



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Brasília-DF, 03 de maio de 2017

OF. nº 179/2017 - GSAANAST



SF/17277.32022-10

Senhor Presidente:

Cumprimentando cordialmente Vossa Excelência, envio Relatório de viagem à Portugal, aprovada pelo RQS 209/2017, onde participei como palestrante no Seminário Luso –Brasileiro de Direito.

Atenciosamente,

Senador **ANTONIO ANASTASIA**

Exmº. Sr.
Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**
Presidente do Senado Federal
Nesta



RELATÓRIO DE VIAGEM A PORTUGAL
V SEMINÁRIO LUSO-BRASILEIRO DE DIREITO – *Constituição e Governança*

A convite da Universidade de Lisboa, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) participei como palestrante do Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. O evento foi realizado entre os dias 18 e 20 de abril de 2017 no Auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Portugal. Para participar das atividades desse importante seminário requeri nos termos do art. 40 do Regimento Interno do Senado Federal, autorização para ausentar-me dos trabalhos desta Casa nos dias 18 a 22 de abril de 2017, comunicando ainda, no mesmo documento, nos termos do art. 39, inciso I, do Regimento Interno, que estaria ausente do País no período de 18 a 22 de abril de 2017. O requerimento (Req. 209/2017) foi publicado no Diário do Senado Federal do dia 5 de abril (págs. 510 a 514), submetido e aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no dia 7 de abril de 2017, quando o relatório favorável do Senador Cristovam Buarque passou a constituir parecer da Comissão pela aprovação da matéria (Parecer 9/2017 da CRE). Dessa forma, no dia 11 de abril, o Plenário do Senado Federal aprovou o requerimento.

Parti de Belo Horizonte para Lisboa no dia 18 de abril, fazendo antes conexão em São Paulo. Cheguei a Lisboa no dia 19 de abril, data em que o seminário já havia se iniciado. O tema central foi "Constituição e Governança", tendo como objetivo debater grandes questões do direito constitucional contemporâneo, a partir de uma interface entre os sistemas jurídicos português e brasileiro. O fim último, portanto, era fazer com que esse diálogo possa ajudar a aprimorar o ordenamento jurídico-constitucional dos dois países. No dia 18 de abril, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso abriu o seminário ressaltando a importância de mudar o sistema eleitoral brasileiro, em decorrência das transformações culturais dos últimos anos, e a necessidade de adaptar as instituições à vida contemporânea. Segundo ele salientou, a legitimidade deriva da confiança e a crença na legitimidade da democracia, tal como definida na Constituição como Estado de Direito, começa a estar em risco hoje. Para ele, as regras eleitorais começam a gerar desconfiança não só no Brasil, mas também no mundo ocidental.

Já no dia 19 de abril participei de parte das atividades do seminário. Logo pela manhã, o painel *Governance das Zonas Metropolitanas e Mobilidade Urbana* contou com a participação do ministro das Cidades do Brasil, Bruno Araújo e do presidente da Câmara



SF/17277.32022-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Municipal de Lisboa, Fernando Medina. Na parte da tarde, participou das atividades o prefeito da cidade de São Paulo, João Dória, que também falou sobre o tema.

Também nesse dia, durante o painel *Governance do Sistema de Prevenção e Investigação de Crimes Financeiros*, Gebran Neto, desembargador federal e relator da Lava Jato no TRF 4ª Região, destacou que, apesar do Brasil viver há três anos a operação, o país funciona. O advogado penalista, Paulo Saragoça Matta ressaltou que há uma confusão enorme sobre o que são crimes financeiros e crimes econômicos.

Nessa data ainda, no painel *Governance do Sistema de Saúde Pública*, participaram convidados como o ministro da Saúde do Brasil, Ricardo Barros, o vice-reitor da Universidade de Lisboa, Pedro Pita de Barros, e o ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luis Felipe Salomão.

A minha intervenção no seminário ocorreu no dia 20 de abril. Falei sobre o tema “O presidencialismo de coalizão é reformável?”, em mesa redonda mediada pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Gilmar Mendes, e pelo professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Carlos Blanco de Moraes. Também participaram do debate o presidente do parlamento do Mercosul, o deputado Arlindo Chinaglia, e o professor da Universidade de Lisboa, Jorge Reis Novais.

O evento terminou, no dia 20, com o discurso de encerramento realizado pelo presidente da República Portuguesa, Marcelo Rebelo de Souza. Ele afirmou que encontro traduz a comunhão entre Portugal e Brasil e lembrou que os valores fundacionais do constitucionalismo são comuns, assim como nossos elementos culturais e identitários e parcela grande dos desafios enfrentados por ambos os Países.

