

# A separação de poderes no Brasil

---

José Filomeno de Moraes  
Filho(\*)

---

## RESUMO

O artigo analisa o mecanismo da separação de poderes no Brasil pós-88, avaliando a evolução e o impacto do princípio sobre o processo político-constitucional nacional. As fontes utilizadas abrangem as diversas Constituições brasileiras e a bibliografia relativa ao processo político-constitucional. Considerando a estrutura e o processo político-constitucional inaugurado com a Constituição Federal de 1988, discute a experiência brasileira recente de separação de poderes.

## ABSTRACT

The article analyzes the mechanism of the separation of the powers in Brazil after 88, evaluating the evolution and the impact of the principle on the national political-constitutional process. The used sources embrace the several Brazilian Constitutions and the bibliography concerning to the political-constitutional process. Considering the structure and the political-constitutional process inaugurated with the Federal Constitution of 1988, it discusses the recent Brazilian experience of separation of powers.

**Palavras-chave:** Constitucionalismo brasileiro; Executivo-Legislativo; política brasileira; separação de poderes; Constituição Federal de 1988.

**Keywords:** Brazilian Constitutionalism; Executive Power-Legislative Power; Brazilian Politics; Separation of powers; Constitution of Brazil.

## 1. Introdução

O presente trabalho considera o problema da separação de poderes na ordem político-constitucional brasileira inaugurada em 1988. Preliminarmente, no entanto, investiga as matrizes teóricas do princípio da separação de poderes, e a sua evolução enquanto traço do Estado constitucional brasileiro. Para tanto, além desta introdução, contém os itens a saber: precursores e fundadores da teoria da separação de poderes; a evolução constitucional da separação de poderes no Brasil; o autoritarismo-burocrático e os Poderes Executivo e Legislativo; a Constituição de 1988 e a dinâmica dos Poderes Executivo e Legislativo; considerações finais.

## 2. Precursores e fundadores da teoria da separação de poderes

A teoria da separação de poderes tem desempenhado papel primordial na conformação do Estado que, a partir da Revolução Inglesa, da revolução que deu origem aos Estados Unidos da América e, sobretudo, da Revolução Francesa, se foi propagando por todo o mundo ocidental (LOEWENSTEIN, 1976; SALDANHA, 1983; LANE, 1996).

Elevada à categoria de princípio constitucional homônimo, constitui um dos traços mais característicos da estrutura organizativa das diversas variantes do Estado constitucional contemporâneo e, a rigor, sustenta toda a doutrina do Estado liberal. Embora tenha tido a sua sistematização mais respeitada na obra de Montesquieu - que o empregou, para uns, como técnica de salvaguarda da liberdade, para outros, como técnica de conciliação de potências sociais em conflito -, a separação de poderes conheceu precursores eminentes na Antigüidade, na Idade Média e nos primeiros tempos do Estado moderno.

No entanto, foi o pensamento político seiscentista e setecentista que, de fato, inovou substancialmente em relação aos precursores da teoria da separação de poderes ao agregar um componente novo, qual seja, o de que a cada uma das funções básicas do Estado deveria corresponder um órgão próprio, que, de forma autônoma e independente, as levasse a efeito. Assim, perdia terreno a concepção prevalecente nos Estados pré-modernos e mesmo na fase absolutista do Estado moderno, que, em regra, acentuava que todas as funções estatais se confundiam nas mãos do monarca, o qual, concomitantemente, exprimia e realizava o direito.

Na Inglaterra seiscentista, Locke (1973) preconizou a distinção entre três poderes, aludindo ao: a) *poder legislativo*, que é o que tem o direito de estabelecer como se deve utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e dos seus membros; b) *poder federativo*, ao qual cabe a guerra e a paz, as ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e comunidades estranhas à sociedade; c) *poder executivo*, que deve acompanhar a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor.

Coube a Montesquieu (1979), todavia, formular a mais prestigiosa teoria da separação de poderes, em torno da qual, ainda hoje, os defensores e os detratores do princípio se digladiam. Para Montesquieu, há três espécies de funções em cada Estado: a) a legislativa; b) a executiva das coisas que dependem do direito das gentes; c) a judiciária das que dependem do direito civil. Assim, pela primeira, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que são feitas. Pela segunda, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pela terceira, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos, a qual foi denominada poder de julgar.

