

PUBLICAÇÃO

92

ISSN: 0101-9562

ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

SEQÜÊNCIA

Publicação do
Programa de Pós-Graduação
em Direito da UFSC

VOLUME 43 ■ ANO 2022

Estudos
jurídicos
e políticos



SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/
The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS	OJS
Base PKP	PKP
CCN (Catálogo Coletivo Nacional)	Portal de Periódicos UFSC
Dialnet	Portal do SEER
DOAJ (Directory of Open Access Journals)	ProQuest
EBSCOhost	SciELO
Genamics Journalseek	Sherpa/Romeo
ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)	Sumarios.org
Latindex	ULRICH'S
LivRe!	vLex

Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catálogo na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO		SEQÜÊNCIA	Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC	Estudos jurídicos e políticos
				Ano XLIII Volume 43

Modificação do sistema de governo no Brasil via emenda constitucional: parlamentarismo, semi-presidencialismo e outros modelos

Modification of the government system in Brazil via constitutional amendment: parliamentarism, semi-presidentialism and other models

*Daniel Wunder Hachem*¹

¹Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.

*Felipe Klein Gussoli*²

²Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.

RESUMO: O artigo analisa a possibilidade jurídica de se substituir no Brasil, sob a égide da Constituição de 1988, o sistema de governo presidencialista pelo parlamentarista, semi-presidencialista ou outros modelos. Examina as Propostas de Emenda à Constituição apresentadas à Câmara dos Deputados e ao Senado com esse objeto, verificando suas eventuais incompatibilidades com as cláusulas pétreas. Analisa qual seria a consequência para os Estados e Municípios em caso de aprovação da mudança no sistema de governo, a partir do princípio da simetria enunciado pelo Supremo Tribunal Federal. Conclui-se que, do ponto de vista jurídico-constitucional, é admissível a alteração do sistema de governo no país por via de emenda constitucional, desde que seja realizado um plebiscito para consultar previamente a população sobre a mudança.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de governo. Presidencialismo. Parlamentarismo. Emenda Constitucional. Plebiscito.

ABSTRACT: The article analyzes the constitutional possibility of replacing in Brazil, under the aegis of the 1988 Constitution, the presidential system of government by parliamentary, semi-presidential or other models. Examines the Proposals for



Amendment to the Constitution presented to the Chamber of Deputies and the Senate with this object, verifying their eventual incompatibilities with the unamendable clauses. It analyzes what would be the consequence for the States and Municipalities in case of approval of the change in the government system, based on the principle of symmetry enunciated by the Federal Supreme Court. It concludes that, from the constitutional point of view, it is admissible to change the system of government in the country by way of constitutional amendment, provided that a plebiscite is held to previously consult the population about the change.

KEYWORDS: Government system. Presidentialism. Parliamentarianism. Constitutional amendment. Plebiscite.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é hoje, oficialmente, uma República presidencialista. Nem sempre foi assim. Entre 1847 e 1889, quando adotava a forma de governo monárquica, viveu um “parlamentarismo sem povo”¹ marcado pela simples alternância entre liberais e conservadores no período imperial (HORBACH, 2006, p. 10). Depois, na era republicana, adotou por breve período o sistema parlamentarista entre 1961 e 1963, para estancar a crise social e política advinda do temor da ala militar das tendências de esquerda de João Goulart, quem assumira o cargo de presidente após a renúncia de Jânio Quadros (PAIXÃO; BARBOSA, 2013). Na época, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 04 de 02 de setembro de 1961 (Ato Adicional nº 04/1961), instituindo o parlamentarismo.

O art. 25 da referida emenda previa a possibilidade de realização, mediante previsão em lei, de um plebiscito para definir a manutenção do parlamentarismo.² O plebiscito aconteceu de forma antecipada e,

¹ Em que votavam as oligarquias, não mais do que 3% da população (MOTA; LOPEZ, 2016, p. 469-470).

² Emenda Constitucional nº 04/1961: “Art. 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar

no dia 06 de janeiro de 1963, 82,6% dos votos válidos se posicionaram contra a manutenção do parlamentarismo. Após intensa campanha publicitária, foram 9,5 milhões de eleitores a favor do presidencialismo contra 2 milhões de eleitores a favor do parlamentarismo (WESTIN, 2018). Em cumprimento à vontade popular, em 23 de janeiro de 1963 a Emenda Constitucional nº 06/1963 revogou a EC nº 04/1961, e restabeleceu o sistema presidencialista.

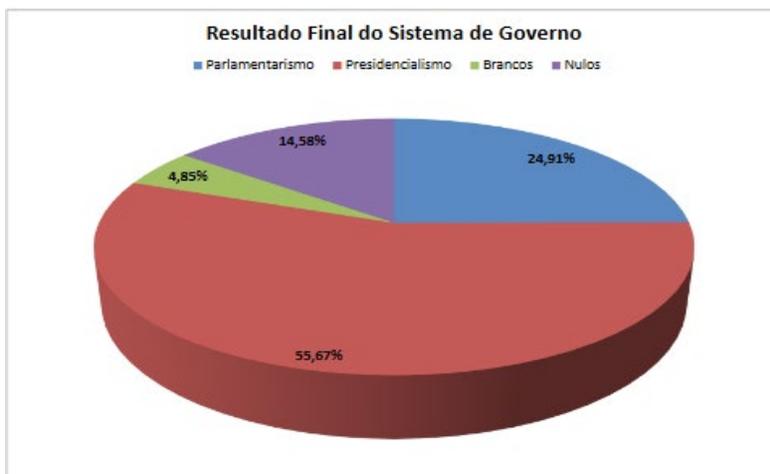
Na Assembleia Constituinte de 1987, o parlamentarismo só não teria vingado por desagradar ao Presidente da República, Ministros e Governadores (SILVA, 1990, p. 28). O presidencialismo predominou entre os deputados constituintes acompanhado da aprovação do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que programou para o dia 07 de setembro de 1993 um plebiscito nacional para definir a manutenção do presidencialismo ou a troca para o parlamentarismo. O mesmo dispositivo previa a escolha entre República e Monarquia como forma de governo.³

O plebiscito foi antecipado pela Emenda Constitucional nº 02/1992, e aconteceu no dia 21 de abril de 1993.⁴ O parlamentarismo novamente foi vencido, quando praticamente 37 milhões de brasileiros votaram pelo presidencialismo. O resultado do plebiscito foi o seguinte:

ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial”.

³ ADCT/1988: “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. § 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público. § 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo”.

⁴ Acerca da inconstitucionalidade da antecipação, cf. BONAVIDES, 1992. Sobre a posição do Supremo Tribunal Federal em relação à questão, declarando constitucional a antecipação, cf. BRASIL, 1994.



Fonte: TSE (BRASIL, 2020).

A tabela abaixo representa os votos em números absolutos:

Sistema de governo		Forma de governo	
Parlamentarismo	16.415.585	Monarquia	6.790.751
Presidencialismo	36.685.630	República	43.881.747
Brancos	3.193.763	Brancos	6.813.179
Nulos	9.606.163	Nulos	8.741.289

Fonte: TSE (BRASIL, 2020).