Com o fim dos trabalhos do seminário, propósito de minha viagem como parlamentar, voltei ao Brasil no dia 22 de abril.

Anexo, envio programação geral do evento (anexo 1) com nomes dos painéis e palestrantes participantes do seminário, matéria jornalística (anexo 2) sobre minha intervenção no evento e transcrição total de minha palestra (anexo 3).

Com meus cordiais cumprimentos,


Antonio Anastasia,

Senador



SF/17277.32022-10

ANEXO 1 - Programação



Coordenação Geral:

Dalide Corrêa, Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP)
Mariana Hemprich, Secretária-Geral Adjunta (CIDP/FDUL)

Coordenação Científica:

Gilmar Ferreira Mendes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e Coordenador do Mestrado Acadêmico da EDB/IDP
Carlos Blanco de Moraes, Catedrático da FDUL, Vice-Presidente do ICJP e Coordenador Científico do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP), Consultor principal da Presidência do Conselho de Ministros
Paulo Gustavo Gonet Branco, Subprocurador-geral da República e Coordenador Científico do IDP
João Tiago Silveira, Professor da FDUL, Membro Executivo da Direção do ICJP e Secretário-Geral do CIDP, Advogado
Francisco Schertel Mendes, Diretor Acadêmico das Escolas de Direito e Administração de Brasília (EAB/EDB/IDP)

Coordenação Acadêmica:

Alexandre Zavaglia P. Coelho, Diretor Executivo e Professor do IDP São Paulo
Mariana de Melo Egídio, Secretária-Geral do ICJP, Docente da FDUL e Assessora Jurídica do Primeiro Ministro
Jairo Schäfer, Professor de Direito Constitucional da EDB/IDP
Rui Lanceiro, Professor da FDUL e membro do CIDP
Sérgio Victor, Coordenador-adjunto do Mestrado Acadêmico da EDB/IDP
Tiago Fidalgo de Freitas, Coordenador Executivo do CIDP e Docente da FDUL

18 de Abril de 2017

9h - 9h30	CREDENCIAMENTO E COFFEE BREAK
9h30 - 10h	CERIMÔNIA DE ABERTURA SOLENE DO CONGRESSO Pedro Romano Martinez, Diretor e Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003) e Sociólogo Gilmar Ferreira Mendes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e Coordenador do Mestrado Acadêmico da EDB/IDP Carlos Blanco de Moraes, Catedrático da FDUL, Vice-Presidente do ICJP e Coordenador Científico do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP), Consultor principal da Presidência do Conselho de Ministros Paulo Gustavo Gonet Branco, Subprocurador-geral da República e Coordenador Científico do IDP Luiz Alberto Figueiredo Machado, Embaixador do Brasil em Portugal Cesar Cunha Campos, Diretor da FGV Projetos
10h - 10h40	CONFERENCISTA PRINCIPAL Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003) e Sociólogo
10h40 - 11h	COFFEE BREAK
1 PAINEL 11h - 13h	CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E GOVERNANCE DO SISTEMA POLÍTICO Moderador: Mauro Campbell Marques, Corregedor-Geral da Justiça Federal e Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Palestrantes: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) Carlos Blanco de Moraes, Catedrático da FDUL, Vice-Presidente do ICJP e Coordenador Científico do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP), Consultor principal da Presidência do Conselho de Ministros Gilmar Ferreira Mendes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e Coordenador do Mestrado Acadêmico da EDB/IDP António Vitorino, Advogado, Ex-comissário Europeu para os Assuntos de Justiça, Ex-Ministro da Presidência e Ex-docente da FDUL
13h - 15h	ALMOÇO
2 PAINEL 15h - 16h30	SISTEMA ELEITORAL E GOVERNABILIDADE Moderador: Nuno Piçarra, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (UNL) Palestrantes: Dias Toffoli, Ministro e Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) Manuel Meirinho, Professor Doutor e Diretor do ISCSP André Freire, Professor Auxiliar do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) Eros Roberto Grau, Ministro do Supremo Tribunal Federal (2004-2010)
16h30 - 16h45	COFFEE BREAK
3 PAINEL 16h45 - 18h30	GOVERNANCE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL Moderador: José Manuel Sérvulo Correia, Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), Presidente do Conselho Científico do CIDP, Advogado Palestrantes: Maria Manuel Leitão Marques, Ministra da Presidência e Professora Catedrática da FEUC Osmar Terra, Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário do Brasil Domingos Farinho, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) Benjamin Zymler, Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)



