

Análise do Parlamentarismo à luz das cláusulas pétreas da Constituição do Brasil

Analysis of Parliamentarism in light of the immutable clause

Daniele Coelho de Souza

Acadêmica do 4º período do curso de Direito do UNIPAM.

E-mail: daniele_csouza@hotmail.com

Helen Correa Solis Neves

Professora orientadora (UNIPAM).

E-mail: helensolis@unipam.edu.br

Resumo: O presente estudo tem o propósito de compreender se o sistema de governo presidencialista é tido como uma cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, dúvida persistente após o plebiscito ocorrido em 1993, ou se sistema parlamentarista poderia ser incorporado ao ordenamento jurídico mediante emenda constitucional. Analisar-se-ão as características do Poder Constituinte Originário e do Poder Constituinte Derivado, bem como o alcance e importância das cláusulas pétreas implícitas e explícitas presentes na Constituição. Serão abordadas também as características presentes nos dois sistemas de governo, evoluções históricas e os diferentes traços na relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Em continuidade, serão analisadas as Propostas de Emendas Constitucionais (PEC's) Parlamentaristas, o Mandado de Segurança 22.972 impetrado por deputados na tentativa de barrar a PEC 20-A/1995 e os argumentos de políticos e juristas que vislumbram no sistema parlamentarista a resolução da atual crise entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Por meio de uma metodologia de revisão bibliográfica, busca evidenciar se os elementos presentes nas PEC's parlamentaristas em tramitação apresentam conflito com os limites matérias impostos, pelo Constituinte Originário, o que as tornariam inconstitucionais.

Palavras-chave: Sistema de Governo. Poder Constituinte Derivado.

Abstract: The present study aims to understand if the presidential system of government is considered as an immutable clause in the Federal Constitution of 1988, persistent doubt after the plebiscite occurred in 1993, or whether a parliamentary system could be incorporated into the legal system by constitutional amendment. The characteristics of the Native Constituent Power and the Derivative Constituent Power will be analyzed, as well as the scope and importance of the implicit and explicit immutable clauses in the Constitution. The characteristics present in the two systems of government, historical evolutions and different traits in the relationship between the Legislative and Executive branches will also be addressed. In continuity, the proposals for Constitutional Amendments (PECs) will be analyzed; the Mandate of Security 22,972 filed by deputies in an attempt to bar PEC 20-A / 1995 and the arguments of politicians and jurists who envisage in the parliamentary system the resolution of the current crisis between the Executive and Legislative branches in Brazil. Through a methodology of bibliographical revision, it tries to show if the elements present in the parliamentary PECs in process conflict with the limits imposed by the Original Constituent, which would make them unconstitutional.

Keywords: Government System. Derivative Constituent Power.

1 Introdução

Pode-se afirmar que o sistema de governo parlamentarista não foi superado no Brasil. Quando, em março de 2016, o STF colocou em pauta o Mandado de Segurança nº 22.972 que julgaria a possibilidade de as propostas de emendas constitucionais (PEC's) parlamentaristas, tramitando na Câmara dos Deputados, estarem ferindo ou não a Carta Magna de 1988, incentivou uma dúvida não sanada até o momento. Tal fator gerou debates acerca de o parlamentarismo ser um melhor sistema, de que as desavenças e desarmonia entre os poderes Executivo e Legislativo seriam falhas do sistema presidencialista e que seriam remediadas por uma mudança de sistema governamental.

Assim, buscando compreender se tais propostas de emendas a Lei Maior apresentam inconstitucionalidade, utilizou-se uma abordagem indireta por meio de pesquisa na doutrina, em notícias de jornais, em artigos científicos e na jurisprudência.

Dividiu-se este artigo em quatro etapas. Para iniciar o assunto, torna-se necessário compreender a importância da Constituição, suas características e finalidades, focando no Poder Constituinte Originário.

Na segunda etapa, dedica-se a conhecer aquele que zela pela harmonia da Carta Magna com a realidade social, o Poder Constituinte Derivado, observando os limites impostos a ele por meio das chamadas cláusulas pétreas com suas particularidades.

Na terceira parte, torna-se indispensável conceituar o Parlamentarismo e o Presidencialismo com seus locais de desenvolvimento, suas histórias e como influenciam particularmente no equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo. Destacam-se o parlamentarismo presente na história do Brasil, a decisão do Poder Constituinte Originário que permitiu as discussões de uma possível alteração de sistema de governo.

Por último, expõem-se as análises dos autores sobre a Constitucionalidade da inserção do parlamentarismo na Constituição do Brasil.

Utilizou-se uma metodologia de revisão bibliográfica da doutrina sobre o assunto.

2 Poder Constituinte: finalidade, limites e espécie

A Constituição, lei superior de um país, é um documento normativo de suma importância, pois nela está o norte do funcionamento Estado. Segundo Canotilho (2007), essa lei máxima apresenta características como: ser um documento escrito; conter direitos fundamentais e a maneira de garanti-los; constituir um poder político organizado e meios para torná-lo limitado e equilibrado. Concomitante, afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 7): “Constituição é um documento escrito e solene que organiza o Estado, adotando necessariamente a separação dos poderes e visando a garantir os direitos do homem”.

Essa lei maior é escrita pelo chamado Poder Constituinte descrito por Canotilho (2007, p. 65) como: “se revela sempre como uma questão de ‘poder’, de ‘força’ ou de ‘autoridade’ política que está em condições de, numa determinada situação concreta,

criar, garantir ou eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política”. Nota-se, então, tratar-se de um amplo poder que influenciará diretamente na vida do povo fixado em tal território.