Passadas quase três décadas desde a escolha plebiscitária, ressurgiu a discussão sobre as vantagens do sistema de governo parlamentarista em relação ao presidencialista. A principal justificativa seria a de que, com exceção dos Estados Unidos da América, “a vasta maioria das democracias estáveis do mundo contemporâneo são de regimes parlamentares, nos quais o Poder Executivo é gerado por maiorias legislativas e depende dessas maiorias para sobreviver” (LINZ, 1990, p. 51). Enquanto no parlamentarismo os mandatários no Poder Executivo dependem de apoio do Legislativo para sua manutenção, no presidencialismo o chefe do Poder Executivo sustenta seu mandato na legitimidade conferida pelo voto popular por um período fixo (BATISTA, 2016, p. 127).

A falta de identificação com modelos puros de sistemas de governo levou os teóricos a classificarem o sistema brasileiro durante a segunda metade do século XX como um presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 21 e ss). Nesse sistema, que se prolonga no país para o século XXI, o presidente eleito tem um mandato fixo, mas depende do apoio de coalizões no Poder Legislativo para manter a governabilidade⁵ e afastar-se de processos de *impeachment* (SCHIER, 2016). Porém, por mais que possua algum ponto de contato com o parlamentarismo, o presidencialismo de coalizão seria ainda assim um sistema instável,⁶ e o *impeachment* um movimento de ruptura facilmente manipulável e de alto custo político e social (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018, p. 19).

⁵ “Além dessa dicotomia clássica entre presidencialismo e parlamentarismo, temos o presidencialismo de coalizão como forma institucional que combina a hierarquia centrada no presidente da forma presidencialista com a formação de governos multipartidários dos sistemas parlamentaristas de coalizão” (BATISTA, 2016, p. 151).

⁶ “O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícitos e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 27). Ver, ainda: VOERMANS; PAULA; NETTO, 2021.

Desde o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff concluído em 31 de agosto de 2016,⁷ e no contexto de acirramento das crises políticas na América Latina na segunda década do século XXI (TEIXEIRA; CASTILHO, 2018), o tema tem sido reciclado, a ponto até mesmo de a Corte Interamericana de Direitos Humanos ter sido provocada a se manifestar sobre os processos de destituição contra presidentes e o devido processo legal na região à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.⁸

O presente artigo tem por objetivo identificar a possibilidade jurídica da instauração de um sistema de governo parlamentarista ou outros sistemas que não o presidencialismo no Brasil, a despeito da escolha feita por plebiscito pelo povo no ano de 1993. A análise se justifica por não serem poucas as posições que sustentam não ser possível a mudança do sistema presidencialista sem a realização de uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Assim, o estudo pretende examinar se seria (in)constitucional a modificação do sistema de governo via aprovação de emenda constitucional, e se existem outros requisitos condicionantes a autorizar uma tal mudança nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

2. A DECISÃO DO POVO BRASILEIRO NO PLEBISCITO DE 1993 E AS TENTATIVAS DE MODIFICAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO

Desde a decisão plebiscitária manifestada em 1993, foram apresentadas ao menos cinco Propostas de Emenda à Constituição (PEC) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com o objetivo de alterar o sistema de governo. Houve também uma ação judicial no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, iniciada em 1997 e encerrada em 2018.

⁷ Sobre o tema: MACHADO SEGUNDO; MACHADO, 2019.

⁸ Sobre o tema, cf. BRÍGIDA; VERBICARO, 2020, p. 154; ROA ROA, 2018; CORRÊA, 2019; PERLINGEIRO, 2018.

PEC nº 20-A/1995 – Câmara dos Deputados

Em 10 de março de 1995 foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A na Câmara dos Deputados. Segundo a proposta, ficaria mantido o cargo eletivo de Presidente, Chefe de Estado que “representa a Nação Brasileira, é o árbitro do Governo e responsável, com os demais poderes da União, pela indissolubilidade da Federação e pelo funcionamento das instituições democráticas” (BRASIL, 1995). Ao Presidente da República caberia, entre outras funções, “indicar, nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os Ministros de Estado” (BRASIL, 1995). Também caberia “dissolver a Câmara dos Deputados e convocar eleições extraordinárias” (BRASIL, 1995) e participar do processo legislativo sancionando ou vetando leis.

O Primeiro-Ministro chefearia o governo, exercido pelo Conselho de Ministros sob a presidência e coordenação daquele. Não havia na proposta exigência expressa de que o Primeiro-Ministro fosse integrante do Legislativo, bastando ser brasileiro nato, estar no exercício dos direitos políticos e ter pelo menos 35 anos de idade. Entre inúmeras outras atribuições políticas e administrativas relevantes, ao Primeiro-Ministro competiria “manter a unidade de orientação política e administrativa do Governo” (BRASIL, 1995).

No início de cada legislatura quadrienal, ou em caso de moção de censura, desaprovação de voto de confiança pela Câmara dos Deputados ou morte, renúncia ou impedimento do Primeiro-Ministro, o Chefe de Governo seria necessariamente exonerado. Segundo a PEC nº 20-A/1995, em casos de falta de apoio parlamentar ao programa de governo também poderia o Primeiro-Ministro propor ao Presidente a dissolução da Câmara dos Deputados, com a convocação de novas eleições. O sistema parlamentarista seria obrigatório também aos Estados federados, cabendo-lhes adaptar suas Constituições Estaduais.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação emitiu parecer favorável à proposta em setembro de 1996, e em outubro de 1997 foi designada pelo Presidente da Câmara, Deputado Michel

Temer, Comissão Especial para a proposta. Após, no ano de 1999, foi apresentada proposta de emenda para condicionar a adoção do parlamentarismo a *referendo* nacional prévio.

Após longa tramitação, em outubro de 2001 a Comissão Especial aprovou parecer pelo seguimento da proposta, com substitutivo. Mais de nove anos depois, foi solicitada em dezembro de 2010 a inclusão da proposta para votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, repetida em 15 de maio de 2019 pela última vez. A PEC nº 20-A/1995 aguarda inclusão na ordem do dia para votação na Câmara.

PEC nº 32/2015 – Senado Federal

Em paralelo à tramitação da PEC do parlamentarismo iniciada na Câmara dos Deputados, no ano de 2015 quando o Brasil se encontrava em crise política no governo Rousseff houve uma primeira tentativa de resgatar o debate do parlamentarismo no Senado Federal. Iniciou em 23 de março de 2015, quando foi apresentada pelo Senador Fernando Collor a PEC nº 32, que continuou em 2020 em tramitação por força da regra regimental do Senado que mantém as propostas de Senadores que permanecem no exercício do mandato ou reeleitos.⁹ A PEC nº 32/2015 não recebeu andamento célere, e passados cinco anos sequer recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Tem, contudo, dispositivos muito semelhantes aos da PEC nº 102/2015 detalhada a seguir e já arquivada. Revela certo equilíbrio entre as funções de Primeiro-Ministro e Presidente, compatível com a tradição brasileira. Vale dizer que a PEC nº 32/2015 não dispõe até agora de norma acerca de referendo ou plebiscito como requisito para implantação do parlamentarismo.

⁹ Regimento Interno do Senado Federal. “Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto (...) II- as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos”.

PEC nº 102/2015 – Senado Federal

Em 15 de julho de 2015, também no contexto da crise política vivenciada no governo Dilma Rousseff, foi apresentada logo após a PEC nº 32, por Senadores, a PEC nº 102. A proposta continha a substituição do sistema no plano federal, estadual e distrital, mas vedava a adoção do parlamentarismo nos municípios. Cada legislatura parlamentar duraria quatro anos segundo a proposta, salvo nos casos de dissolução da Câmara dos Deputados. A proposta mantinha a existência da Presidência da República, que dividiria funções com o Primeiro-Ministro.