A teoria de Montesquieu teve na liberdade política do cidadão o seu grande fundamento, pois, para ele, é da tranqüilidade do espírito que provém a segurança. E, para que se tenha liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer o seu semelhante. Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura a função legislativa está reunida à executiva, não há liberdade, pois há o temor de que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Montesquieu já havia sido influenciado, na exposição da teoria da separação dos poderes, pelos autores ingleses, sobretudo por Locke e Bolingbroke, e pela própria realidade constitucional inglesa que, de algum modo, lhe havia dado concretização, formulando assim uma “síntese sincrética” (PIÇARRA, 1989).

Por sua vez, durante o processo de fundação do Estado norte-americano, o problema da separação de poderes foi amplamente debatida na Convenção da Filadélfia, acentuando-se a idéia de que o princípio político da separação é essencial para a liberdade, e de que os poderes devem ser distribuídos de tal forma que as partes essenciais de um não venham a ser esmagadas pelo peso desproporcionado de algumas partes de

## A separação de poderes no Brasil

outros. Madison sintetiza bem tal entendimento, quando afirma que “a acumulação dos Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - nas mesmas mãos, quer de um, de poucos ou de muitos cidadãos, por hereditariedade, autonegação ou eleição, pode com justiça ser considerada como caracterizando a tirania” (in HAMILTON, MADISON & JAY, 1984, p. 393).

Madison rende tributo a Montesquieu, lembrando que o escritor francês, “se não foi o autor deste inestimável preceito da ciência política, pelo menos tem o mérito de tê-lo divulgado e recomendado, fazendo com que fosse objeto da universal atenção”, parece ter tomado “a Constituição da Inglaterra como o padrão, ou para usar sua própria expressão, como espelho da liberdade política; e ter transmitido, sob a forma de verdades elementares, os diversos princípios característicos daquele sistema” (in HAMILTON, MADISON & JAY, 1984, p. 394).

Entretanto, inovando em relação ao monarquista Montesquieu, o federalista Madison sustenta que o gênio republicano exige não somente que o poder emane sempre do povo, mas também que aqueles a quem o poder é confiado estejam sempre na dependência do povo, tanto pela curta duração dos seus cargos quanto pelo grande número dos depositários do poder público.

No início do século XIX, na França, mas já à época em que a monarquia havia se constitucionalizado, Constant (1989) sustentou que o vício das constituições consiste em não haverem criado um poder neutro, colocando o cume da autoridade de que ele devia achar-se investido num dos poderes ativos. Constant distingue cinco poderes na organização de uma monarquia constitucional, de naturezas diferentes, a saber: o poder real, o poder executivo, o poder representativo da continuidade, o poder representativo da população, o poder de julgar. O poder representativo da opinião, em uma assembleia eleita; o poder executivo está confiado aos ministros; o poder de julgar, aos tribunais. Cabe aos dois primeiros poderes fazer a lei, ao terceiro cuidar da sua execução geral e ao quarto julgar os casos particulares. O poder real está acima destes quatro poderes, como autoridade ao mesmo tempo superior e intermediária, interessado em manter o equilíbrio, e com a máxima preocupação de conservá-lo. Mas o chefe de Estado deve precaver-se para não substituir em sua ação os outros poderes, mesmo que os homens não obedeçam sempre ao seu interesse, consistindo nisto a diferença entre a monarquia absoluta e a constitucional. O poder

real, isto é, o do chefe de Estado, qualquer que seja seu título, é um poder neutro e o dos ministros é um poder ativo. O poder real precisa estar situado acima dos fatos e, sob certo aspecto, ser neutro, a fim de que sua ação se estenda a todos os pontos em que se necessite, com um critério preservador, reparador, não hostil. Para Constant, a monarquia constitucional tem esse poder neutro na pessoa do chefe de Estado. O verdadeiro interesse deste poder é evitar que um dos poderes destrua o outro, e permitir que todos se apoiem, se compreendam e que atinem comumente (CONSTANT, 1989, *passim*).