SF/17277.32022-10

19 de Abril de 2017

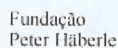
<p>4</p> <p>PAINEL</p> <p>9h30 - 11h30</p>	<p>GOVERNANCE DAS ZONAS METROPOLITANAS E MOBILIDADE URBANA</p> <p>Moderadores: Cesar Cunha Campos, Diretor da FGV Projetos e Roberto Cláudio, Prefeito de Fortaleza/CE</p> <p>Palestrantes:</p> <p>Bruno Araújo, Ministro das Cidades do Brasil</p> <p>Fernando Medina, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa</p> <p>João Doria, Prefeito da Cidade de São Paulo/SP</p> <p>Leitão Amaro, Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) e Deputado</p>
11h30 - 11h45	COFFEE BREAK
<p>5</p> <p>PAINEL</p> <p>11h45 - 13h15</p>	<p>GOVERNANCE DO SISTEMA DE PREVENÇÃO E INVESTIGAÇÃO DE CRIMES FINANCEIROS</p> <p>Moderador: Ricardo Villas Bôas Cueva, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)</p> <p>Palestrantes:</p> <p>Gebran Neto, Desembargador Federal e Relator da Lava Jato no TRF4ª Região</p> <p>Rui Pereira, Ex-ministro da Administração Interna e Professor convidado do ISCSP e do ISCPS</p> <p>Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB</p> <p>Paulo Saragoça da Matta, Advogado Penalista, ex-docente da FDUL e Mestre</p>
13h15 - 15h	ALMOÇO
<p>6</p> <p>PAINEL</p> <p>15h - 16h40</p>	<p>GOVERNANCE DO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA</p> <p>Moderador: João Otávio de Noronha, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Corregedor Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNU)</p> <p>Palestrantes:</p> <p>Ricardo Barros, Ministro da Saúde do Brasil</p> <p>Fernando Leal da Costa, Consultor para assuntos da Política da Saúde na Casa Civil do Presidente da República Portuguesa e Ministro da Saúde de Portugal (outubro a novembro 2015)</p> <p>Pedro Pita de Barros, Vice-reitor da Universidade Nova de Lisboa (UNL) e Professor da Faculdade de Economia da UNL</p> <p>Luis Felipe Salomão, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)</p>
16h40 - 16h55	COFFEE BREAK

20 de Abril de 2017

<p>7</p> <p>PAINEL</p> <p>9h - 10h30</p>	<p>GOVERNANCE DAS AUTORIDADES REGULADORAS DA ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO</p> <p>Moderador: Paulo Gustavo Gonet Branco, Subprocurador-geral da República e Coordenador Científico do IDP</p> <p>Palestrantes:</p> <p>Paulo de Tarso Sanseverino, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)</p> <p>Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban)</p> <p>Luis Morais, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL)</p> <p>Manuel Cabugueira, Consultor-Principal do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR) de Lisboa</p>
10h30 - 10h45	COFFEE BREAK
<p>8</p> <p>MESA-REDONDA ENCERRAMENTO</p> <p>10h45 - 13h</p>	<p>O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO É REFORMÁVEL?</p> <p>Moderadores: Gilmar Ferreira Mendes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e Coordenador do Mestrado Acadêmico da EDB/IDP e Carlos Blanco de Moraes, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL)</p> <p>Palestrantes:</p> <p>Antonio Anastasia, Senador da República</p> <p>Arlindo Chinaglia, Deputado e Presidente do Parlamento do Mercosul</p> <p>Jorge Reis Novais, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL)</p>
13h	DISCURSO DE ENCERRAMENTO Marcelo Rebelo de Sousa, Presidente da República Portuguesa

* Lista de participantes sujeita a alterações.

APOIO



PATROCÍNIO



REALIZAÇÃO



SF/17277.32022-10

ANEXO 2

Matéria jornalística sobre a palestra do Senador em Lisboa

Anastasia propõe reforma do presidencialismo de coalizão

Em palestra ministrada durante mesa redonda na Universidade de Lisboa, em Portugal, o senador Antonio Anastasia (PSDB/MG) afirmou que o presidencialismo de coalizão atualmente adotado pelo Brasil é reformável. Defensor do Parlamentarismo, Anastasia lembrou que dificilmente o País adotaria esse sistema, por sua cultura e história política, mas apontou novo caminho para que, por meio do próprio presidencialismo, o País tenha um sistema representativo melhor e mais estável. O senador lembrou o grande problema do modelo adotado pelo Brasil hoje.

“O fortalecimento excessivo do poder Executivo é sinal de sua fraqueza porque ensina a boa doutrina que um Poder Executivo moderadamente forte é mais salutar do que um excessivamente forte, que tem muitas atribuições. Porque, como o regime felizmente é democrático, as matérias têm que ser submetidas ao Parlamento. O parlamentar olha aquela gama imensa de atribuições do poder Executivo e diz: ‘eu quero participar, eu quero entrar lá dentro para ter condições ou de apontar emendas, ocupar cargos, indicar funções’. Essa fragilidade leva à formação, portanto, de uma composição pluripartidária que passa a depender de modo vigoroso, quase que único, da habilidade do Presidente da República, de sua capacidade política de coordenação para compor um governo com tantas forças políticas antagônicas, levando muitas vezes a um Governo que não tem nenhuma unidade e nenhuma coordenação de fato”, afirma o senador.