A proposta mantinha a existência independente do Poder Executivo, que seria “exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros” (BRASIL, 2015a). Eleito por voto popular, seria atribuição do Presidente “nomear o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os demais ministros de Estado e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança” (BRASIL, 2015a). Ao Presidente ficaria reservada ainda a importante função de “decretar a dissolução da Câmara dos Deputados (...), ouvidos os partidos nela representados e o Conselho da República” (BRASIL, 2015a).

Ao Primeiro-Ministro caberiam diversas funções políticas e administrativas, como a indicação dos Ministros de seu Conselho, a propositura ao Presidente da sanção ou veto de projeto de lei, a edição por conta própria de medidas provisórias, a propositura ao Presidente de decretos sobre organização e funcionamento da administração pública e a celebração de tratados internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional.

Não havia na PEC nº 102/2015 a obrigatoriedade de seleção de Primeiro-Ministro entre membros do Poder Legislativo, sendo os critérios basicamente: ser brasileiro nato, ter no mínimo 35 anos e ter seu programa de governo aprovado pela Câmara dos Deputados.

Para momentos de crise, a PEC abria margem para solicitação à Câmara, pelo Primeiro-Ministro, de voto de confiança, que, se negada por maioria absoluta, resultaria na dissolução do Conselho de Ministros. Também ficaria reservado à Câmara dos Deputados

por iniciativa de 1/3 de seus membros aprovar moção de censura após decorridos pelo menos seis meses de governo. Aprovada a moção, cuja propositura já deveria vir acompanhada da indicação de nome do novo Primeiro-Ministro e plano de governo, caberia ao Presidente nomeá-lo.

Por sua vez, o Primeiro-Ministro motivadamente poderia após pelo menos seis meses de governo propor ao Presidente a dissolução da Câmara dos Deputados quando esta negasse apoio ao programa de governo, tornando-o inexecutável. Dissolvida a Câmara, novas eleições deveriam acontecer no prazo de 90 dias. Nesse ínterim, o Presidente nomearia um Conselho de Ministros provisório, e caberia ao Senado Federal parte das atribuições legislativas da Câmara dos Deputados. A morte, renúncia ou impedimento do Primeiro-Ministro também seria causa de exoneração completa do Conselho de Ministros, funcionando ele provisoriamente até a posse do novo Conselho junto um Primeiro-Ministro provisoriamente nomeado pelo Presidente. Como a PEC extinguiu o cargo de Vice-Presidente, e o mandato do Presidente se mantinha fixo, em caso de morte, renúncia ou impedimento assumiriam a função as autoridades da linha sucessória: Presidente da Câmara, Presidente do Senado e Presidente do Supremo Tribunal Federal, sucessivamente.

A pretexto de instaurar o parlamentarismo, a PEC preservava a figura simbólica do Presidente da República sem dele subtrair importantes atribuições, como sanção e veto de leis, nomeação de Ministros dos Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União, e até mesmo nomeação do Primeiro-Ministro e dissolução da Câmara dos Deputados. O Presidente também poderia, se julgasse conveniente, presidir as reuniões do Conselho de Ministros, atribuição que demonstra a reserva de autoridade política que a PEC conferiu ao cargo.

A PEC nº 102/2015 previa a forma jurídica de inserção do novo sistema de governo via referendo,¹⁰ mas, por chegar ao fim da

¹⁰ “Art. 3º. Esta Emenda Constitucional, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo que não poderá ser realizado no último ano antes da realização

legislatura sem aprovação, ela foi arquivada por força do art. 332 do Regimento Interno da Casa.¹¹

PEC nº 09/2016 – Senado Federal

Houve também no Senado a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 09/2016. Tramitou de 03 de março de 2016 a dezembro de 2018, quando foi arquivada no encerramento da legislatura por força do mesmo art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

A PEC distribuía funções entre Presidente e Primeiro-Ministro, entre elas a iniciativa compartilhada de leis. Ao Presidente, eleito para mandato de quatro anos, seria garantida a chefia de Estado e das Forças Armadas. Também caberia a ele nomear o Primeiro-Ministro, dissolver a Câmara, sancionar ou vetar leis, e nomear Ministros dos Tribunais Superiores. A seu turno, o Primeiro-Ministro exerceria a direção da Administração Pública, elaboraria e promoveria o programa de governo. Seria escolhido entre os brasileiros maiores de 35 anos, e seria “preferencialmente” integrante do Congresso Nacional.

A PEC nº 09/2016 não previu consulta popular prévia, limitando-se a regular a transição ao “parlamentarismo misto proposto” mediante a criação do cargo de um Ministro Coordenador até o primeiro dia do mandato presidencial subsequente à entrada em vigor da emenda.

PEC nº 245/2016 – Câmara dos Deputados

Em 16 de junho de 2016 iniciou na Câmara dos Deputados a tramitação da PEC nº 245, que com pequenas diferenças em relação

de eleição para Presidente da República. Parágrafo único. Aprovada esta Emenda Constitucional por referendo, sua implantação somente ocorrerá a partir da posse do Presidente da República eleito após a realização desse referendo” (BRASIL, 2015a).

¹¹ Regimento Interno do Senado Federal: “Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto (...)”.

às demais PECs mencionadas sugere a mudança do sistema de governo para implementar hipóteses de cessação do governo e de dissolução da Câmara. A PEC também propõe um sistema majoritário de eleição distrital de deputados federais. Sua razão de ser, como todas as demais, está fundada na suposta capacidade do parlamentarismo de se adequar melhor a crises partidárias e de governabilidade.

Foi designado em janeiro de 2020 como relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça o Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança. A PEC ainda está em tramitação, e não tem dispositivo, por ora, que inclua a necessidade de um plebiscito ou referendo para ratificação da mudança de governo proposta.

Mandado de Segurança nº 22.972 – Supremo Tribunal Federal

No Supremo Tribunal Federal, a possibilidade da implantação do parlamentarismo foi judicializada logo após a apresentação da primeira PEC nº 20-A/1995 na Câmara dos Deputados. O Mandado de Segurança nº 22.972-STF tramitou entre 1997 e 2018 e estabeleceu controvérsia acerca da constitucionalidade do processo legislativo iniciado com emenda constitucional destinada a mudar o sistema de governo presidencialista. O mandado de segurança buscava impedir a tramitação da primeira Proposta de Emenda à Constituição de instituição do parlamentarismo no Brasil.

Os congressistas impetrantes alegaram no mandado de segurança que não poderiam ser compelidos a deliberar sobre PEC que teria como objeto abolir cláusula pétrea de separação de poderes (art. 2º e art. 60, § 4º, III da Constituição). O argumento central era que o parlamentarismo romperia a independência entre Poder Executivo e Poder Legislativo, próprio do presidencialismo brasileiro e decidido supostamente em caráter definitivo em 1993 pelo plebiscito. Para os impetrantes, uma vez decidido o sistema de governo pelo plebiscito regulado no art. 2º do ADCT, o sistema escolhido pelo povo estaria decidido definitivamente:

Assim já se pode antever que a regra do artigo 2º, ela própria, subtraiu ao poder de reforma constitucional a decisão sobre a forma de governo e ainda estabeleceu outra limitação, relativa à definição do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), que não figurava entre as cláusulas pétreas nos textos constitucionais anteriores. Nesse diapasão, forçoso é concluir que a revisão constitucional (emenda constitucional ora vergastada) encontra-se vinculada à vontade popular manifestada no plebiscito realizado em 1993, conformando-se o tema, outrossim, em cláusula gravada com o ônus da petrificação, impossível de ser reformada pelo legislador constituinte originário.¹²

Negada a medida liminar que visava interromper de imediato o processo legislativo de reforma constitucional, o mandado de segurança ficou aguardando sua colocação em pauta para julgamento. No contexto político de crise vivenciado no governo Dilma Rousseff e na iminência do julgamento do processo de *impeachment*, isso só veio acontecer no ano de 2016.