## 3. Evolução constitucional da separação de poderes no Brasil

### 3.1. Os antecedentes

Durante o período colonial, o Brasil não conheceu o sistema de separação de poderes, embora houvesse autonomia das administrações municipais, consubstanciada em câmaras municipais detentoras de grandes poderes administrativos, legislativos, judiciais e mesmo militares, a serviço, em regra, dos “grandes senhores de engenhos e grossas escravarias (a chamada “nobreza da terra”, que figurava nos pelouros)” (VIANNA, 1987, pp. 128-129).

As câmaras municipais, com os seus cargos eletivos e os seus postos remunerados, englobavam o poder executivo, legislativo, tributário e repressivo, como uma arma a mais que a Coroa de Portugal havia posto nas mãos dos potentados. Mesmo o *procurador do povo* não era um homem do povo, pois o próprio exercício da função dava ao seu ocupante eventual a nobilitação que a investidura em todo cargo de governo emprestava, naquele tempo, aos seus ocupantes.

A rigor, as idéias do Constitucionalismo, e da separação de poderes, começaram a ter conseqüências institucionais para o Brasil a partir dos desdobramentos da Revolução Liberal do Porto, que, em Portugal, exigia que o rei renunciasse aos seus poderes absolutos e jurasse de antemão a Constituição que se queria elaborada. A notícia da insurreição constitucionalista, iniciada na cidade do Porto em 24 de agosto de 1820, só chegaria ao Brasil dois meses depois e dava conta de que juristas e letrados, ostensivamente apoiados por comerciantes e militares, exigiam uma Constituição que reproduzisse as linhas mestras da Carta da Espanha, de 1812, restaurada em março de 1820 (MORAES FILHO, 1985, pp. 4-5).

Segundo as *Bases da Constituição*, aprovadas em março de 1821, deveria haver um Legislativo (composto por uma única Câmara, que se reuniria em Lisboa), um Executivo (exercido unicamente pelo rei, residente em Lisboa) e um Judiciário (todos os julgamentos de última instância deveriam ser realizados em Lisboa).

A representação de São Paulo (no documento *Lembranças e Apontamentos do Governo Provisório de São Paulo aos Deputados da Província*), especificamente no que concerne ao princípio da separação, apresentou às Cortes um modelo tripartite:

“(...) a Constituição tem um Corpo para Querer ou Legislar; outro para obrar e Executar; e outro para aplicar as Leis ou Julgar (...)” (*in* BONAVIDES & AMARAL, 1996, p. 277)

Nas *Lembranças e Apontamentos...* se antecipava a criação de um órgão responsável pela *accountability* dos poderes políticos, pois, além dos três poderes - legislativo, executivo e judiciário -, haveria um quarto - o Corpo de Censores. Tais censores, eleitos do mesmo modo que os deputados e fazendo as vezes de poder verificador destes representantes, agiriam como fiscais com relação à invasão de um dos poderes nas atribuições de outro, levando qualquer ato inconstitucional perante um “grão-jurado nacional”, por eles próprios nomeado e formado em partes iguais de deputados, membros do Tribunal Supremo de Justiça e conselheiros de Estado, estes escolhidos pela juntas eleitorais das províncias, à razão de um, pelo menos, por província, para certo tempo. Ademais, ao Corpo de Censores caberia pronunciar, a requerimento das Cortes ordinárias, a suspensão dos ministros do Poder Executivo e dos magistrados (*in* BONAVIDES & AMARAL, 1993).

### 3.2. A primeira Assembléia Constituinte e a Constituição de 1824

Na *Fala do Trono* dirigida à Assembléia Constituinte de 1823, além de reivindicar “toda a força necessária ao Poder Executivo”, o Imperador apresentava o seu entendimento sobre a separação de poderes nos seguintes termos:

“Uma constituição em que os três poderes sejam divididos, de forma que não possam arrogar direitos que não lhes compitam, mas que sejam de tal modo organizados e harmonizados, que se lhes torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos, e cada vez mais concorrerem de mãos dadas para a felicidade geral do Estado. Afinal uma constituição, que pondo barreiras inacessíveis ao despotismo, quer real, quer aristocrático, quer democrático, afugente a anarquia, e plante a árvore daquela liberdade, a cuja sombra deve crescer a união, tranqüilidade e independência deste império, que será o assombro do mundo novo e velho.” (*in* BONAVIDES & AMARAL, 1996, pp. 453-454)

A Constituição de 1824 terminou por concretizar a vontade anunciada na abertura da Constituinte: uma Constituição outorgada que, liberal em matéria de direitos individuais, se mostraria centralizadora e autoritária na soma dos poderes que concedeu ao monarca constitucional.