Assim, para Anastasia, a mudança passaria por reduzir os poderes presidenciais, dando maior responsabilidade para a base parlamentar no Congresso Nacional. “Se há o presidencialismo de coalizão, deveria haver o pressuposto de que não só o presidente com as suas habilidades fosse necessário para mandar, mas os parlamentares que integram e apoiam os governos também deveriam ter algum tipo de responsabilidade de governo. E não têm. Essa ausência de responsabilidade talvez seja a chave, o calcanhar de Aquiles para fazer a modificação”, defende Anastasia.

A ideia, segundo o senador, é estabelecer um critério híbrido no qual haveria um Gabinete indicado pelo Presidente, com a coordenação de um Primeiro-ministro indicado por ele, desde que houvesse a maioria na coalizão. Para tanto, defende Anastasia, seria necessário, logo no início da gestão, a aprovação pelo Congresso de um Plano de Governo. E se houver o divórcio, o litígio entre o presidente e o Legislativo que haja a possibilidade da dissolução do Congresso para novas eleições. “Isso levaria à responsabilidade da base para com o Governo. Porque o impasse levaria ao custo político do parlamentar e a necessidade da renovação do seu mandato. Seria um presidencialismo de coalizão com mais responsabilidade, mitigando poderes”, afirma.

Alinhado a essa proposta, Anastasia voltou a defender “uma mínima reforma política”, com, pelo menos, o fim das coligações em eleições proporcionais e a instituição da cláusula de barreiras. Para o senador, o Brasil também precisa repensar seu sistema Federativo, dando maior autonomia e responsabilidades para Estados e Municípios. A adoção do recall, em que o presidente pode ser destituído por proposta popular e votação do Congresso Nacional se não



cumprir suas promessas de campanha ou se governar de forma irresponsável, também foi defendida pelo senador mineiro. Outra proposta levantando por Anastasia foi uma nova separação das eleições em que, em um ano eleitoral votar-se-ia para os cargos Executivos (presidente, governadores e prefeitos) e, em outra eleição, para os cargos Legislativos (senadores, deputados e vereadores).

A palestra de Anastasia foi proferida durante o V Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional, organizado pela Universidade de Lisboa, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto de Direito Público (IDP). Nessa mesa redonda, mediada pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Gilmar Mendes, e pelo professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Carlos Blanco de Moraes, estiveram também participando o presidente do parlamento do Mercosul, o deputado Arlindo Chinaglia, e o professor da Universidade de Lisboa, Jorge Reis Novais.



ANEXO 3

Transcrição da palestra completa do Senador em Lisboa

Exposição no V Simpósio Luso Brasileiro de Direito Público – Lisboa, 20/04/2017

Bom dia, senhoras e senhores, meus cumprimentos a todos. Quero saudar a ilustre mesa na pessoa de seus dirigentes e coordenadores. Professor Blanco, Ministro Gilmar, meus aqui partícipes de debate, deputado Arlindo Chinaglia, professor Jorge Novais, cumprimento a todas as senhoras e senhores. Em primeiro lugar, eu quero agradecer a gentileza dos organizadores que me fizeram o convite para tão relevante Simpósio, mas ao mesmo tempo um desafio este último tema.

Na verdade, o ministro Gilmar ao introduzir o assunto coloca quase como uma pequena pincelada de maldade a indagação que sabemos que praticamente não tem resposta. A resposta, na realidade, é uma visão individual de cada qual pela trajetória e pela consolidação e sedimentação cultural e política de cada nação.

Aliás, já me antecipando ao que dizia há pouco o professor Blanco, se vêe nós vimos recentemente em um seminário no TSE no Brasil com a presença de especialistas em sistemas eleitorais de todo o mundo que cada especialista apresentava crítica ao seu próprio sistema identificando dificuldades nos diversos modelos.

Por isso no modelo português onde há essa composição que coloca o professor Blanco as suas dúvidas, que também, é claro, teremos indagações do Brasil.

Mas voltando ao tema, primeiro é bom lembrar que não se trata felizmente de ciência exata por isso a resposta é sempre subjetiva.