Em 16 de março de 2016 o mandado de segurança foi pautado para julgamento no Supremo Tribunal Federal, mas antes do início da sessão o Presidente do Senado Federal solicitou o adiamento do julgamento, a fim de aditar suas razões no mandado de segurança. Assim foi deferido e o Senado Federal apresentou manifestação sustentando a possibilidade de modificação do sistema de governo para o parlamentarismo. No mérito, a advocacia do Senado sustentou que “o sistema presidencialista não integra o núcleo duro da Constituição da República”.¹³

Adiado o julgamento e aditadas as razões apresentadas pelo Presidente do Senado, em nova reviravolta o julgamento não chegou a acontecer. Em junho de 2018 os impetrantes pediram a desistência

¹² Petição inicial, fl. 3 do Mandado de Segurança nº 22.972-STF (BRASIL, 2018).

¹³ Informações prestadas pela Presidência do Senado, p. 13 (BRASIL, 2018).

do referido mandado de segurança, homologada no mesmo mês pelo relator do processo, Ministro Alexandre de Moraes, onze anos após a impetração. O Supremo Tribunal Federal, portanto, não se manifestou acerca da constitucionalidade ou não de emenda constitucional para modificação do sistema de governo presidencialista.

3. FORMA JURÍDICA VÁLIDA PARA MODIFICAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA: PEC ACOMPANHADA DE PLEBISCITO

A análise das PECs acima evidencia que mais do que propostas de implantação de sistemas parlamentaristas, o Congresso Nacional desde 1995 vem discutindo a substituição por sistemas de governo híbridos. Apesar das ementas dos projetos que descrevem os objetivos de todas as PECs (qual seja, instituir o *parlamentarismo*), o que se nota da leitura dos dispositivos das propostas é uma tentativa de aperfeiçoamento do próprio presidencialismo. Todas as PECs preservam a figura do presidente eleito por voto majoritário.

A não ser que o critério forte para definição do parlamentarismo nas PECs seja a separação das chefias de Estado e de Governo, o que elas todas elas propõem é a criação de um sistema semi-presidencialista ou quase-presidencialista, no qual a marca é a partilha de poder em detrimento de sua concentração nas mãos do Presidente.¹⁴

Esse mesmo problema semântico já saltava aos olhos no art. 2º do ADCT. Ao dispor de soluções estanques e excludentes para o sistema e forma de governo, o constituinte ofertou à população a escolha plebiscitária de dois sistemas puros de governo que na prática

¹⁴ Nos sistemas impuros de presidencialismo “as fórmulas em questão esboçam uma escala de arranjos de partilha do poder que atravessam e mesmo minam a dicotomia presidencialista/parlamentarista”. (SARTORI, 1993, p. 6).

são repletos de nuances.¹⁵ Os sistemas parlamentaristas não têm em comum só a divisão entre chefia de Estado e chefia de governo. Têm em comum principalmente a responsabilidade política do Governo perante o Legislativo (que escolhe o Primeiro-Ministro por votação), a possibilidade de dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado, mandato fixo para o Chefe de Estado e mandato flexível para o Chefe de Governo. Porém, suas peculiaridades variam de país para país (PASSOS; VEIGA, 2012. p. 112-116).

Ainda que os sistemas que as PECs brasileiras propõem sejam semi-presidencialistas, a análise das normas nelas inseridas evidencia a tentativa de incorporar mecanismos de destituição de governos deslegitimados, incapacitados para dar vazão ao programa de governo ou com fraco apoio popular. Buscam, em suma, evitar o alto grau de personalização do mandato que é típico do presidencialismo, o problema de legitimação dual¹⁶ e a restrição temporal de mandato que orienta de modo mesquinho o cálculo dos atores políticos (LINZ, 1990, p. 66). Mas principalmente, as PECs justificam a necessidade de romper com o presidencialismo em virtude da maior estabilidade em tese garantida pelo parlamentarismo, sob o pressuposto de que seria mais fácil destituir um primeiro-ministro problemático (convocando novas eleições ou mediante um voto de não confiança) do que aguardar o termo de um mandato presidencial, renúncia ou *impeachment* de um presidente corrupto, que perdeu o apoio de seu partido ou é impopular. Como sustenta Juan José Linz (1990, p. 65): “O que no sistema parlamentar

¹⁵ “A alternativa sobre o sistema de governo - parlamentarismo ou presidencialismo - carece da necessária precisão terminológica, além de não ser excludente de um *tertium genus*, que a doutrina contemporânea denomina sistema semipresidencial de governo” (COMPARATO, 1992, p. 15).

¹⁶ No presidencialismo, o Presidente divide a legitimidade democrática do voto com o legislador (legitimidade dual), mas quando o legislador diverge da política adotada pelo presidente, qual decisão prevalece se ambos são legitimados pela escolha popular? (cf. LINZ, 1990).

seria uma crise governamental, torna-se uma desabrochada crise de regime no sistema presidencial”.

Entretanto, há quem apresenta uma série de entraves à substituição do sistema de governo. Para José Afonso da Silva (2005, p. 109-110), no presidencialismo prevaleceria a independência orgânica e harmonia dos poderes. A independência significaria o exercício livre das funções e a investidura e permanência dos mandatários eleitos no cargo independentemente da intervenção dos demais mandatários. A harmonia estaria no respeito mútuo entre os mandatários e ao equilíbrio necessário a um sistema de freios e contrapesos. Mas no parlamentarismo, segundo o autor, haveria prevalência da *colaboração* de poderes. Dessa perspectiva, a fórmula do art. 2º da Constituição Federal de 1988 sobre a separação dos poderes seria própria para o presidencialismo, e não para o parlamentarismo.

O mesmo autor ainda parece entender pelo caráter definitivo da decisão sobre o sistema quando do plebiscito de 1993. Ao comentar sobre a escolha pela forma de governo republicana, José Afonso da Silva (2005, p. 67) esclarece, citando o art. 34, VII, “a” da Lei Fundamental, que o “povo, em votação direta, optou por maioria esmagadora pela República, legitimando-a de uma vez por todas, já que a sua proclamação não contou com sua participação”. Sustenta ainda que as razões que justificam a inserção dessa forma de governo entre as cláusulas pétreas seguem presentes na Constituição, “que só os afastou por um momento, a fim de que o povo decidisse sobre ela. Como o povo o fez no sentido de sua preservação, todos aqueles fundamentos readquiriram plena eficácia de cláusulas intocáveis por via de emenda constitucional” (SILVA, 2005, p. 67).

Essa posição de José Afonso da Silva é lógica quanto ao dilema entre Monarquia e República, pois de fato, se a Monarquia fosse escolhida, a Constituição como um todo precisaria ser revista. O art. 2º do ADCT era, nesse sentido, uma “cláusula suicida” que foi contida pela vontade popular (PASSOS; VEIGA, 2012, p. 135). Mas será que se pode dizer o mesmo acerca da dicotomia presidencialismo e parlamentarismo?