No período que se seguiu ao 7 de Abril, fortaleceu-se o poder do Regente, que se tornou “a figura dissimulada de um chefe republicano, de um Presidente da República” (BONAVIDES & ANDRADE, 1988, p. 120), com a sua investidura passando a ser feita pelos eleitores da respectiva legislatura, reunidos nos seus colégios. A Lei de Interpretação, de 1840, erodiu o projeto reformador dos liberais da Abdicação, promovendo um contragolpe conservador no Ato Adicional. A vitória unitarista da Lei de Interpretação silenciou, no entanto, as apreensões conservadoras tocantes à unidade do Império, vista pelos conservadores como ameaçada pelo conjunto de prerrogativas e atribuições concedidas às Assembléias provinciais com o Ato Adicional.

Depois da Abdicação, as peças-chave do regime passaram a ser formalmente a Regência, o Ministério, a Câmara dos Deputados e o Senado, estes dois últimos, ramos do Poder Legislativo que, congregados, formavam a Assembléia Geral. Lentamente, durante a Regência e

## A separação de poderes no Brasil

o Segundo Reinado, o Estado brasileiro moldava instituições peculiares, como a forma do Estado, de início unitária e depois quase-federalista, na vigência do Ato Adicional sem Lei de Interpretação, e como a atividade do Poder Moderador.

Em janeiro de 1843, formou-se nova administração, com Honório Hermeto Carneiro Leão encarregado da organização do novo gabinete, fórmula nova que mostrava da parte do Imperador o desejo de escapar à censura de inspirar a formação dos ministérios e de ter neles sempre pessoa sua. Entretanto, somente a partir de 1847, por força do decreto Alves Branco, que criou a presidência do Conselho de Ministros, o Gabinete passou a ser órgão dotado de chefia própria, diversa da que a Constituição deu ao Poder Executivo, o qual o Imperador presidia. Explica essa aparente anomalia por cuidar a Constituição imperial, separadamente, do Poder Executivo (arts. 102 a 104) e do Ministério (arts. 131 a 136). Segundo o art. 102, o chefe do Executivo é o Imperador a exercer as atribuições respectivas “pelos seus Ministros”. Tais ministros, por sua vez, organizam-se corporativamente, a partir de 1847, como o gabinete no sistema inglês do *King in Parliament*, para o fim, de responder coletivamente, perante a Assembléia Geral Legislativa do Império, por todos os atos do Executivo, e para concertarem e implementarem o programa com que a ela se apresentaram.

Por sua vez, restaurado o Conselho de Estado nos anos quarenta, passa o mesmo a assistir o Imperador no exercício das atribuições do Poder Moderador, que lhe é delegado privatamente. Assim, na perspectiva de um importante teórico conservador, o Moderador é o “poder, não de movimento, mas essencialmente conservador; não é ativo e tem por fim conservar, moderar a ação, restabelecer o equilíbrio, manter a independência e harmonia dos mais poderes”. (URUGUAI, 1997, p. 187). Na visão de um tratadista da quadra republicana, “tal criação, meramente arbitrária, sem apoio nos princípios, - se não tinha por fim a supremacia do elemento monárquico e o sacrifício da democracia, entregando ao imperante hereditário e perpétuo a chave da organização política de que ele ficava sendo o único árbitro, - era uma concepção que acusava a dificuldade do problema da constituição orgânica dos poderes divisos e contrapostos; mas não o resolvia e em nada aproveitava, desde que esse fiscal dos outros poderes ficava sem fiscalização” (BARBALHO, 1992, p. 49).

## 3.3. O advento da República

A República recompôs logo um sistema de separação de poderes, agora com evidente influência norte-americana, com base na doutrina de Montesquieu devidamente reajustada pelos *founding fathers* na Convenção da Filadélfia.

A Constituição do Império estabelecera a divisão em quatro poderes públicos, criando mais um “poder moderador”, incumbido de harmonizar os outros e de contê-los em suas órbitas. A separação tripartida dos poderes no Brasil só veio com os Decretos n.ºs. 510, de 22 de junho, e 914-A, de 23 de outubro de 1890, bem como o Projeto da Comissão nomeada pelo Governo Provisório.