Com isso, o próprio Constituinte afirma, na Constituição Federal Brasileira de 88 (CF/88), no artigo 1º, que “todo poder emana do povo”, considerando este o verdadeiro titular do poder, cabendo ao poder Inicial o mero exercício deste. Analogamente, Canotilho (2007, p. 81) defende: “este sujeito constituinte (...) é estruturado e obedece a padrões e modelos de conduta espirituais, culturais, éticos e sociais radicados na consciência jurídica geral da comunidade e, nesta medida, considerado como ‘vontade de povo’”. Percebe-se uma ideia de limitação do Estado e uma necessidade da legitimação por parte dos governados.

Para o campo jurídico, o Poder Constituinte possui, tradicionalmente, duas divisões: o Poder Constituinte Originário e o Poder Constituinte Derivado. Sendo que o primeiro é descrito por Pedro Lenza (2014, p. 214) como: inicial (por instaurar uma nova ordem jurídica), autônomo (exercer a liberdade de estruturar a nova lei fundamental), ilimitado juridicamente (a lei anterior não representa limites a ele), permanente (poder originário não se esvai no momento da criação de uma nova constituição). Assim, para os autores Branco, Coelho e Mendes (2010), essas características se tornam base de sustentação para a superioridade contida na Constituição.

Já o segundo é denominado Poder Constituinte Derivado. Para Lenza (2014), é caracterizado da seguinte forma: instituído, constituído, secundário e remanescente. Seu nome e suas características advêm do fato de ser uma criação do poder originário para realizar as mudanças necessárias à constituição já em vigor.

Deparamos com o Poder Constituinte de Reforma, cuja atuação, mais frequente do que a da primeira espécie, torna possível a adaptação do texto constitucional já em vigor às demandas da dinâmica político-social, ou ainda serve de reforço ao próprio poder, conforme a finalidade de sua aplicação. (PRATES, 2006, p. 103)

O trecho demonstra a necessidade desse poder secundário e afirma sua importância. Porém, visando melhor entendimento sobre a proposta apresentada, é necessário compreender como sucede seu exercício e as barreiras impostas a ele pelo Poder Inicial.

2.1 Exercício e Limitações do Poder Constituinte Derivado

A Constituição, devido a sua supremacia, necessita de ser um texto estável, um conjunto de normas projetadas para reger por tempo indeterminado. Por esse fator, ela é uma lei rígida, ou seja, o processo para sua modificação deve ser mais trabalhoso. Dessa forma, a Lei Maior vigente aceita a modificação de seu texto somente pelas chamadas Emendas Constitucionais, são novos preceitos criados pelo Constituinte Derivado, que serão incorporadas à Lei Magna vigente e que possuem hierarquia semelhante aos artigos criados pelo poder Constituinte Original.

Conforme José Alfredo de Oliveira Baracho (1982, p. 43) observou,

na criação derivada surgem normas em torno sistema jurídico já constituído, pelas competências definidas e os procedimentos já estabelecidos. A execução derivada das normas jurídicas demanda processo complementar vinculado a competência previamente estabelecida.

Tal qual descrito, as emendas constitucionais, para serem legítimas, devem seguir os parâmetros descritos no artigo 60 da Lei Maior vigente. Segundo os incisos desse artigo, a Constituição poderá ser emendada por iniciativa: 1) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; 2) do Presidente da República; 3) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros.

Além disso, de acordo com o parágrafo 2º do mesmo artigo: “a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”. Vale ressaltar que, em caso de rejeição, conforme o parágrafo 5º do art. 60: “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta pela mesma sessão legislativa”. Logo, nota-se pela descrição que o exercício do Poder Constituinte Derivado, no Brasil, pertence ao Congresso Nacional.

Todavia, as modificações constitucionais podem ser barradas por limites materiais previstos pelo Poder Inicial. São as cláusulas pétreas. Elas representam um conteúdo da Lei Maior intransponível em uma reforma constitucional. De modo geral, sua importância reside na conservação, na estabilidade e na autenticidade de opções essenciais optadas pelo Constituinte Originário.

As cláusulas pétreas, portanto, além de assegurarem a imutabilidade de certos valores, além de preservarem a identidade do projeto do constituinte originário, participam, elas próprias, como tais, também da essência inalterável desse projeto. Eliminar a cláusula pétrea já é enfraquecer só princípios básicos do projeto do constituinte originário garantidos por ela. (BRANCO; COELHO; MENDES, 2010, p. 294).

Por isso, a proteção a esse conteúdo torna-se imprescindível na tentativa de evitar a consequência descrita, sendo que esses limites somente são superados após a elaboração de uma nova Constituição.

A doutrina majoritária explica que essas barreiras alcançam conteúdos determinados, sendo apresentados de forma explícita e implícita. Na primeira forma, o texto constitucional protege visivelmente a estrutura do Estado como “a forma de governo, a organização federativa, os direitos humanos” (BASTOS, 1995, p. 36) presentes no parágrafo 4º do artigo 60, estabelecendo: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais”. Pela escolha da expressão “tendente a abolir”, nota-se que propostas de

emendas constitucionais que visem ampliar os direitos presentes no artigo são aceitas pelo Constituinte Original.