Vários especialistas do Brasil e de fora do Brasil se debruçaram longo dos últimos anos sobre o tema do presidencialismo de coalizão. O professor Sérgio Victor fora um deles, inclusive com obra publicada e temos uma larga literatura, especialmente norte americana, analisando a situação brasileira em especial. Até porque tradicionalmente se indagava sempre que o presidencialismo na sua quintessência não poderia ser compatível com a ideia da coalizão em primeiro lugar porque o presidencialismo não admitiria o multipartidarismo muito forte e ao mesmo tempo a divisão de poderes.

Mas a prática demonstrou o inverso. A aplicabilidade diuturna das instituições especialmente no caso brasileiro e em outras nações levaram a um outro caminho. E no caso brasileiro, e vou me cingir, senhores coordenadores, aos 20 minutos que me foram atribuídos, de maneira muito rápida, lembrar que o Brasil teve uma evolução muito interessante do ponto de vista dos seus sistemas políticos.

Praticamente 200 anos de independência nos levaram num primeiro momento a um sistema imperial monárquico que durante quase 45 anos, na sua segunda metade, levaram o Brasil a uma estabilidade única na América Latina naquele período. Um sistema que, enquanto os nossos vizinhos se conflagravam em guerras civis, quarteladas e pronunciamentos, nós do Brasil tivemos relativa tranquilidade e normalidade. Superada pela República Velha, que por seu turno, não podia ser considerada democracia porque era uma república autocrática aristocrática e então, somente a partir de 46, é que nós podemos professor Novais, entender que no Brasil,



iniciados com os partidos nacionais, é que tivemos uma consolidação de fato de um sentido democrático mais forte. E já li, interessantemente, no primeiro governo eleito em 1945, em dezembro, tomou posse em 46 do presidente Dutra nós já tínhamos uma visão de um presidencialismo de coalização, já que ele fez um ministério composto não só das forças que o apoiaram o PSD e o PTB, mas à época também elementos da UDN que era o grande partido de oposição, talvez em decorrência de uma certa ou, pelo menos naquela época, uma certa capacidade genética brasileira pela conciliação e pela cordialidade, hoje talvez um pouco esquecida, mas que de fato levava a uma tentativa sempre de amearhar dentro de um mesmo guarda-chuva, sob um mesmo palio, forças políticas contraditórias. A origem da expressão presidencialismo de coalizão que o Ministro Gilmar, faz com correção uma observação vitoriosa, da coalizão é atribuída ao professor Sérgio Abranches em 1988, e, a partir de então, é muito estudada entre nós.

Quais são as características fundamentais desse regime que a partir de 1988 tornou se necessário? Eu não estava aqui na palestra do presidente Fernando Henrique, não tinha chegado ainda a Lisboa, mas soube que ele mencionava que quando da sua eleição, nosso partido que é o meu também, o PSDB, não tinha 20% dos membros do Congresso. E é uma realidade, esse dado vem acontecendo a partir de então. Tornou se então uma necessidade, já que estamos em regime democrático, essa composição.

Mas, no caso brasileiro, a hipertrofia do poder Executivo leva a que tenhamos na nossa realidade constitucional uma grande gama de poderes funções e atribuições do poder executivo. Isso leva, num primeiro momento, e é interessante, vamos chegar num paradoxo, num primeiro momento a um enfraquecimento do congresso e do poder legislativo que fica com um número menor de atribuições e a questão orçamentária e financeira talvez seja a característica maior, especialmente vis a vis com a realidade norte-americana, enquanto que no caso brasileiro também a Federação foi diminuída, já que governadores e prefeitos acabam tendo um papel menor. Aliás, em brevíssimo parêntese, o ministro Bruno Araújo falava aqui ontem que não precisaria haver o ministério das Cidades, e é verdade. E, no Brasil, senhores, eu como governador de Minas assistia estarrecido e de queixo caído o Governo Federal nas pequenas cidades distribuindo tratores diretamente, como se isso fosse competência do Governo Federal. Dou esses dois exemplos tão somente para demonstrar o amplo leque de ação do governo federal e a fragilidade de Estados e Municípios no modelo atual a despeito de termos formalmente uma federação. Portanto, essa hipertrofia tornou-se característica do modelo brasileiro a despeito que na origem o modelo norte-americano presidencial tem no seu bipartidarismo um bom equilíbrio de poderes, especialmente em matéria orçamentária, uma situação onde o parlamento, o Congresso tem uma força muito maior, em relação à situação brasileira. Nos modelos democráticos europeus, com o parlamentarismo vigente em praticamente a totalidade dos países, é claro, em permanente evolução, dado o dinamismo das relações políticas e, vimos recentemente tanto em Portugal como na Espanha crises enfrentadas e superadas em razão de resultados eleitorais, desse dinamismo e dessa mudança dos padrões que na realidade brasileira o fortalecimento do poder Executivo levou exatamente ao presidencialismo de coalizão como um paradoxo. Por que é paradoxo? Porque se nós temos um regime no qual o chefe do poder Executivo é o mesmo tempo chefe de Estado e chefe de Governo, uma miríade, uma plêiade de poderes invejável em termos orçamentários, administrativos de mando e muitas vezes de desmando tendo à sua mercê medidas provisórias sobre todos os assuntos, isso levaria a um enfraquecimento total do poder Legislativo por que seria então necessário o presidencialismo de coalizão? Porque a necessidade de se cooptar a maioria parlamentar já que, é claro, sabemos e as estatísticas mostram isso não só no Brasil,



mas nos demais países da América Latina, que o presidente nunca se elege no seu partido com maioria parlamentar.

