

## Presidencialismo de Coalizão, Corrupção Política e a Necessária Revogação do Inciso I do Art. 56 da Constituição da República

**SINDIPROESP**  
SINDICATO DOS PROCURADORES DO ESTADO, DAS AUTARQUIAS,  
DAS FUNDAÇÕES E DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Eleito Presidente da República em 2º turno com mais de 55% dos votos válidos, Jair Bolsonaro, em seu Plano de Governo, assevera que “o quadro atual [de número elevado de ministérios] deve ser visto como o resultado da forma perniciosa e corrupta de se fazer política nas últimas décadas, caracterizada pelo loteamento do Estado, o popular ‘toma lá-dá-cá’”. Diante disso, defende a redução de ministérios, o fim do aparelhamento destes órgãos e a inversão da lógica tradicional do processo de gastos: “Não haverá mais dinheiro carimbado para pessoa, grupo político ou entidade com interesses especiais” (cf. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos#>).

A preocupação presidencial perpassa a questão atinente à disciplina constitucional das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e realça o tema da corrupção política, ao apontar para as interferências espúrias de ministros-parlamentares no livre exercício das Casas Legislativas.

Há 127 anos, os primeiros constituintes republicanos já haviam pensado na solução de casos como os de Deputados ou Senadores investidos em cargos de Ministro de Estado acusados de corrupção e de fraudar o andamento dos trabalhos legislativos, para alterar o resultado de deliberações em favor do Governo.

A Constituição de 1891 decretava a perda do mandato de Deputado ou Senador que aceitasse ser Ministro, proibindo-o, ainda, de disputar nova eleição para a vaga (art. 50, parágrafo único)<sup>1</sup>.

A disposição constitucional procurava ser fiel à máxima liberal da separação dos poderes, segundo a qual as clássicas funções do Estado devem ser divididas e entregues a órgãos especializados, de tal forma que, pela atuação de um, não haja cometimento de abusos por parte de outros. Para que não se possa abusar do poder – recomendava Montesquieu – é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Portanto, o Legislativo devia ser funcional-

mente independente, isto é, livre de ordens e influências externas sobre a ação de seus membros. Do contrário, não conteria os desmandos dos outros Poderes.

Para o legislador constitucional do século XIX, a investidura de congressista no cargo de ministro rompia o almejado equilíbrio entre os Poderes; representava uma perigosa interferência no desempenho autônomo da atividade legislativa e da função parlamentar de controle dos atos do Executivo.

Em seus comentários de 1902 à Carta de 1891 – que, com as devidas adaptações, bem ilustram a história brasileira recente –, João Barbalho Uchoa Cavalcanti, constituinte de 1890 e Ministro do STF entre 1897 e 1906, explicou a razão de ser do disciplinamento da matéria: “A Constituição fez os ministros agentes da confiança do presidente da República”. “Com isto conservou-se fiel ao regime por ela preferido e poupou ao país do degradante espetáculo da candidatura ministerial, que punha em jogo todos os recursos oficiais, todos os meios possíveis de utilização no momento, pressão, fraude, corrupção, para a reeleição dos ministros”. “Para que a nação consultada respondesse com franqueza e isenção se o ministro continuava a merecer sua confiança, mais alguns batalhões de guarda nacional se criavam; porção de patentes se expediam; era preciso que houvesse mais coronéis, capitães, etc., d’essa milícia; questões *encalhadas* na administração prontamente se revolviavam ao sabor dos interesses do momento; demissões de certos cargos se davam para acomodar nas vagas os recomendados dos chefes políticos; comissões, contratos, prorrogações de prazos d’estes, despesas secretas e um sem número de favores se empregavam” (*Constituição Federal Brasileira: comentários*. Brasília: Senado Federal, 1992, p. 206).

A Constituição de 1988, ao prescrever que não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido no cargo de Ministro de Estado ou Secretário de Estado, do Distrito Federal ou de Prefeitura de Capital (art. 56, I), despreza a história e suas lições e relativiza a regra da inamulabilidade, inerente à separação dos poderes e fundamento do sistema presidencialista de governo, que impede a concentração de poderes em um mesmo ente, a fim de que não derrua a independência entre os órgãos legislativo, executivo e judiciário

e não seja colocada em risco a respectiva separação funcional<sup>2</sup>.

O art. 56, I, da Constituição de 1988, coaduna-se, em tese, com o princípio da separação dos poderes estabelecido em um sistema constitucional presidencialista?

Para Karl Loewenstein<sup>3</sup>, a previsão da incompatibilidade tem uma importância fundamental para a independência funcional do Parlamento e consiste em um meio para afastar a influência governamental sobre os parlamentares.