Na segunda forma, a doutrina alega haver cláusulas pétreas implícitas, ou seja, limitações materiais referentes à reforma constitucional, que não estão enumeradas no parágrafo 4º do art. 60 da Lei Máxima. Assim, Canotilho (2007, p. 1065) afirma: “esses limites podem ainda desdobrar-se em limites textuais implícitos, deduzidos do próprio texto constitucional, e limites tácitos imanentes numa ordem de valores pré-positiva, vinculativa da ordem constitucional concreta”. Os autores Branco, Coelho e Mendes (2010, p. 305) ressaltam: “o que se puder afirmar como ínsito à identidade básica da Constituição ideada pelo poder constituinte originário deve ser tido como limitação ao poder em emenda, mesmo que não haja sido explicitado no dispositivo”. Para André Ramos Tavares (2016, p. 1027), essas cláusulas implícitas podem ser compatíveis com: “1º) supressão das limitações expressas (inclusive formais); 2º) ao titular do poder constituinte originário; 3º) ao titular do poder constituinte derivado; 4º) alteração das regras formais de aprovação das emendas constitucionais” presentes no art.º 60, § 4º.

É interessante observar os assuntos que o Poder Constituinte Original decretou como cláusulas pétreas nas constituições anteriores à de 1988. Segundo a enumeração de Pedra (2006), a Carta Magna de 1824 e a de 1937 não continham limitações expressas. Já a Constituição de 1891 (artigo 90, §4º) proibia a abolição da República, da Federação e da representação dos Estados no Senado Federal. Posteriormente, a Lei Fundamental de 1934 (artigo 178, §5º) adotava, como barreiras materiais expressas, a República e a Federação. Por fim, a Constituição de 1946 (artigo 217, §6º) protegeu novamente a República e a Federação, o que veio a ser mantido pela Constituição de 1967-1969.

Finalizada a explanação sobre o exercício do Poder Constituinte Derivado e apresentadas suas limitações, torna-se necessária uma explanação sobre a história e as características do sistema de governo parlamentarista, além de uma comparação com as características do presidencialismo.

3 Parlamentarismo versus Presidencialismo

O parlamentarismo não foi um sistema de governo resultante de uma criação teórica nem advindo de um movimento político fixo. Mas teve suas características definidas ao longo dos séculos, sendo apenas no século XIX nomeado e sistematizado pela doutrina como parlamentarismo, na Inglaterra.

Segundo o autor Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 229), o parlamento teria se iniciado, em 1265, como reuniões com caráter de assembleia política, em que nobres com semelhantes condições políticas, econômicas e sociais participavam. Posteriormente, em 1295, o rei Eduardo I oficializa essas reuniões, estabelecendo a criação do Parlamento. Com o passar do tempo, surge divisão interna: a Câmara dos Comuns constituída por membros eleitos e não integrantes da elite (cidadãos, burgueses, clero e cavaleiros e barões) e a Câmara dos Lordes com cargos eram vitalícios e hereditários, nela integrantes da elite eram indicados por meio do patrimônio, do prestígio e da família.

Assim, a história mostra que a Câmara dos Comuns tornou-se mais influente: “como fruto de sucessivos acontecimentos históricos, através dos quais a Câmara dos Comuns foi aos poucos se impondo ao governo dinástico, para afinal passar a ter a direção política da Grã-Bretanha” (MARQUES, 2011, p. 817).

Ao longo dos séculos, o parlamento ganha prestígio e começa a influenciar as decisões dos monarcas. No início do século XVIII, o Príncipe alemão, Jorge I, é considerado o herdeiro do trono inglês, porém, ele nada sabia dos problemas ingleses; a mesma situação se repete com seu sucessor Jorge II. Tal fato impulsiona um descontentamento por parte do Parlamento que segue se reunindo e tomando decisões sem a presença do rei. Nesse meio tempo, o ministro Roberto Walpole, que tinha linhagem sanguínea superior à dos demais membros e que exercia grande influência sobre o rei, foi se destacando; assim, a autoridade e o engajamento do rei nas decisões administrativas diminuíram. O resultado disso foi uma característica fundamental, do parlamentarismo, na qual o Chefe de Estado é o Rei e o Chefe de Governo é o Primeiro-Ministro (DALLARI, 2013, p. 230).

Posteriormente, com o aumento de confiança do Parlamento, seus membros, ao divergirem das escolhas políticas do ministro, o culpavam perante a Câmara dos Comuns acusando-o de um delito e, assim, proclamavam um impeachment (a perda do ministério e a imposição de uma pena). Dessa forma, nasce a responsabilidade política, outra característica fundamental, na qual o Gabinete do Primeiro Ministro deve entregar o cargo caso esse receba voto de desconfiança dos outros membros (DALLARI, 2013, p. 231).

Nota-se a importância de manter o apoio da maioria do Parlamento para permanecer no cargo. Conseqüentemente, o Primeiro-Ministro é sempre o representante da maioria, sendo que importante não é ser do partido com maior número de representantes, mas revelar condições de manter um grupo majoritário de apoio. Por isso, o caráter de sistema bipartidário simplifica distinguir de que lado está a maior contribuição.

Historicamente, foi assim que se constituiu o parlamentarismo. Na Inglaterra, convive a monarquia e o bipartidarismo, mas isso não impediu o sistema de se espalhar para outros Estados. Esses fizeram certas modificações para adequá-lo ao governo republicano e ao sistema pluripartidário para permitir o funcionamento. O regime de assembleia é um exemplo no qual o Executivo passa a ser um fiscalizador do Parlamento e trabalha de acordo com ele.