Exatamente, e aí eu digo do paradoxo, esse fortalecimento excessivo do poder Executivo é sinal de sua fraqueza porque ensina a boa doutrina que um poder executivo moderadamente forte é mais salutar do que um excessivamente forte que tem muitas atribuições, porque como o regime felizmente é democrático, as matérias tem que ser submetidas ao parlamento, o parlamentar despidido de prerrogativas sob o ponto de vista de atribuições, olha aquela gama imensa de atribuições do poder Executivo e diz: “eu quero participar, eu quero entrar lá dentro, pra ter condições ou de apontar emendas, ocupar cargos, indicar funções”, então, quanto mais alto, maior a queda. Essa fragilidade leva à formação, portanto, de uma composição pluripartidária, e essa composição pluripartidária que atende pela alcunha de presidencialismo de coalizão passa a depender de modo vigoroso, quase que único, da habilidade do Presidente da República, a característica pessoal do presidente para ter a capacidade política de coordenação, o prestígio e autoridade moral para compor um governo com tantas forças políticas antagônicas, levando muitas vezes a um Governo que não tem nenhuma unidade e nenhuma coordenação de fato. Repousa exclusivamente sobre a sua personalidade e a sua capacidade. E nem sempre isso ocorre porque todos nós somos filhos do homem, de Deus, e por isso não somos perfeitos, e as eleições ocorrem de maneira unificada, e esse é outro dado apontado como algo grave em relação ao presidencialismo de coalizão, por que motivo? Porque no momento que a eleição presidencial acaba atraindo de maneira tão virulenta tão atávica as atenções, os parlamentares e os partidos esquecem a sua cor partidária e correm para aquela bandeira presidencial, se importando pouco muitas vezes com seu candidato, no famoso episódio da “cristianização”, que acontecia no Brasil em 1950, na segunda eleição de Getúlio Vargas à presidência, quando o candidato do partido majoritário foi sacrificado. Então, é muito interessante observar que esse paradoxo se portanto que eu mencionava há pouco acaba justificando a existência de um presidencialismo de coalizão, e aí se indaga: com esse modelo, um presidencialismo forte, poder executivo forte nas atribuições mas enfraquecido pela necessidade do parlamento, os parlamentares na origem fracos mas que se fortalecem na imposição de exigências e na composição multipartidária em um quadro onde é extremamente diversificada a composição dos partidos hoje no Brasil, no Congresso Nacional, levam aos conflitos que temos hoje e a ausência de unidade, senhoras e senhores, talvez seja o mais grave, acrescido de algo que é característica do nosso regime que é o centro da responsabilidade do governo, dos membros do Congresso.

Se há o presidencialismo de coalizão, deveria haver o pressuposto de que não só o presidente com as suas habilidades fosse necessário para mandar, mas os parlamentares que integram e apoiam os governos também deveriam ter algum tipo de responsabilidade de governo. E não têm. Não existe nenhuma responsabilidade. Todo o ônus, todo o risco, toda a ália está sobrecarregada nas costas do chefe do executivo e, portanto, na sua capacidade e habilidade de coordenar e compor o governo multipartidário. Essa ausência de responsabilidade talvez seja, professor Blanco, a chave, o calcanhar de Aquiles para fazer a modificação porque a partir do pressuposto, felizmente, que o regime é democrático, a necessidade imperiosa de participação ativa do poder Legislativo das votações mas, por outro lado, não existe a maioria necessária do partido presidencial, e pior, no modelo brasileiro, o deputado Arlindo é muito mais experiente que eu em vida parlamentar mas sabe disso, mesmo o partido do presidente nem sempre é fiel, então torna-se necessário que esta composição seja feita mas que traga, incita, em si, uma responsabilidade. E essa responsabilidade só pode vir se nós fizemos a modificação institucional do modelo do presidencialismo de coalizão, que poderá existir, continuar existindo e vigorando,