No mesmo sentido da impossibilidade de implantação do parlamentarismo na ordem constitucional vigente, tanto o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto quanto o atual Ministro Dias Toffoli já se manifestaram publicamente pela necessidade de uma nova constituinte para substituição do presidencialismo. Para eles, a Constituição brasileira de 1988 prevê que a atual configuração de independência entre os três poderes constitui cláusula pétrea, impossibilitando a aglutinação entre os Poderes como aconteceria no sistema parlamentarista entre Legislativo e Executivo (EMBORA, 2016). Em relação ao Min. Toffoli, nada mais coerente, visto ser ele à época um dos advogados que assinou o Mandado de Segurança nº 22.972 contra a PEC nº 20-A/1995.

Paulo Bonavides também opinou pela impossibilidade de adesão ao parlamentarismo, salvo mediante nova Assembleia Nacional Constituinte. Para ele, a despeito até mesmo da inconstitucionalidade da antecipação do plebiscito do art. 2º do ADCT, a escolha pelo presidencialismo é eterna enquanto durar a ordem constitucional vigente.¹⁷ O autor, no entanto, sugeriu alternativa para enfrentamento das crises dentro do presidencialismo. Com a manutenção do sistema presidencialista e como remédio à instabilidade, invocou como meio de conter as crises e aperfeiçoar a democracia a urgência da utilização mais frequente dos instrumentos de democracia direta e semi-direta

¹⁷ “De tal sorte que o parlamentarismo, impossível de introduzir sem quebrantar a Constituição, ficará de todo ultrapassado por uma forma mais verídica, mais legítima, mais eficaz de governo democrático, que é o governo da democracia participativa, qual a temos preconizado por melhor saída para o País em meio à catástrofe que se avizinha. Por esse caminho, a Nação dará um salto qualitativo sobre o parlamentarismo, o qual, tornamos a insistir e assinalar, depois do funesto plebiscito da Emenda n° 2, de 25 de agosto de 1992, celebrado por antecipação em 21 de abril de 1993 (ver art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que previa outra data: 7 de setembro de 1993), jamais poderá ter renovada, constitucionalmente, outra possibilidade, além daquela já exaurida com a execução do disposto no referido art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A adoção do parlamentarismo teria que passar portanto sobre o cadáver da Lei Magna” (BONAVIDES, 2002, p. 97-98).

do art. 14 da Constituição de 1988.¹⁸ De acordo com Bonavides (2002, p. 107), a participação direta do povo nas questões essenciais pelo via do plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis conteria as crises e o caráter personalista–autoritário do sistema de governo sem anular o presidencialismo.

A problemática não se limita ao argumento de violação da cláusula pétrea da separação dos poderes (art. 60, §4º, III da Constituição)¹⁹ caso seja adotado o parlamentarismo. Para alguns (FURLAN, 2017, p. 478), a troca violaria também a cláusula pétrea que resguarda o voto direto (art. 60, §4º, II da Constituição), pois o Primeiro-Ministro seria escolhido indiretamente pela Câmara dos Deputados.

Apesar das opiniões acima apresentadas, não parece haver afronta às cláusulas pétreas do art. 60, §4º da Constituição em caso de adoção de outro sistema de governo que não o presidencialista.

Primeiro, o argumento de violação à cláusula pétrea que protege o voto direto (art. 60, §4º, II) ignora o fato de que foi o próprio poder constituinte originário quem previu, no art. 2º do ADCT, a possibilidade de adoção do sistema parlamentarista sob égide da Constituição de 1988. Se foi o próprio poder constituinte originário quem admitiu essa possibilidade, eventuais modelos de sistema de governo que contassem com a escolha de um Primeiro-Ministro por via diversa do voto direto popular deveriam ser considerados como exceção (admitida pelo constituinte originário) à regra das eleições diretas, tal como já ocorre com o art. 81, §1º da CF.²⁰ Ao menos segundo as PECs

¹⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

¹⁹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 60 (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.

²⁰ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois

aqui analisadas, o Primeiro-Ministro seria indicado pelo Presidente da República e aprovado pelos Deputados Federais, todos eleitos por voto direto, em situação análoga àquela já admitida pelo referido dispositivo constitucional. O que é importante é que a vontade popular manifestada pelo sufrágio direto exista e seja o canal privilegiado de definição dos cargos políticos.

Segundo, também não parece haver violação à cláusula pétrea identificada no art. 60, § 4º, III da Constituição. Pode até ser que haja um sistema *diverso* de separação de poderes em países que adotam sistemas parlamentaristas ou semi-presidencialistas, mas não significa que não haja.²¹ O que existe é uma configuração diferenciada do sistema de freios e contrapesos relacionado com o princípio da separação de poderes. Para os sistemas de governo parlamentaristas (ou semi-presidencialistas) propostos pelas PECs brasileiras em tramitação não há incompatibilidade com o restante da Constituição, nem mesmo com o art. 2º que versa sobre a relação entre os poderes. Conforme explica Fábio Konder Comparato (1992, p. 17), “ainda que incluída entre os princípios fundamentais da Constituição de 1988, a separação de Poderes não pode ser tida como um absoluto metapositivo, mas, apenas e tão-somente, como elemento do sistema constitucional positivamente adotado”, de modo que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos, nos termos do sistema constitucional no qual se inserem”. Portanto – prossegue o autor – “se a Constituição Federal for emendada, a fim de se regular uma forma parlamentar de governo, nem por isso haverá contradição

de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei”.

²¹ “The United Kingdom has traditionally had little separation of powers, with the Parliament (itself not entirely democratically elected) not only exercising control over the functional executive but also having the last word against the intrusions of courts” (SCHEPELLE, 2018, p. 564).

com o princípio enunciado no art. 2.º, o qual deverá sempre ser lido e compreendido sistematicamente” (COMPARATO, 1992, p. 17).

Ao contrário do que sustentado por parte dos estudiosos do tema, não é necessária nova manifestação do poder constituinte originário para instituir o parlamentarismo. Uma emenda constitucional é suficiente para implantar o parlamentarismo no Brasil, pois entre as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º da Constituição *não consta o sistema de governo*. Além disso, as demais cláusulas pétreas são compatíveis com o parlamentarismo, inclusive a de separação de poderes: não há anulação da independência entre Executivo e Legislativo, mas tão somente uma mudança na sua configuração para aproximá-los em suas relações (PASSOS; VEIGA, 2012, p. 137-138). O argumento é reforçado na medida em que o princípio da separação de poderes está previsto nos ordenamentos jurídicos de que adotam o parlamentarismo.

Por outro lado, o dispositivo que possibilitou o plebiscito para escolha de governo em 1993 é integrante do Ato das Disposições Constitucionais *Transitórias*, e lá posto em função de seu papel disciplinador de uma incerteza momentânea acerca da forma e sistema de governo, mas que haveria de se dissipar ao longo dos cinco anos até o plebiscito de 1993, período suficiente para o país deliberar acerca do que seria mais adequado ou melhor para aquele momento histórico. A inserção do dispositivo no ADCT indica que o constituinte originário deixou espaço para que as gerações futuras também possam deliberar sobre o tema à luz de seu contexto e necessidades históricas e geracionais. Aliás, no parecer da Comissão Especial da PEC nº 20-A/1995, exarado em 2001 e acompanhado de substitutivo, consta expressamente que o “plebiscito de 93 é dispositivo de norma transitória da Constituição Federal, não tendo por isto aplicabilidade permanente. Consumiu-se no instante em que foi realizado. A teoria das normas transitórias e das normas permanentes anula qualquer apelo contraditório a respeito da matéria no campo jurídico” (BRASIL, 1995, p. 11).