Atualmente, o sistema parlamentarista possui as seguintes características o Chefe de Estado: Monarca ou Presidente da República obtém a função de representar o Estado, mantendo a característica histórica de não participação nas decisões políticas.

É inegável, todavia, que o Chefe de Estado é uma figura importante, pois, além das funções de representação e além de atuar como vínculo moral do Estado, colocado acima das disputas políticas, ele desempenha um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um novo Primeiro-Ministro à aprovação do Parlamento. (DALLARI, 2013, p. 232)

Nota-se que, apesar de não solucionar problemas no campo político, o Chefe de Estado traz um indispensável papel de equilíbrio na sociedade. Já o Chefe de Governo é quem exerce o Poder Executivo, sendo que alcança o cargo após o consentimento da maioria daqueles que exercem o Poder Legislativo, ou seja, o Parlamento.

Portanto, a forma como se relacionam os poderes Legislativo e Executivo é diferente daquela adotada no Presidencialismo. Para Paulo Bonavides (2011 p. 347), no Parlamentarismo, há três características principais dessa relação: a primeira delas é a igualdade entre o Executivo e o Legislativo, afinal, o primeiro é eleito pelo segundo por votação direta entre membros do próprio Legislativo. Assim, a confiança dele no poder Executivo é maior, conseqüentemente, há maior equilíbrio entre eles.

A segunda característica é a colaboração dos dois poderes entre si. Na qual há um Gabinete, ele é o mediador entre o Chefe de Estado e o Parlamento, sendo uma organização que tem a confiança da maioria do Parlamento. Esse gabinete decide verdadeiramente os planos políticos do país. Contudo,

cabe ao Primeiro-Ministro organizar o gabinete, dirigi-lo, presidir-lhe às sessões, chefiar o partido majoritário, exercer a liderança parlamentar, tratar diretamente com o rei, ou Chefe de Estado, servir de intermediário entre o ministério e a Coroa ou Presidência da República pelo segundo, colaboração dos dois poderes entre si e por fim, meios de ação recíproca no funcionamento desses dois poderes. (BONAVIDES, 2011, p. 350)

Explicado o papel do Primeiro-Ministro nessa relação harmônica, vale ressaltar que essa harmonia “é assegurada, precisamente, por esse recurso de chamar a compor o Gabinete o líder do partido vitorioso ou da coligação de partidos governantes” (BASTOS, 1995, p. 86).

A terceira característica descrita por Bonavides é a existência de meios de ação recíproca no funcionamento do Executivo e do Legislativo, abrangendo a responsabilidade política e o direito de dissolução. A responsabilidade política apresenta-se quando o Gabinete e o Primeiro-Ministro (governo) perdem o apoio da maioria no Parlamento ou recebe um voto de desconfiança (caso um parlamentar discorde da política adotada pelo Primeiro-Ministro e os demais parlamentares concordarem.). Conseqüentemente, esse governo é obrigado a pedir demissão ao Chefe de Estado. Entretanto, “a possibilidade de destituição sua mediante voto de desconfiança do Legislativo, poderia dar a ideia de um profundo desequilíbrio entre esses dois poderes do Estado” (BASTOS, 1995, p. 86).

Contudo, para restaurar o equilíbrio, foi concedida ao Primeiro-Ministro a possibilidade de também poder dissolver o Parlamento “toda vez que este provoca uma queda do governo” (BASTOS, 1995, p. 86), sendo o mandato dos parlamentares na Câmara dos Comuns finalizado antes do tempo. Por conseguinte, o Chefe de Governo pede ao Chefe de Estado que proclame anulados seus mandatos e institua novas eleições.

Desse modo, é a quem a população elegerá uma nova maioria parlamentar que, por sua vez, terá a função de formar um novo governo. Se o Primeiro-Ministro obtiver

a maioria dos novos parlamentares, permanece no cargo, caso não consiga, ele se demite.

Por outro lado, o sistema de governo presidencialista da mesma forma que o Parlamentarismo, não foi criação de um autor com características definidas. Entretanto, para Dallari (2013, p. 237), “pode-se afirmar com toda a segurança que o presidencialismo foi uma criação norte americana do século XVIII, tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular”.

Afinal, a América do Norte era uma colônia da Inglaterra e, após conseguirem se libertar de seu domínio, criaram aversão à monarquia. Desejavam um sistema de governo diferente da monarquia o qual alcançaria a desconcentração do poder. Assim: “os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo” (DALLARI, 2013, p. 238).

A grande diferença entre os dois modelos está no papel do órgão legislativo. Enquanto no parlamentarismo este não se limita a fazer leis, mas também é responsável pelo controle do governo, tomando posições políticas fundamentais, no Presidencialismo aquela atividade lhe é atribuída em caráter principal. Além disso, naquele o Parlamento pode destituir o Gabinete, por razões exclusivamente de ordem política, enquanto neste isso só poderia ocorrer em relação ao Presidente da República e em razão da prática de certos delitos. (TAVARES, 2016, p. 1054)

Pela descrição anterior, nota-se que os norte-americanos conseguiram criar um sistema diferente do parlamentarismo. Esse novo sistema baseado na “teoria da separação de poderes de Montesquieu veio a calhar. Os poderes seriam, pois, independentes, mas se controlariam reciprocamente de modo a evitar o arbítrio” (BASTOS, 1995, p. 89). Devido a esse atributo, surgiu a característica principal desse sistema: a irresponsabilidade política na qual o Presidente não precisa do apoio do Congresso para continuar no poder, visto que ele alcança o cargo por eleição popular com um mandato de quatro anos, desaparecendo, assim, a necessidade de sustentar o apoio da maioria no Parlamento para se manter no cargo.