com as mesmas características, porque como eu disse há pouco talvez todo esse quadro brasileiro, em decorrência da nossa consciência coletiva, do nosso imaginário das nossas agruras, do nosso cotidiano político de 200 anos que nos levam sempre inclusive à semelhança dos portugueses no passado, professor Novais, a aguardar o Dom Sebastião num cavalo branco como salvador das nossas dificuldades irá exigir de modo claro uma responsabilidade também de governo para os membros do parlamento, já que o presidencialismo é de coalizão. O presidencialismo não pressupõe somente as benesses outorgadas pelo presidente na chamada box, a caixa de ferramentas que está à disposição do presidente para cooptar a maioria no Congresso, mas também, reciprocamente, em mão dupla, em via dupla, de modo a impor a esses membros do parlamento, os congressistas, também responsabilidades mais robustas do que tão somente integrar o governo como ministros, inclusive adotando aquela figura no Brasil também muito triste, a expressão “queremos o ministério de porteira fechada”. Ou seja, o partido quer do ministro ao chefe da portaria, o que demonstra mais ainda um outro drama que temos no Brasil, que é a burocracia ainda pouco consolidada, que permite tragicamente uma figura que lembra J. J. Seabra, da República Velha, Ministro Gilmar, as “derrubadas”. Muda-se o governo e trocam-se milhares de cargos em comissão.

Então, a “porteira fechada” é um sinônimo, é uma clara manifestação evidente desse presidencialismo de coalizão malfadado, porque querem de porteira fechada, mas com uma responsabilidade diminuta. Quando muito, exonera-se o ministro, mas, e no parlamento, qual é o desdobramento? O mandato está preservado. E aí, poderia, de maneira, aqui talvez corajosa, indagar, primeiro, as eleições devem continuar como estão, deputado Arlindo, gerais, entre parlamentares e Presidente da República ou separadas de executivo de um lado, Presidente, Governador e Prefeito, e parlamentares de outro? Na realidade, muitos no Brasil defendem uma data única para as eleições em razão do custo, mas isso é discutido por outro lado que não seria tão benevolente, ou tão benéfico como se diz.

Então esse é o primeiro ponto, como apontado por diversos autores dessa separação. Acho isso difícil pela realidade brasileira. No segundo ponto eu queria indagar se nós não poderíamos mitigar os poderes presidenciais brasileiros, reduzir os poderes, fortalecer por isso o paradoxo que eu mencionava há pouco: o moderadamente forte para a democracia é melhor do que um presidencialismo exagerado. Aliás, me lembro, eminente Ministro Gilmar, que quando foi montado o modelo norte-americano indagava-se se George Washington, primeiro presidente, teria título de Rei, e seria chamado de sua majestade que ele declinou inclusive porque naquele tempo, na inexistência de modelo similar, não se imaginava que um presidente que não era hereditário, e eleito, e não poderia ser como um ditador à lá Sula, na Roma Antiga, tivesse prerrogativas monárquicas. Há um autor em Minas que escreveu um livro, Dr. Hindemburgo Pereira Diniz, “A Monarquia Presidencial”. O nome é muito simbólico porque demonstra o que significa o modelo norte-americano que funcionou bem nas raízes do nosso irmão do Norte, mas na realidade brasileira e da América Latina como um todo, ela foi se acomodando e aculturando às nossas realidades. Por isso, a diminuição dos poderes presidenciais especialmente em matéria financeira e orçamentária, e mesmo na questão de nomeações, provimento de cargos, certamente será positiva a meu juízo para o nosso regime democrático, permitindo um presidencialismo de coalizão mais consentâneo com a nossa realidade. A isso a necessidade de atribuir responsabilidades de governo ao parlamento. Não é possível que o Congresso nacional fique completamente infenso às necessidades nacionais em termos de responsabilidade, já que os partidos majoritários que compõem a coalizão, não me refiro a oposição, por evidente, tem de participar do governo e participar como não só votando mas permitindo aqui talvez a ousadia e temeridade e a coragem até num debate acadêmico propor ideias e lançá-las, de nós