Há quem defina como característica do parlamentarismo a formação do governo (Conselho de Ministros ou Gabinete) exclusi-

vamente por membros do Legislativo eleitos, sendo este um costume não escrito oriundo do sistema inglês (PASSOS; VEIGA, 2012, p. 118). Esse fator até poderia potencializar uma argumentação de violação à separação de poderes do art. 2º da Constituição em caso de adoção do parlamentarismo. Todavia, as PECs brasileiras não condicionam, nenhuma delas, o pertencimento do Primeiro-Ministro ao Legislativo. Qualquer cidadão que preencha os requisitos poderá ser Primeiro-Ministro. Embora isso seja possível, e compatível com o sistema parlamentarista de raiz histórica, a opção brasileira é uma mostra de que pelo menos nos casos em que o Primeiro-Ministro não pertence ao Poder Legislativo há uma nítida separação de poderes até mesmo análoga ao presidencialismo.

Portanto, as PECs examinadas neste estudo não parecem violar a separação de poderes, pois quando da promulgação da Constituição, os arts. 2º e 60, §4º, III já existiam com sua atual redação, e mesmo assim o art. 2º do ADCT facultou ao povo decidir entre as opções do presidencialismo *ou* parlamentarismo. A aprovação de uma PEC que altere o sistema de governo não violaria, assim, a cláusula pétrea de separação de poderes, mas apenas reconfiguraria o arranjo institucional e as relações entre os Poderes da República (NINA NETO; SOARES, 2019).

Há, entretanto, um condicionante à substituição do sistema de governo, que é o respeito à mesma forma que o poder constituinte originário selecionou para a escolha de 1993: uma consulta popular *prévia* que legitime a alteração (NINA NETO; SOARES, 2019). Sem a consulta popular *prévia* em relação à emenda constitucional, por meio de *plebiscito*, a substituição do presidencialismo estaria eivada de inconstitucionalidade por violação à soberania popular inserta nos arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição.²² Não é legítimo

²² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

nem constitucional que os representantes do Congresso Nacional decidam questão tão sensível sem consulta prévia à população. Essa foi a formalidade adotada pelo constituinte originário para o ano de 1993, e que deverá ser replicada pelos poderes constituídos em caso de tentativa de alteração do sistema de governo.

A necessidade de que a consulta seja prévia – *plebiscito*, portanto, e não referendo – deriva do fato de que o povo brasileiro já se manifestou uma vez, sob a égide da atual Constituição, pela adoção do sistema presidencialista. A alteração dessa decisão popular dependeria, por conseguinte, de uma verificação da vontade popular antes da adoção de qualquer medida em sentido diverso ao da decisão tomada pelo povo no plebiscito anterior.

4. O PRINCÍPIO DA SIMETRIA: ADOÇÃO OBRIGATÓRIA DO MESMO SISTEMA DE GOVERNO PELOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS?

Não pode ser ignorado que, uma vez aprovada por plebiscito a alteração do sistema de governo, algum impacto isso deverá ter nos âmbitos estadual, distrital e municipal. Afinal, o federalismo implica o agrupamento de entidades diferentes “em torno de um objetivo comum”, em que “na união há diferenças das partes que necessitam ser respeitadas” (ARAÚJO; LEITE, 2015, p. 291). Ou seja, cabe questionar: escolhido o parlamentarismo no plano federal, deve o sistema ser seguido pelos demais entes da federação?

Por oportunidade da Emenda Constitucional nº 04/1961, já na década de 60 o jurista Ataliba Nogueira (1962, p. 246) anotava a constitucionalidade da obrigatoriedade da adoção pelos Estados federados do mesmo sistema de governo da União. No entanto, destacava ao mesmo tempo a possível singularidade dos sistemas parlamentaristas nos diversos entes federados. O autor defendia que *não era obrigatório* para o parlamentarismo a ser adotado nos Estados da federação o

voto indireto para Governador: “A maneira de se nomear o chefe de Estado (...) pode ser vária: eleição direta pelo povo; eleição pelo Parlamento; eleição por colégio especial, enorme e complexo, como na atual Constituição Francesa; ou até o nascimento do herdeiro do trono, nas numerosas monarquias parlamentares” (NOGUEIRA, 1962, p. 251). Ao mesmo tempo, em relação aos Municípios, Ataliba Nogueira sustentou em 1961, com base na regra de autonomia municipal do art. 28 da Constituição de 1946,²³ que não era obrigatória a extensão do parlamentarismo. É possível extrair da sua opinião que, embora não obrigatória, a sua extensão ao plano municipal seria *possível e constitucional*.

Na década de 90, Raul Machado Horta indicou no momento que antecedeu o plebiscito de 1993 o que fazer em relação aos governos estaduais caso fosse adotado o parlamentarismo no plano federal. Para o autor, prevaleceria a simetria entre as esferas federal e estadual, uma vez que, para ele, a autonomia político-administrativa dos Estados tem origem na Constituição *Federal*. Dada a essencialidade do sistema de governo no plano político, escolhido o parlamentarismo pelo povo ele seria obrigatório também aos Estados, independentemente do que dissessem as Constituições estaduais. Eis o desenho planejado do sistema: “Nos Estados, o Conselho de Ministros será o Secretariado ou o Conselho de Governo, o Presidente do Conselho ou Primeiro Ministro terá a denominação mais modesta de Chefe do Secretariado ou de Presidente do Secretariado, e o Secretário dispensará a designação de Ministro, como, aliás, já se consagrou no regime presidencial” (1993, p. 25). Para os Municípios, apesar de reconhecê-los como entes políticos autônomos, Machado Horta não defendeu a simetria. Sustentou a possibilidade de adoção do parlamentarismo municipal,

²³ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946: “Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais”.

a começar talvez pelas capitais e cidades maiores, mas indicou que “a introdução do regime parlamentar no Governo Municipal deverá ser decisão da Constituição da República” (HORTA, 1993, p. 25).

Opinião diametralmente oposta foi manifestada por Fábio Konder Comparato, também no período que precedeu o plebiscito de 1993. Para o autor, a opção popular para o plano federal não implicaria identidade aos Estados e Municípios, que poderiam optar por sistema diverso daquele vigente na União Federal, inclusive sistemas híbridos como o semi-presidencial (COMPARATO, 1992, p. 17).

Adotado o parlamentarismo nos Municípios, modelo até então não experimentado, seria plausível, por exemplo, distribuir as competências do Executivo entre Prefeito e Administrador Geral do Município, preservando as funções legislativas às Câmaras de Vereadores. O governo poderia ser conduzido de forma análoga ao que se passaria no plano federal, com apresentação de planos de governos ao Legislativo, moções de desconfiança para destituição do Administrador Geral e dissolução da Câmara pelo Prefeito (CRUZ, 1995).

As divergências históricas na doutrina sobre a obrigatoriedade de repetição de normas constitucionais dirigidas à União Federal aos demais entes federados se intensificaram da década de 60 para cá. A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece na ordem constitucional vigente a existência de um “princípio da simetria”, segundo o qual as relações e os arranjos institucionais entre os Poderes traçados na Constituição para a União Federal devem ser reproduzidos pelos Estados-membros em suas respectivas Constituições.²⁴ A existência de um tal princípio, de criação jurisprudencial e sem previsão expressa no texto constitucional, tem sido objeto de duras críticas por autores como Marcelo Labanca Corrêa de Araújo e Glauco Salomão Leite (2015, p. 297-300), Thiago Magalhães Pires (2018, p. 302-303) e Rennan Gustavo Ziemer da Costa (2020).