De modo geral, tal sistema durou de 1891 até 1930, quando, na esteira da Revolução de 30, foi promulgada “lei orgânica” institucionalizando os poderes do governo provisório, o qual passou a exercer as funções tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo até a eleição de uma assembléia nacional constituinte em 1933. Em 11 de novembro (apenas oito dias depois da investidura de Getúlio Vargas), um decreto do presidente fechou todas as Câmaras Legislativas do País, desde o Congresso Nacional até as Câmaras Municipais, e conferiu o Poder Legislativo federal ao chefe da Nação. No mesmo ato, Vargas demitiu os presidentes de todos os Estados da Federação (que haviam sido eleitos antes de 30), e os substituiu por interventores federais, aos quais atribuiu o Poder Executivo e o Poder Legislativo, com competência sobre as suas respectivas unidades federativas.

Na Carta Outorgada de 1937, no Legislativo desaparece o Senado, colocando-se em seu lugar um Conselho Federal (art. 38). Ademais, atribui-se ao presidente da República a faculdade de, a qualquer momento, pôr em recesso o Parlamento Nacional, ocasião em que todas as faculdades deste poder passavam às suas mãos. Na verdade, durante todo o Estado Novo o Poder Legislativo esteve em recesso.

No que diz respeito à Constituição de 1946, é importante ressaltar que, até a sua promulgação, a mesma não teve equivalentes na história brasileira. Foi a mais liberal que se teve (excetuada a de 1988) e das mais efetivas historicamente, já que durou quase vinte anos e, na República brasileira, só a de 1891 teve vida mais longa.

Antes que o Brasil ingressasse nos anos 30, verberou-se muito contra o sistema real de poder, com predomínio do presidente da República. A propósito, Rui Barbosa observa que “(..) o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”. E que, “na forma política onde se moldou a Constituição brasileira, todos os grandes pensadores, todos os observadores de valor são unânimes em reconhecer e temer o poderio dos Presidentes. Dos freios e contrapesos, a que o regímen parlamentar submete a coroa dos monarcas, a república presidencial exonerou a autoridade do chefe do Poder Executivo” (BARBOSA, 1999, p. 168). Tal razão, maximizada pela experiência do Estado Novo, levou a Constituição de 1946 particularmente de estabelecer um sistema de separação com vários *checks and balances* dirigidos à atividade do Executivo.

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º.). Por sua vez, o princípio foi erigido em cláusula de imutabilidade, dispondo a Carta Magna que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes (art. 60, § 4º., III).

#### 4. Autoritarismo-burocrático e os Poderes Executivo e Legislativo

O regime que se consolidou no Brasil a partir de 1968 promoveu inédita centralização de poderes no Executivo, deixando o Legislativo à margem da formulação, decisão ou implementação da política nacional. Relegado a desempenhar papel secundário no sistema político, o Congresso Nacional só deixou de funcionar regularmente por alguns períodos, só que, ao tempo em que lhe foi reservada posição de somenos importância, ampliou-se toda uma ideologia, quando não sobre a sua inutilidade, pelo menos sobre a impossibilidade de o mesmo ser agente capaz de promover ou facilitar o processo de desenvolvimento. Assim, diferentemente dos autoritarismos dos países vizinhos que, via de regra, não suportaram a existência da instituição legislativa, no Brasil o comportamento utilizado pelas forças que se assenhorearam do poder a partir de 1964 foi debilitar o Congresso através de sucessivas depurações nos seus quadros, de maneira a extinguir qualquer oposição ao projeto autoritário em implantação; coibir a emergência

de novos quadros desviantes; extorquir a sua capacidade de legislar autonomamente ou de exercer efetiva função fiscalizadora; extinguir qualquer prerrogativa importante dos parlamentares (MORAES FILHO, 1987 e 1990).