Contudo, caso o presidente atente contra a Constituição, o Legislativo tem o poder de julgá-lo, porém, “não é mesmo seu propósito criar qualquer tipo de dependência do Executivo para com o Legislativo, mas tão somente o de viabilizar uma saída institucional” (BASTOS, 1995, p. 89). Assim, a “responsabilidade do Presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído” (BONAVIDES, 2011, p. 319), caso ocorra o afastamento, o processo é chamando de *impeachment*.

Mais ainda, diferente do Gabinete no Parlamentarismo, os ministros auxiliares do Presidente podem ser demitidos por ele a qualquer momento. Vale destacar, também, a inexistência de um processo que permita o Presidente dissolver o Congresso (BONAVIDES, 2011, p. 320).

Por fim, o sistema de governo criado nos Estados Unidos foi adotado pelo Brasil. Porém, na Constituição de 1988, Constituinte Originário optou por colocar como

uma norma do ADCT, art. 2º, a realização de um plebiscito no qual a população brasileira escolheria a Forma de Estado (república ou monarquia) e o Sistema de Governo (presidencialismo ou parlamentarismo), tendo como resultado a escolha da República e do Presidencialismo.

Vale ressaltar que o Parlamentarismo já foi motivo de plebiscito e também foi negado. Em 1961, o Presidencialismo sofre uma crise de poder com ameaça à ordem democrática, assim, um Ato Adicional instituiu o parlamentarismo abrangendo o período de setembro de 1961 a 17 de janeiro de 1963, sendo que o plebiscito ocorreu em 17 de janeiro de 1963, com resposta “sim” de 90% do eleitorado para o retorno do presidencialismo (BONAVIDES, 2011, p. 365-366).

4 Estopim das PEC's parlamentaristas

Devido a uma recente crise política entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ganhou força a polêmica proposta de mudança do atual sistema de governo do Brasil, tida como recurso para o problema. Assim, personalidades importantes no cenário político e jurídico alegaram defender tal resolução. Consequentemente, propostas de emendas constitucionais referentes ao assunto tornaram-se alvo de interesse e discussão.

No campo político, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em junho de 2015, ao conceder uma entrevista, articulou: “temos que discutir o parlamentarismo no Brasil, e rápido”. Para Cunha (2015, *online*): “a grande evolução que se deve ter é que temos que discutir o parlamentarismo no Brasil, e rápido. Um debate para valer e votar”. Por fim, o deputado reforça seu argumento:

se a gente não evoluir para o sistema parlamentarista no Brasil, vamos ficar sujeitos a crises. Existe uma dúvida jurídica: como houve o plebiscito [em 1993] que culminou na não aprovação do parlamentarismo, há dúvidas se uma simples emenda constitucional seria suficiente ou se precisaria de plebiscito, ou referendo. Acho que, sem referendo, é muito difícil implementar o parlamentarismo.

Pela articulação de Cunha, a mudança de sistema não seria apenas uma inovação para o cenário político, mas também a solução para se estar menos suscetível a crises.

Paralelamente, o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) (2016, *online*) apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 9/2016). Em uma entrevista ao jornalista Pedro Henrique Costa, o senador argumentou que parlamentarismo “é uma solução para crises institucionais semelhantes. Com o parlamentarismo, aumenta a responsabilidade do Congresso Nacional para a estabilidade do país”. Além disso, o senador enfatiza que, por ser um sistema de governo mais flexível, ele facilitaria mudanças que permitem adaptar o sistema Executivo de acordo com as necessidades do país.

Já na área jurídica, o ex-presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcus Vinícius Furtado Coelho (2015, *online*), apontou ser necessária a mudança do sistema de governo atual para o semipresidencialismo, o

mesmo adotado na França. Ele alega ser “solução necessária para a superação da crise política, que demonstra o esgotamento do modelo de presidencialismo de coalizão”. O advogado acredita ser “uma proposta que mira os problemas do arranjo institucional brasileiro” (...) “não se trata de um paliativo, mas de um verdadeiro aprimoramento para a democracia brasileira”. Contudo, para ele, não significa instaurar o parlamentarismo como aconteceu com João Goulart, na década de 1960, mas sim, “trata-se de um modelo em que as instituições brasileiras sejam aprimoradas e a condução do governo mais democratizada”. Marcus Vinícius alega ainda “que a proposta seja submetida a referendo popular, após ampla discussão pela sociedade brasileira” (G1, 2015).

Analogamente, o ministro Luís Roberto Barroso (2015, *online*), do Supremo Tribunal Federal, enfatizou:

acho que deveríamos ter um modelo semipresidencialista, como é na França, em Portugal, que é um sistema que tem mecanismos institucionais de destituição de governo por perda de apoio político mediante moção de desconfiança ou outros meios. No modelo presidencialista, não existe essa forma institucionalizada de destituição de governos que perderam apoio político, só existe a fórmula do *impeachment*, e o *impeachment* exige a prática de um crime de responsabilidade. Esta é uma boa hora de nós termos um modelo mais maduro, que vigora em boa parte das democracias do mundo e que permite o controle da legitimidade corrente dos governos.

Mediante a fala do ministro, nota-se a crença de que o parlamentarismo é um sistema mais desenvolvido e que o voto de desconfiança é um traço mais ágil e eficiente em momentos de crise. Posteriormente, o ministro alega que o sistema de governo optado pelo Brasil “só deu certo verdadeiramente nos EUA” (BARROSO, 2015, *online*).