²⁴ Ver, por exemplo: BRASIL, 2015c.

A aplicação do princípio da simetria como forma de restringir a autonomia dos Estados-membros do exercício de sua capacidade de auto-organização – para além das várias restrições que já estão expressas na Constituição Federal – tem se revelado como atitude francamente centralizadora e que desprestigia os poderes legislativos estaduais e municipais, o que repercute também na manifestação dos poderes constituintes estatais e na produção do conteúdo de leis orgânicas municipais. O problema se agrava na medida em que “os critérios de utilização do princípio da simetria nunca foram verdadeiramente explicados pela Corte” (ARAÚJO; LEITE, 2015, p. 297), revelando-se muitas vezes contraditórios. Segundo a jurisprudência do STF, a transposição das normas constitucionais sobre a relação entre Poderes da União é considerada para os Estados ora como *obrigatória* (BRASIL, 2015c), ora como *facultativa* (BRASIL, 2006), ora como *proibida* (BRASIL, 2007), revelando uma incongruente ausência de critérios para a aplicação de um princípio que sequer está escrito no texto da Constituição.²⁵

Diante dessas oscilações no entendimento do STF quanto à incidência do princípio da simetria, torna-se difícil afirmar com precisão qual seria sua posição em relação aos Estados e Municípios caso fosse admitida a alteração do sistema de governo sob a vigência da atual Constituição no âmbito federal. Independentemente de qual seria o posicionamento da Corte, é possível verificar se o sistema de governo se encontra entre as previsões que a Constituição Federal elencou entre os chamados “princípios constitucionais sensíveis”, cuja violação pelos Estados enseja a intervenção federal.

Tais princípios encontram-se descritos no art. 34, VII da Constituição Federal: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos

²⁵ Tal constatação, a partir das decisões citadas como exemplos, é feita por: PIREES, 2018, p. 302-303.

estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. A alínea “a)” faz menção à forma de governo republicana, ao sistema representativo e ao regime democrático, sem aludir especificamente a qual deveria ser o sistema de governo. Nesse sentido, o constituinte parece ter deixado aberta os Estados-membros a escolha do sistema, independentemente de qual for adotado no plano federal, pois do contrário teria inserido nesse dispositivo a obrigatoriedade de se transpor à esfera estadual o mesmo sistema de governo.

5. CONCLUSÕES

De acordo com a análise jurídica desenvolvida ao longo deste artigo, conclui-se que, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, não há óbices à mudança do sistema de governo presidencialista para o parlamentarista no Brasil, desde que seja realizada via emenda constitucional, com realização prévia de um plebiscito. O próprio constituinte originário autorizou, no art. 2º do ADCT, que o povo brasileiro decidisse pela adoção do sistema parlamentarista, de modo que não se pode alegar que tal modelo seria *a priori* incompatível com as cláusulas pétreas da separação dos poderes (art. 60, §4º, III, da CF) ou do voto direto (art. 60, §4º, III da CF). A mudança, no entanto, exigiria respeito às mesmas formalidades estabelecidas na redação original da Constituição para esse tipo de mudança, quais sejam, a aprovação de emenda constitucional e a realização de consulta prévia à população mediante plebiscito.

Todavia, o fato de que tal mudança seja *juridicamente* possível, não significa que ela seja *politicamente* oportuna ou vantajosa para a democracia brasileira. Nada indica que a substituição pelo parlamentarismo será a solução para as crises políticas. As especificidades do Brasil em termos de representação político-partidária e funcionamento das instituições prejudicam a tese da adoção do parlamentarismo como

panaceia (CONCI *et al*, 2020). Em sistemas multipartidários como o brasileiro, mesmo no parlamentarismo a tendência é de que gabinetes formados por coalizões governamentais no Executivo predominem, dada a dificuldade na formação de maioria por um único partido. Esse cenário dificulta consensos mais amplos sobre questões polêmicas, enfraquecendo a posição do governo diante da menor crise e fomentando a instabilidade que o parlamentarismo visa a combater.

A polêmica sobre a possibilidade *jurídica* de mudança de sistema de governo no Brasil não pode ignorar que nada garante que a substituição para o parlamentarismo ou para modelos dele mais próximos traria melhorias na governabilidade do país ou remediaria melhor as crises das democracias liberais capitalistas. Muitas vezes o sistema parlamentarista é significativamente pior para sistemas eleitorais multipartidários com indisciplina parlamentar e com eleições do legislativo mais frequentes. Nesses cenários, mudar de presidencialismo para parlamentarismo “poderia exacerbar problemas de governabilidade em países com partidos muito indisciplinados” (MAINWARING; SHUGART, 2013, p. 34). No Brasil, de tradição presidencialista, com alta fragmentação partidária e infidelidade dos membros das siglas, tudo indica que não haveria sequer espaço para implantação de um parlamentarismo eficaz (SARTORI, 1993, p. 12). Em sistemas de partidos indisciplinados como no Brasil,²⁶ a mudança pode agravar problemas de governabilidade e instabilidade ao invés de resolvê-los, pois como o Primeiro-Ministro depende do Legislativo para se manter, se os parlamentares forem individualmente livres e indisciplinados, o risco de que os arranjos de composição e manutenção do gabinete se desestruturarem é alto (MAINWARING; SHUGART, 2013, p. 59), de modo que o principal objetivo das PECs estudadas estaria fadado ao fracasso.

Também é verdade que o argumento síntese da tradição presidencialista brasileira como óbice à troca do sistema é bastante

²⁶ Sobre o sistema de partidos políticos no Brasil e a democracia intrapartidária, ver: SALGADO, 2020.

questionável, dadas as deficiências do presidencialismo nacional desde 1889.²⁷ Mas é fato que sua permanência histórica como sistema oficial e de reconhecimento popular imediato é um elemento que não pode ser desconsiderado na análise da viabilidade da solução parlamentarista (ABRANCHES, 1988, p. 32). A história não pode consistir em freio às mudanças, mas inequivocamente as condiciona de alguma maneira.

Sequer “está claro até que grau o presidencialismo *per se* é responsável pela taxa de êxito inferior das democracias presidenciais”, afinal, “quase todas as tentativas de estabelecer democracias presidenciais tiveram lugar em países subdesenvolvidos” (MAINWARING; SHUGART, 2013, p. 38).²⁸ Isto é, há indicativos de que a taxa de êxito de uma democracia depende mais do seu grau de desenvolvimento do que do sistema de governo. Não à toa que tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo funcionaram mal em países menos desenvolvidos. Apesar da importância, o debate objeto desse artigo poderia até mesmo ser considerado acessório, dadas as reais urgências da sociedade brasileira.

²⁷ Segundo Bolivar Lamounier (1991, p. 11): “a existência de uma tradição de 100 anos pode ser questionada, se considerarmos que os primeiros 41 anos (a Primeira República) corresponderam a um regime oligárquico, no qual o Presidente da República era rigorosamente um delegado das oligarquias regionais predominantes. (...) Com a Revolução de 1930, emerge, de fato o presidencialismo plebiscitário, mesclado ou confundido com a ditadura pessoal de Getúlio Vargas. No período democrático de 1945 a 1964, três presidentes não conseguiram completar seus mandatos (Getúlio Vargas suicidou-se em meio a uma crise política, em 1954; Jânio Quadros renunciou em agosto de 1961 e não foi imediatamente substituído pelo vice, João Goulart, como mandava a Constituição; o mesmo João Goulart, empossado em regime parlamentarista, em setembro daquele ano, reconquistou as prerrogativas presidencialistas em janeiro de 1963, mas foi deposto em março de 1964). Tampouco foram tranquilas as sucessões presidencialistas durante o ciclo de governos militares que se seguiu (1964-1985)”.