O enfraquecimento do Poder Legislativo, iniciado a partir de abril de 1964, chegou ao ápice com a edição do Ato Institucional nº. 5 e da Carta Outorgada de 1969 (nominalmente denominada Emenda Constitucional nº. 1), a partir do que emergiu uma instituição caracterizada “pela exigüidade da Oposição, pela rigidez imposta aos políticos pela Lei de Fidelidade Partidária e pela conseqüente homogeneização no interior dos partidos, assim como pela diminuição da distancia ideológica entre eles e pela ausência das funções tradicionais” (do Poder Legislativo) (ABRANCHES & SOARES, 1973, p. 98).

O debilitamento do Poder Legislativo transcorre concomitantemente com a tomada pelos militares e pelos tecnocratas das principais funções do aparelho de Estado e com o progressivo desprestígio que atingiu a classe política após 1964. Somente a partir de 1974, com o governo Geisel, quando se inicia o processo de distensão política, começa a mudar o padrão de relacionamento Executivo-Legislativo inaugurado após a edição do AI-5. Passou, desde 1974, o Poder Legislativo, apesar da manutenção das restrições institucionais, a ocupar lugar de crescente participação no debate sobre o processo político. Na verdade, partiu do Executivo uma série de atitudes que restituiu ao Congresso Nacional algum sentido de participação, tornando-se a relação Executivo-Legislativo livre de maiores constrangimentos, principalmente em decorrência do relacionamento do governo com a Aliança Renovadora Nacional - Arena, a qual, durante o período do presidente Medici, ficara isolada do núcleo de poder. Com Geisel, passaram os parlamentares, tanto deputados quanto senadores, a ter maior acesso ao presidente e ao governo, ao mesmo tempo em que o ministro da Justiça passava a articular-se permanentemente com as lideranças da Arena nas duas casas legislativas.

A atitude do Governo Geisel certamente contribuiu para que o Poder Legislativo despertasse do marasmo a que ficara reduzido durante o governo Medici. Ademais, o clima de debate que precedeu as eleições parlamentares de 1974, com a franquia aos candidatos tanto da Arena quanto do MDB ao rádio e da televisão, e a relativa liberdade em que se deram as eleições de 15 de novembro, repercutiram na atividade legislativa.

## A separação de poderes no Brasil

Os resultados das eleições parlamentares de 1974, modificando substancialmente a composição partidária das duas casas legislativas, transformaram o Congresso Nacional num importante foro do debate político e deram ao MDB condições normativas de decidir relativamente às emendas constitucionais.

O regime não se dispunha a dividir, entretanto, o controle do processo de mudança política que patrocinava, restando-lhe a alternativa do uso dos instrumentos autoritários de que dispunha. No início de 1977, a rejeição do projeto de reforma do Poder Judiciário foi o pretexto para a intervenção no Congresso Nacional, que foi então fechado, e uma série de instrumentos normativos (emendas constitucionais e decretos-lei) - o “pacote de abril”, foi editada pelo presidente da República. Uma dessas emendas alterou o quórum para reformas constitucionais - de dois terços dos membros de cada uma das casas legislativas para a maioria absoluta, instituiu o senador indireto, modificou os critérios de eleição dos deputados federais e estendeu a Lei Falcão para as eleições parlamentares de 1978. Assim, o Executivo readquiria o controle sobre o Poder Legislativo e colocava limites à possível ampliação do partido opositor nas casas legislativas nas eleições de 1978, reforçando o seu poder sobre a extensão e os limites do projeto liberalizante por mais algum tempo.

O “pacote de abril” abria ainda para Executivo os caminhos para a implementação das reformas que, de maneira lenta, gradual e segura, patrocinaria: a extinção parcial do AI-5 e a inserção de parte de seus dispositivos na Constituição, a anistia restrita e recíproca e a reforma partidária. Outros afrontamentos posteriores do Congresso Nacional em relação ao Executivo seriam também rechaçados com a imposição de controles capazes de neutralizar o ato de rebeldia, como a imposição da vinculação total de votos nas eleições de 1982, com que o Executivo respondeu à rejeição da extensão da sublegenda às eleições dos governadores de Estado, além do caso do projeto de lei da Previdência Social, o qual, apesar de ter sido aprovado após negociação entre todos os partidos políticos com assento parlamentar (já depois da reforma partidária de 1979), foi virtualmente anulado pela edição, pelo presidente da República, de decreto-lei que instituiu as medidas rejeitadas pelo Congresso Nacional.