Atualmente, tramitam no Senado Federal três propostas de Emenda à Constituição (PEC's) com o propósito de introduzir, no Brasil, o sistema parlamentarista de governo.

Primeiramente, a PEC 32/2015, proposta pelo senador Fernando Collor (PTB-AL), propõe mudanças como criar o cargo de presidente do Conselho de Ministros; inserir a moção de desconfiança (em caso de perda de apoio da maioria parlamentar) e extinguir o cargo de Vice-presidente. Assim, “o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros”. Sendo que o presidente de Conselho de Ministros tem “a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da Administração Federal”. Ele é indicado pelo presidente da República e, posteriormente, submetido à aprovação da Câmara dos Deputados; estando sujeito ao voto de desconfiança (BRASIL, PEC 32/2015).

Por outro lado, segundo o artigo 83 da PEC, os atos Presidente da República deverão ser aceitos pelo Conselho de Ministro para obterem validade, exceto nos casos: “nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais ministros de Estado e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança”, se julgar conveniente “presidir as reuniões do Conselho de Ministros”, “exercer o comando das forças armadas e, por proposta do Presidente do Conselho de

Ministros, nomear os comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica”, “outorgar condecorações ou outras distinções honoríficas a estrangeiros” e “convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional” (BRASIL, PEC 32/2015).

O senador Fernando Collor, como justificativa para as mudanças descritas, afirma que “a indagação é tanto mais procedente, quando se tem em vista a circunstância de que a opção pelo presidencialismo foi tema de duas das três consultas populares até hoje realizadas”, finalizando que “o país aguarda há quase três décadas a materialização de uma reforma política”, sendo de suma importância a discussão do tema (BRASIL, PEC 32/2015).

Já a PEC 102, de 2015, do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), propõe a manter a eleição presidencial pelo povo com mandato de quatro anos. Haveria a criação do cargo de Primeiro-ministro (chefe de Estado) que, caso não aprovado pela Câmara, após duas indicações do Presidente da República, a responsabilidade da escolha iria para o Senado. O Primeiro-Ministro passaria a ter direito à iniciativa legislativa (atualmente função do Presidente) (BRASIL, PEC 102/2015).

Além disso, são propostos a Moção de Censura, o Voto de Confiança e a Dissolução da Câmara dos Deputados. No primeiro, caso a Câmara discorde da política do governo atuante e obtendo “iniciativa de 1/5 da composição da Câmara” e “aprovada por maioria absoluta”, o Presidente da República nomeará um substituto. Já o segundo, o Voto de Confiança, “a Câmara dos Deputados pode forçar a demissão do governo se, por maioria absoluta, aprovar uma moção de censura ou rejeitar um voto de confiança solicitado pelo Primeiro Ministro”, se “negada a confiança, por maioria absoluta, o Conselho de Ministros será exonerado”. Por último, o Primeiro-Ministro “pode propor ao Presidente da República a dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação de novas eleições, quando a maioria parlamentar que aprovou a sua investidura nega apoio à execução do programa de governo” (BRASIL, PEC 102/2015).

Por último, a PEC 9/2016, tendo como autor o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), cria a figura do Primeiro-Ministro como Chefe de Estado e comandantes superiores das Forças Armadas. Sendo eleito pelo Presidente da República após consulta dos partidos com maioria na Câmara. Tendo como dever editar medidas provisórias e leis delegadas, com posição de enviar propostas ao Congresso (CONJUR, 2015).

Cria-se, também, o cargo de ministro-coordenador escolhido por um membro do Congresso Nacional que coordenará os ministérios, sob orientação do Presidente da República, e presidirá reuniões na ausência deste último. Em caso de descontentamento da maioria absoluta da Câmara, o ministro-coordenador pode ser afastado de seu cargo. A PEC se mantém em consonância com PEC 20-A/1995 e a PEC 32/2015 ao preservar, em sua estrutura, a chance de o Senado escolher o Primeiro Ministro caso a Câmara não aprove por duas vezes a indicação do Presidente da República (CONJUR, 2015).

Entretanto, em 1997, a PEC 20-A/95 proposta por Eduardo Jorge (PV) e outros com a igual intenção de instaurar o parlamentarismo no Brasil (pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara) foi alvo do Mandado de Segurança 22.972, subscrito pelos deputados Jaques Wagner, Hélio Bicudo, Arlindo Chinaglia,

Sandra Starling e Miguel Rosseto e submetido ao Supremo Tribunal Federal. Os deputados argumentavam que a PEC ia contra a cláusula pétrea de separação dos poderes, art. 60, e por desejarem “ver respeitada a Constituição Federal no que pertine aos Poderes de Emenda atribuídos aos Legisladores derivados e à própria estabilidade das cláusulas erigidas pela ordem constitucional como imutáveis, pétreas”, não concordavam em votar a PEC 20-A/95 (MS. 22.972, 1997).

Posteriormente, os deputados argumentaram que a população, de acordo com o ADCT 2º, já havia se manifestado e optado pelo Sistema Presidencialista no plebiscito de 1993 e que então o Poder Constituinte Derivado não teria “o condão (...) de introduzir o regime parlamentarista de governo (rompendo, ao menos parcialmente, a separação existente, no presidencialismo, entre os órgãos executivo e legislativo)” (MS. 22.972, 1997).

