mais existe, prevalecendo o poder do Chefe do Poder Executivo, a omissão do Poder Legislativo e, ao que pode fazer, o Poder Judiciário atuando para uma tarefa que não é sua. Os consensos necessários, competência exclusiva do Legislativo e do Executivo, estão sendo desproporcionalmente exercidos pelo último, tornando cada vez mais desigual a vida no Estado Democrático Brasileiro, em face de que não dispõe de limites e quem não tem limites costuma abusar de suas prerrogativas.

## REFERÊNCIAS

- FÉDER, João, *Estado sem poder*, São Paulo, Max Limonad, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no liminar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1989.
- GOMES, José Jairo, *Direito eleitoral*, Belo Horizonte, Del Rey, 2008.
- HORTA, Raul Machado. Alternativas para um novo sistema de governo. in CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Direito constitucional: teoria do Estado*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.
- KNOERR, Fernando Gustavo; SELLÓS-KNOERR, Viviane Coêlho de. Eleitor consumidor: a tutela da boa-fé na reforma eleitoral que ainda não veio. in KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Org.). *Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da Redemocratização Pós-ditadura Vargas e da Reinstalação da Justiça Eleitoral*, Curitiba, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016.
- OLIVEIRA, Ricardo Victalino de, *Federalismo assimétrico brasileiro*, Belo Horizonte, Arraes, 2012.
- MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, São Paulo, Atlas, 2013.
- REIS, Marlon, *A república da propina*, São Paulo, Planeta, 2016.
- SCHIER, Paulo Ricardo, *Presidencialismo de coalizão: contextos, formação e elementos na democracia brasileira*, Curitiba, Juruá, 2017.