Em suma, a relação Executivo-Legislativo no decorrer do processo de transição do autoritarismo-burocrático tanto na fase denominada “distensão” quanto na fase

denominada “abertura” foi conflituosa, pois, à medida que o Legislativo aumentou a sua participação no processo político, confrontou-se com um Executivo capaz de retaliar através da cassação de mandatos parlamentares, através da extração de leis pelo mecanismo do decurso de prazo e do voto de liderança e através da ameaça de/ou fechamento temporário do Congresso Nacional.

Mas, em que medida, e como resultado da transição do autoritarismo- burocrático e da instalação do governo civil no Brasil, houve mudança efetiva nos papéis atribuídos aos Poderes Executivo e Legislativo no sistema político? É fora de dúvida que os entraves à liberdade de expressão e de crítica do parlamentar foram completamente afastados. No que diz respeito às funções tradicionais é certo também que o Poder Legislativo alcançou mudança substancial, decorrente da promulgação da Constituição de 1988.

## 5. A Constituição de 1988 e a dinâmica dos Poderes Executivo e Legislativo

O Congresso Constituinte acabou por não introduzir as reformas institucionais propostas ao longo dos debates constituintes, sobretudo as relacionadas com os sistemas de governo e partidário-eleitoral (MORAES FILHO, 1998). E, em matéria de disciplina do processo legislativo, a Constituição de 1988 não representou um retorno puro e simples ao sistema vigente entre 1946 e 1964. Pelo contrário, acabaram por ser introduzidos no novo texto constitucional muitos traços do “constitucionalismo” do regime militar, principalmente no que se refere aos poderes legislativos do presidente da República.

Não é desprezível a continuidade normativa pertinente ao autoritarismo e a quadra atual, no que diz respeito à regulação entre os poderes Executivo e Legislativo. Com efeito, há preponderância do Executivo no processo legiferante que contrasta com o da ordem constitucional inaugurada com a Constituição de 1946 e se aproxima com a estabelecida a partir de 1964. O presidente da República, sob a égide do atual texto constitucional, tem, em boa medida, o controle da agenda legislativa, pela exclusividade da iniciativa em várias matérias, pelo poder de editar medidas provisórias com força de lei e pela faculdade de requerer urgência para seus projetos.

Evidentemente, há vários pontos de contato entre o decreto-lei do regime militar e a medida provisória da Nova República. Entre um e a outra, existe a inversão do efeito do decurso do prazo de vigência da medida provisória, mas fica patente a preponderância legiferante do Executivo em detrimento institucional do Poder Legislativo.

Não é desprezível o fato de que análise sistemática da organização institucional brasileira, sob a Constituição de 1988, e tendo por foco o processo decisório no Congresso Nacional, encontra na formulação das políticas públicas fonte alternativa de explicação a respeito da interação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). E, contra as manifestações acerca da hipertrofia *cum* fragilidade do presidencialismo brasileiro (LAMOUNIER & NOHLEN, 1993), encontram-se evidências teóricas, empíricas e analíticas que, detalhando a operação dos mecanismos institucionais, denotam razoável grau de apoio obtido pelos presidentes da República, sob a atual ordem constitucional, de modo a afastar o fantasma da paralisia decisória e da ingovernabilidade.

A análise da recente experiência presidencialista no Brasil revela que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo. Aliás, não parece ser verdade que, sob o presidencialismo, todo e qualquer parlamentar tem uma e apenas uma estratégia dominante, a de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo. Este - dependendo do arranjo político-constitucional - pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. O controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando a sua agenda.

## 6. Considerações finais

De fato, desde a Constituição de 1824, que fixou a separação de poderes sob a influência da teoria de Constant, adotando um modelo nominalmente quadripartido - Poderes Moderador, Legislativo (respectivamente Real e Representativo, na terminologia de Constant), Executivo e Judiciário -, o princípio da separação de poderes tem sido uma das pilastras do Constitucionalismo nacional. Ressalte-se, porém, que foi a primeira Constituição republicana, a de 1891, a dizê-los "harmônicos e independentes".