Pontes de Miranda<sup>4</sup> segue o mesmo entendimento: “em vez de se prestigiar o povo, através do Parlamento, ou do Congresso Nacional, abriu-se brecha na independência do Poder Legislativo: ‘Vós não podeis governar’, diz o Presidente da República, ‘mas aos que me queiram servir, como ajudantes, eu tirarei daí, e lhes proporcionarei oportunidade de comando governamental, o que vos permitirá torcer o Congresso Nacional’”. E continua: “Diminuiu-se, profundamente, a responsabilidade do Poder Legislativo. Ministro de Estado, que é deputado, ou senador, fica, praticamente, um tanto protegido, politicamente, pelo Poder Legislativo, ao mesmo tempo que se torna intermediário, subalterno, do Presidente da República”.

De acordo com Anna Cândida da Cunha Ferraz<sup>5</sup>, nada justifica a exceção prevista no art. 56, I, pois, “nos sistemas presidencialistas, a missão do deputado ou senador é bem definida: exercer o poder legislativo e fiscalizar a ação governamental do executivo”, de modo que “o exercício de cargos executivos, de alto escalão, por parlamentares, ludibria a vontade popular e é porta aberta para composições de interesse puramente pessoal, deixado completamente à margem o interesse público”.

É o que tem ocorrido no presidencialismo de coalizão brasileiro, em que a citada regra do art. 56, I, tem sido inescrupulosamente posta a serviço da concertação político-partidária e da formação da base de sustentação do Chefe do Poder Executivo no Parlamento. Numerosas são as nomeações de parlamentares para Ministérios e Secretarias de Estado visando a compor a maioria parlamentar e, por conseguinte, obter os principais cargos de comando das Casas Legislativas. Trata-se, enfim, de competência presidencial cujo manejo influi de modo incisivo na dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Desvios desse jaez têm o condão de arrostar as gravosas consequências prescritas no art. 85 da Constituição da República, dentre elas a que tipifica como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra “o livre exercício do Poder Legislativo” (inciso I), atos pelos quais os Ministros de Estado podem ser corresponsabilizados, se houver conexão (cf. art. 52, I, também do texto constitucional).

Decerto, o poder presidencial de provimento de cargos comissionados, se manejado como moeda de troca pelo Executivo com o inconfessável fim de forjar alianças, preordena-se a corromper a vontade de Deputados e Senadores e modificar o resultado de deliberações legislativas. Todavia, num regime constitucional democrático e pluralista – como o brasileiro se autoproclama –, as manifestações parlamentares não de ser autônomas e não adrede compromissadas e alinhadas com as vontades presidenciais ocasionais.

Dos legisladores, a sociedade espera que ocupem o centro de gravitação política do País, exerçam com liberdade as suas funções e colaborem com o Executivo na realização do interesse público, por definição superior aos interesses circunstanciais ou pessoais dos governantes eleitos.

É de rigor, pois, que o Presidente eleito encaminhe ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição que vede a investidura de Deputados e Senadores em cargos de Ministro ou Secretário de Estado, do Distrito Federal ou de Prefeitura de Capital e bloqueie, nas suas palavras, “o popular toma lá-dá-cá”.

1. “Durante o seu mandato, nenhum senador ou representante poderá ser nomeado para emprego civil dependente dos Estados Unidos que tenha sido criado ou cuja remuneração tenha sido aumentada nesse período; e ninguém poderá acumular qualquer emprego dependente dos Estados Unidos com as funções de membros de uma das câmaras” (artigo I, Seção VI, 2, da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787).

2. Esse permissivo constitucional legitimou, inclusive, o retorno de ministros-congressistas licenciados à Casa de origem para votarem assuntos do interesse do Presidente da República, como a proposta de emenda constitucional da reeleição (vide, por exemplo, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc290105.htm>, acesso em 30 de outubro de 2018).

3. *Teoría de la Constitución*. 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel Esplugues de Llobregat, 1976, p. 257.

4. *Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda n. 1 de 1969*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, t. III, p. 43 e 44.

5. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 54 e 55.

### Derly Barreto e Silva Filho

Procurador do Estado de São Paulo. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP. Presidente do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – SINDIPROESP (biênios 2015-2016 e 2017-2018). Ex-Conselheiro Eleito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (biênio 2013-2014). Membro das Comissões de Advocacia Pública, de Direito Constitucional e de Direitos e Prerrogativas da OAB-SP (triênio 2016-2018). Autor do livro intitulado “Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário” (Malheiros, 2003).