²⁸ Os mesmos autores indicam na continuação: “Devido a que o nível de vida é um fator substancial que contribui para a viabilidade da democracia, o grau de responsabilidade do presidencialismo pelo fracasso da democracia não está claro” (MAINWARING; SHUGART, 2013, p. 38).

Extraí-se da polêmica que o mais importante é não reduzir o debate a dicotomias.²⁹ Sair da alternativa excludente entre presidencialismo *ou* parlamentarismo arejaria o debate e abriria margem para discussões mais profundas e úteis sobre se o presidencialismo pode ou não ser substituído por emenda. Aliás, as propostas de emendas constitucionais analisadas acima fazem, implicitamente, exatamente isso: sugerem a implantação de sistemas de governo híbridos, com características tanto do presidencialismo quanto do parlamentarismo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 52, n. 207, p. 289-303, jul./set. 2015.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

BONAVIDES, Paulo. A reforma constitucional e o plebiscito. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 29, n. 113, p. 53-66, jan./mar. 1992.

BONAVIDES, Paulo. Democracia participativa como alternativa constitucional ao presidencialismo e ao parlamentarismo. **Revista Esmafe**, Recife, v. 3, p. 91-110, 2002.

²⁹ “Por isso, propomos quebrar o tabu das distinções entre presidencialismo e parlamentarismo e trazer ao debate algumas propostas de reformas que permitam a remoção de presidentes com bases estritamente políticas; mas que, ao mesmo tempo, dividam os custos dessa ação entre os poderes” (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018, p. 51).

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 09/2016**. 2016a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 102/2015**. 2015a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122400>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A/1995**. 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14267>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 245/2016**. 2016b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088445>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2015**. 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 829**. Relator Ministro Moreira Alves. Tribunal pleno. Julgamento em 14 abr. 1993. Publicado em 16 set. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 821**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2 set. 2015. 2015c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.391**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 16 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.549**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 17 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.972**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultado do plebiscito de 1993 sobre formas e sistema de governos**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRÍGIDA, Yasmim Salgado Santa; VERBICARO, Loiane Prado. The battle of narratives between the powers: party hyperfragmentation, judicialization of politics and supremocracy in the Brazilian political-institutional

system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 137-159, jan./abr. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 686, p. 12-18, dez.1992.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro *et al.* Old Wine in a New Bottle? A Response to Bruce Ackerman on Presidentialism in Brazil, **International Journal of Constitutional Law**. Blog, 8 nov. 2020. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2020/11/old-wine-in-a-new-bottle-a-response-to-bruceackerman/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CORRÊA, Eduardo Pitrez Aguiar. Impeachment e o princípio da legalidade como direito humano: conteúdo, aplicabilidade e dever de controle sobre o juízo político. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 223-247, jul./dez. 2019.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **O federalismo contra o princípio da simetria**. Curitiba: Íthala, 2020.

CRUZ, Paulo Márcio. **O parlamentarismo como sistema de governo no município brasileiro**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis. 1995. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106408>. Acesso em: 05 dez. 2020.

EMBORA o parlamentarismo seja o que menos provoque crises institucionais, a atual Constituição não permite tal sistema, afirma ex-presidente do STF. **Fecomercio**. 20 set. 2016. Disponível em: www.fecomercio.com.br/noticia/embora-o-parlamentarismo-seja-o-que-menos-provoque-criSES-institucionais-a-atual-constituicao-nao-permite-tal-sistema-afirma-ex-presidente-do-stf. Acesso em 20 nov. 2020.

FURLAN, Lucas Ferreira. A possibilidade de adoção do sistema parlamentarista no Brasil. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v. 1, edição especial, p. 473-479 jan./abr. 2017.

HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 43, n. 172, out./dez. 2006

HORTA, Raul Machado. Introdução do regime parlamentar nos Estados e Municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 14-25, jan./mar. 1993.

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Leiv. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v.49, n. 1, p. 30-54, mar./jun. 2018.

LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 32, p. 9-18, 1991.

LINZ, Juan José. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, n. 1, v. 1, p. 51-69, 1990.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Aspects de droit financier sous-jacents au processus d'impeachment au Brésil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 647-667, set./dez. 2019.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, v. 7, p. 33-60, jul. 2013.

MOTA, Carlos Guilherme; LOPEZ, Adriana. **História do Brasil: uma interpretação**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

NINA NETO, Álvaro Gaia; SOARES, Francisco Marcos Malagueta. Implementação do parlamentarismo no Brasil: cláusula pétrea da separação de poderes e os limites implícitos oriundos do art. 2º do ADCT. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 116, p. 15-35, nov./dez. 2019.

NOGUEIRA, Ataliba. Adaptação do sistema parlamentar de governo aos estados. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 57, p. 243-254, 1962. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66407>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. **Universitas JUS**, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013.

PASSOS, Anderson Santos dos; VEIGA, Paula. Parlamentarismo e Sistema Político-Constitucional Brasileiro: Uma Boa Opção? **Justiça & História**. v. 12, n. 23-24, 2012.

PERLINGEIRO, Ricardo. Impeachment e devido processo legal. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 151-167, jan./abr. 2018.

PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018.

ROA ROA, Jorge Ernesto et al. *Amicus curiae* sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 63, n. 1, p. 213-266, maio 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 35, p. 3-14, mar. 1993.

SCHEPELLE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. v. 2, n. 85, p. 545-583, 2018.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 9-32, nov.1989/jan.1990.

TEIXEIRA, João Paulo Allain; CASTILHO, Natalia Martinuzzi. Desafios ao constitucionalismo na América Latina: uma visão geral sobre o “novo golpismo”. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 303-323, set./dez. 2018.

VOERMANS, Wim; PAULA, Felipe de; NETTO, Luísa. Presidents and the multiparty system in Brazil: is coalitional presidentialism doomed to fail? President Dilma Rousseff’s constitutional occupational accident and new challenges under Bolsonaro’s government. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 31-66, abr./jun. 2021.

WESTIN, Ricardo. No plebiscito de 1963, Brasil derruba parlamentarismo e devolve poderes a Jango. **Jornal do Senado**. 02 fev. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2018/02/no-plebiscito-de-1963-brasil-derruba-parlamentarismo-e-devolve-poderes-a-jango>. Acesso em 21 nov. 2020.

DANIEL WUNDER HACHEM

Professor da Graduação, Mestrado e Doutorado da PUCPR e da UFPR. Professor Visitante da Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Pós-Doutorado pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Doutor e Mestre em Direito pela UFPR.

Endereço profissional: Rua Eurípedes Garcez do Nascimento, 818. Curitiba-PR, 80540-280, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8519-8420>

E-MAIL: danielhachem@gmail.com

FELIPE KLEIN GUSSOLI

Doutorando pela Universidade Federal do Paraná. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Endereço profissional: Rua Eurípedes Garcez do Nascimento, 818. Curitiba-PR, 80540-280, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2585-6548>

E-MAIL: gussoli@hotmail.com

Recebido em: 23/11/2022

Aceito em: 14/03/2023



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.