Mas se as Constituições brasileiras entronizaram o princípio, inclusive as de 1967 e 1969 (para não lembrar a Carta de 1937), rendendo, assim, no geral o seu tributo ao sistematizador da lei mais geral do poder,

qual seja - o de quem o detém tende a dele abusar -, a desordem constitucional pós-64 o desfigurou, proclamando-o muito mais como uma espécie de homenagem do vício à virtude do que como pedra angular do edifício constitucional, tal a concentração de poderes armazenados no Executivo e o amesquinamento do Legislativo e do Judiciário.

Destarte, a reafirmação do princípio da separação de poderes pela Constituição de 1988 tem também o sentido de operação restauradora, a exorcismar a desfiguração levada a efeito pelo processo autoritário mais recente.

De fato, o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido historicamente crítico para a estabilidade democrática no País, constituindo traço do processo político que merece ser atentamente considerado. Tal consciência tem dirigido o esforço para a superação do problema, com busca de alternativas para tal traço do dilema institucional. Observa-se, inclusive, que os riscos de crises institucionais cíclicas parecem estar diminuindo, e as praxes políticas parecem estar dando soluções sem necessidades de maiores inovações formais. Sobretudo, e esta é a maior conclusão que se tira deste estudo, o processo político recente tem caminhado para evitar o conflito disruptivo entre o Executivo e o Legislativo, que foi um dos traços marcantes e perversos da evolução político-constitucional brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, v. 31, n.º 1, pp. 5-34.
- \_\_\_\_\_ & SOARES, Gláucio Ary Dillon. (1973), "As Funções do Legislativo". *Revista de Administração Pública*, n.º 7, pp. 73-98.
- BARBALHO, João. (1992), *Constituição Federal Brasileira: Comentários*. Brasília, Senado Federal.
- BARBOSA, Rui. (1999), *Pensamento e Ação de Rui Barbosa*. Brasília, Senado Federal.
- BONAVIDES, Paulo & ANDRADE, Paes de. (1988), *História Constitucional do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- \_\_\_\_\_ & AMARAL, Roberto. (1996), *Textos Políticos da História do Brasil*. Brasília, Senado Federal, v. I.

## A separação de poderes no Brasil

- BRASIL. (1999), *Constituições que Marcaram o Século XX*. Brasília, Senado Federal.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Constituição Federal*. 5<sup>a</sup>. ed., São Paulo, Ed. RT.
- \_\_\_\_\_ (s/d), *Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Aurora, 2 v.
- CONSTANT, Benjamin. (1989), *Princípios Políticos Constitucionais: Princípios Políticos Aplicáveis a Todos os Governos Representativos e Particularmente à Constituição Atual da França (1814)*. Rio de Janeiro, Liber Juris.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John. (1984), *O Federalista*. Brasília, Ed. UnB.
- LAMOUNIER, Bolívar & NOHLEN, Dieter (orgs.). (1993), *Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a Reorganização Institucional Brasileira*. São Paulo, Idesp/Ed. Loyola.
- LANE, Jan-Erik. (1996), *Constitutions and Political Theory*. Manchester and New York, Manchester University Press.
- LOCKE, John Locke. (1973), *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. São Paulo, Abril Cultural.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1976), *Teoría de la Constitución*. 2<sup>a</sup>. ed. Barcelona, Editorial Ariel.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. (1979), *Do Espírito das Leis*. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo, Abril Cultural.
- MORAES FILHO, José Filomeno. (1985), “As Constituintes Brasileiras: Retrospectiva e Tendência”. *Diário do Nordeste Cultura*, nº. 156, 29/9, pp. 4-5.
- \_\_\_\_\_ (1987), “Poder Legislativo e Constituinte”. *O Povo*, 22/6, p. 7.
- \_\_\_\_\_ (1990), “O Poder Legislativo na Nova Constituição”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Ceará*, nº. 7, pp. 42-45.
- \_\_\_\_\_ (1998), *A Construção Democrática*. Fortaleza, UFC/Casa José de Alencar, 1998.
- PIÇARRA, Nuno. (1989), *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional: Um Contributo para o Estudos das Suas Origens e Evolução*. Coimbra, Coimbra Editora.
- SALDANHA, Néelson. (1983), *Formação da Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense.
- URUGUAI, Visconde de. (1997), *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília, Ministério da Justiça.
- VIANNA, Oliveira. (1987), *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte, Itatiaia/USP/UFF, v. I.