Mais ainda, os parlamentares fundamentaram seu apelo na jurisprudência do STF (MS 20.257), utilizando o voto de Moreira Alves, ministro redator, para o acórdão:

a inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição. E cabe ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que se falar, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga. (MS. 20.527, 1980)

Apesar dos argumentos de desrespeito à Carta Magna de 88 e da vedação da apresentação, da lei ou da emenda, baseada no Mandado de Segurança 20.257, o então ministro Neri da Silveira, alega que “não há exame do mérito do mandado de segurança, mas, tão-só, cabe verificar se é relevante o fundamento do pedido e se do ato impugnado pode resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida”. Posteriormente, acrescenta ser relevante o fundamento do pedido dos deputados, baseado nos limites propostos do art. 60, § 4º, III, da Constituição e também no possível alcance a separação dos Poderes. Para o ministro relator, “são todos aspectos relevantes a serem apreciados no julgamento final”. Todavia, acrescenta “que a não suspensão da tramitação da Proposta de Emenda em exame não conduzirá à ineficácia do mandado de segurança, caso deferido”. No fim, o ministro ainda alega a vantagem de a Suprema Corte não interferir no andamento dos outros Poderes, “salvo quando houver de impedir se consume definitivamente ofensa à Constituição, cuja guarda constitui sua competência precípua, e, para tanto, for convocado”. O ministro então passa os autos para o “Procurador-Geral da República, para o seu parecer” (MS 22.972, 1997).

Em 2002, após Néri da Silveira se aposentar, o mandado de segurança transitou pelos relatores Ilmar Galvão, Ayres Britto e Cezar Peluso. Por fim, em novembro de 2012, chega ao gabinete do relator Teori Zavascki que solicita colocá-la em pauta em agosto de 2015. Assim, o ministro Ricardo Lewandowski, ex-ministro do STF, o coloca em pauta. Porém, em 16 de março de 2016, o Tribunal tomou a decisão de “retirada do

processo da pauta do plenário, em face da aposentadoria do Relator, bem como a sua redistribuição”, além de “adiar o julgamento do feito a fim de que o Senado Federal apresente, no prazo de dez dias, as informações que entender de direito” (MS, 22.972, 1997), após esse momento, em março de 2017, o ministro Alexandre de Moraes torna-se o novo relator.

Diante do exposto, mostra-se um posicionamento claro da doutrina. Para Raul Machado Horta (1995, p. 95-96),

o plebiscito de 21 de abril de 1993, que consagrou a inequívoca preferência do eleitorado brasileiro pela forma republicada e o regime presidencial, incorporou outra limitação material ao exercício da revisão constitucional. No tocante ao regime presidencial, parece-me que violaria a vontade soberana do eleitorado a introdução no poder executivo presidencial de técnicas inerentes ao regime parlamentar, através de regra desconhecida no regime presidencial brasileiro.

Horta mostra um posicionamento alinhado ao art.1, *caput*, CF/88, ao expor que “violaria a vontade soberana”. Paralelamente, Guilherme Peña de Moraes (2012, p. 37) acredita que o Poder Constituinte Originário transferiu a decisão ao titular do poder conforme o art. 1º, *caput*, CF/88, conseqüentemente, a forma e o sistema de governo seriam uma “limitação material implícita (...) visto que não há a possibilidade de substituição da república pela monarquia, nem da substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo, após o resultado do plebiscito de 21 de abril de 1993”.

Já Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes (2016, p. 126) pautaram seu argumento de forma diversa. Para os autores,

a emenda que suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia é imprópria. Essa cláusula pétrea revela como problemática uma proposta de emenda à Constituição que pretenda instaurar o parlamentarismo. Uma tal emenda estaria, ainda, em linha colidente com a decisão direta do poder constituinte originário, tomada no plebiscito ocorrido por força do disposto no art.2º do ADCT.

De acordo com o autor, a emenda iria além e prejudicaria a forma de relação dos poderes. Dessa forma, a PEC 20-A/1995, ao designar o “Presidente em dependência de uma ou de ambas as Casas do Congresso”, traz uma forte evidência de interferência na separação das funções dos poderes, sendo consoante com a defesa de Branco e Mendes (2016, p. 126) e com a base argumentativa dos deputados impetrantes do MS 22.972 de a matéria colidir com a independência das funções dos Poderes.

A PEC 32/2015, pelo exposto no artigo 83, no qual os atos do presidente (cargo do Poder Executivo) ficam à mercê do Conselho de Ministro (cargos do Poder Legislativo). Destaca-se também que as PEC 102/2015 e PEC 9/2016, ao permitirem o Senado escolher o Primeiro Ministro caso a Câmara não aprove por duas vezes a indicação do Presidente da República, demonstra novamente alteração da separação das funções dos Poderes conforme o argumento de Branco e Mendes (2016, p. 126) e dos deputados do MS 22.972, apresentando um afrontamento aos limites da cláusula pétrea presentes no art. 60.

5 Conclusão

No primeiro capítulo, foi analisada a importância de Constituição e seu poder norteador mediante elementos como direitos fundamentais, a organização do Estado e o equilíbrio entre os poderes. Em seguida, pelo positivado no art.1º, da Constituição Federal de 1988, destacou-se o povo como verdadeiro titular do poder, cabendo ao Poder Constituinte Originário mero exercício deste. Entretanto, devido às mudanças sociais, criou-se um Poder Constituinte Derivado que, limitado por cláusulas pétreas implícitas e explícitas, art. 60, adequa a Lei Máxima à nova realidade.