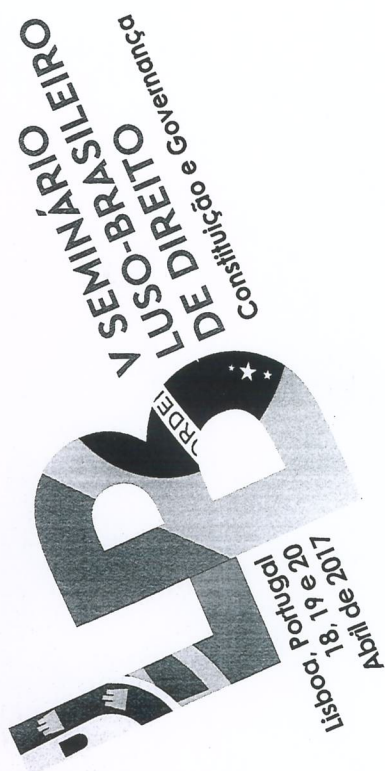
estabelecemos um critério híbrido no qual nós teríamos sim um gabinete indicado pelo presidente para evitar a coabitação que o professor Blanco há pouco apontava as dificuldades, um gabinete indicado pelo presidente na sua com a coordenação de um primeiro-ministro indicado por ele, portanto da sua linha ideológica e partidária, desde que tivesse, é claro, a maioria necessária na coalizão, mas com aprovação de plano do governo e, se por ventura houvesse o divórcio, o conflito o litígio, a possibilidade de dissolução do Congresso para novas eleições. Isso levaria à responsabilidade, porque o impasse levaria a um custo político ao parlamentar que a necessidade da renovação de seu mandato e aí nós teríamos a possibilidade, portanto, de termos um presidencialismo de coalizão com mais responsabilidade, mitigando poderes e responsabilidades e atribuições ao mesmo tempo, a possibilidade de termos fortalecimento da federação brasileira, a possibilidade de fazer modificações, senhoras e senhores, no modelo atual. Se porventura as ideias que aqui lanço, mais como um desafio e quase como um sonho, talvez até pesadelo para alguns sob o ponto de vista da necessidade de alterações, mas, se mantido o modelo atual, pelo menos a instituição do recall é imprescindível para evitarmos crise mais profunda de choque entre opinião pública, parlamento, e chefe do poder executivo. E, da mesma forma, vetar a participação de parlamentares no exercício de cargos de Ministro de Estado, que é uma posição que advogo há muito tempo. Inclusive, há uma emenda constitucional do senador Reguffe com o nosso apoio que evita que haja essa mistura no modelo atual, que poderia ser o presidencialismo de coalizão, mas não com a participação física dos ministros vindos do parlamento dentro do quadro atual.

Claro, se houver modificação mais profunda com a redução de poderes e a adoção de maior responsabilidade pelo Congresso, aí sim nada impede que nesse semipresidencialismo ou semiparlamentarismo isso poderia vir a ocorrer. E, evidentemente, para que isso ocorra é imprescindível que uma mínima reforma política seja feita no Brasil.

Com o estabelecimento da cláusula de barreira e o fim das coligações proporcionais, aliás essas duas reivindicações tão antigas quanto as mais velhas muralhas de Portugal, que remonta aos romanos, já estão reivindicando também, que não é possível que permaneçam ainda situações esdrúxulas que levam a uma situação de esfacelamento do quadro partidário nacional.


Desse modo, dentro do prazo exatamente de 20 minutos que fora concedido, senhores coordenadores, eu gostaria de agradecer a oportunidade de dizer em conclusão que o presidencialismo de coalizão é reformável, por que motivo? Que cada qual tem o seu figurino, cada qual tem a sua moldura tem o seu modelo, não existe uma receita unívoca sobre qual é a melhor forma de funcionamento. Isso dependerá, reitero, do imaginário geral, da consciência, da trajetória, da sedimentação das tradições políticas culturais e institucionais de cada país, nosso caso, o Brasil, mas me parece que com essa tradição que temos da eleição direta do presidente, que dificilmente será reformada, da tradição que temos de um executivo relativamente forte que é o modelo brasileiro tradicional, é possível compatibilizá-lo no sistema democrático de prestígio o parlamento se nós imputarmos responsabilidades também ao parlamento, ao governo e criarmos mecanismos para que essa responsabilidade seja efetiva e ao mesmo tempo mitigando os poderes do Executivo Federal para que a democracia se consolide e evidentemente prestigie ainda mais o funcionamento das instituições. São essas, pois, as observações que faço, ainda que de maneira rápida e genérica em razão de exiguidade do tempo, mas que permita que o debate se instale cada vez mais em um aspecto tão delicado como essa e numa pergunta que certamente é quase como a cereja do bolo de todo seminário. É possível uma solução? Eu, pelo otimismo, ainda que cético, responderia sinteticamente que sim.






*Certificamos que **Antonio Anastasia** proferiu palestra no V Seminário Luso-Brasileiro de Direito – Constituição e Governança, no painel intitulado “O Presidencialismo de Coalizão é Reformável?”, realizado pelas Escolas de Direito e Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Direito Público (EDB/AB-IDP) e o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.*

Lisboa, 20 de abril de 2017.


 Carlos Blanco de Moraes
 Vice-Presidente do ICJP
 e Coordenador Científico do CIDP


 Gilmar Ferreira Mendes
 Coordenador Científico do IDP


 Dalide Barbosa Alves Corrêa
 Diretora-Geral do IDP

REALIZAÇÃO |



idp



SF/17277.32022-10