No segundo capítulo, exploraram-se a evolução histórica e as características presentes no Parlamentarismo e no Presidencialismo, apresentando suas peculiaridades e, principalmente, como relacionam-se e equilibram-se os poderes Legislativo e Executivo em cada um dos sistemas. Ressaltou-se, também, que o Parlamentarismo foi motivo de plebiscito em 1963 e 1993, negado em ambos os momentos.

No terceiro capítulo, destacou-se que uma crise entre os Poderes Legislativo e Executivo motivou o surgimento de propostas de emenda à constituição, visando implantar um parlamentarista no Brasil, tido como a solução para o problema. Apresentaram-se, também, os argumentos utilizados por importantes personalidades, do cenário político e jurídico, adeptas dessa solução. Posteriormente, baseando-se no disposto na doutrina MS 22.972, foram características presentes nas PEC's parlamentaristas.

Por fim, nota-se que o sistema parlamentarista tem uma história única no Brasil, pois, apesar de já ter sido rejeitado duas vezes por plebiscito, em 1963 e 1993, ainda permanece uma discussão acerca de uma mudança para ele. Dessas discussões, surgiram inúmeras Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) acerca do assunto.

Diante da necessidade de uma constituição rígida que mantenha o equilíbrio da sociedade, o Poder Constituinte Originário limitou o poder do Constituinte Secundário por meio das cláusulas pétreas, elas representam o maior impedimento para uma mudança de sistema, surgindo a dúvida se não feriria o exposto as cláusulas pétreas explícitas no art. 60, § 4º, sem se esquecer da possibilidade de ferir cláusulas pétreas implícitas.

O julgamento do mandado de segurança nº 22.972 foi adiado portando como resposta a perspectiva de não ativismo por parte da Suprema Corte devido à possibilidade de a tramitação da proposta de emenda ser barrada pelo presidente da Câmara e do Senado.

Em suma, baseado no recorrido, uma mudança para o Sistema Parlamentarismo mostra-se uma cláusula pétrea que colide com a decisão dos titulares do poder (o povo) além de ferir a cláusula pétrea de independência dos poderes.

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do Poder Constituinte. *Revista Informativo legislativo*, ano 19, n.74 abr./jun., p. 33-68, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. Brasil deve aproveitar crise para instituir semipresidencialismo, diz Barroso. *Revista Consultor Jurídico*. 21 de outubro de 2015, 14h17. Entrevista Concedida a Sérgio Rodas. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-21/crise-oportunidade-semipresidencialismo-barroso>> Acesso em: 24 jan. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 161 p.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 550p.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. 1504 p.

_____. COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 1616 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20-A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em: <<Http://imagem.camara.gov.br/imagem/d/pdf/dcd28mar1995.pdf#page=20>> Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição OAB*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/pec-oab.pdf>> Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 9/2016*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060?o=d>> Acesso em 24 jan. 2017.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1>> Acesso em 24 jan. 2017.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 102/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=171811&tp=1>> Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança*. MS 22.972. DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão

especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14758257/mandado-de-seguranca-ms-22972-df-stf>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança. MS. 20.527. DF*. Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco, Mendes Canale. Autoridade Coatora: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Min. MOREIRA ALVES. Brasília, 08 de outubro de 1980. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. rev. Coimbra: Almedina, 2007.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Uma proposta para o Brasil*. Disponível em: <<http://www.diariodopoder.com.br/artigo.php?i=33964125334>> Acesso em: 21 jan. 2017.

CUNHA, Eduardo. Eduardo Cunha diz que articula para aprovar sistema parlamentarista. *Folha de São Paulo*, 29/06/2015, 02h00, Brasília. Entrevista concedida a Andréia Boghossian e Bruno Sadi. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1648976-eduardo-cunha-diz-que-articula-para-aprovar-sistema-parlamentarista.shtml>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. p.200-203 São Paulo: Saraiva, 2013.

FERREIRA, Aloysio Nunes. *Aloysio Nunes Ferreira apresenta PEC que institui parlamentarismo no Brasil*. 15/03/2016, 11h12 – atualizado em 27/09/2016, 10h29. Entrevista concedida a Pedro Henrique Costa. Disponível: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/03/alloysio-nunes-apresenta-pec-que-institui-parlamentarismo-no-brasil>> Acesso em: 24 jan. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 398 p.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2012, 805 p.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. 756 p.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 18. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARQUES, José Frederico. O Parlamentarismo. *Revista dos Tribunais*. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional. vol.2, p.817-820, Maio/2011.

OAB sugere mudança no sistema de governo para o semipresidencialismo. *G1*, Brasília, 11 de dezembro de 2015, 13h23. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/oab-sugere-mudanca-no-sistema-de-governo-para-o-semipresidencialismo.html>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

PEDRA, Adriano Sant' Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. *Revista de Informação legislativa*, v. 43, n.172, p. 135-148, 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93266/Pedra%20Adriano.pdf?sequence=1>>Acesso em: 20 out. 2016.

PRATES, Tatiana Maria Oliveria. Considerações acerca do Poder Constituinte de Reforma. *Meritum*, v.1, n.1, p.101-118, jul./dez. 2006.

Revista Consultor Jurídico. OAB defende implantação do semipresidencialismo no Brasil. 11 de dezembro de 2015, 15h 23. Disponível em:<<http://www.conjur.com.br/2015-dez-11/oab-defende-implantacao-semipresidencialismo-brasil>>Acesso em: 24 jan. 2017.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2016. 1164 p.