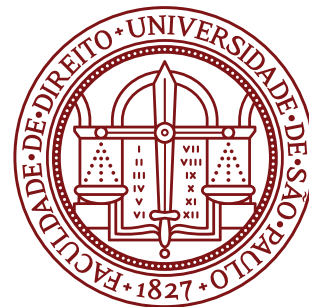




constituição,
política &
instituições



SEMIPRESIDENCIALISMO

CASO PARA DEBATE EM AULA DE DIREITO CONSTITUCIONAL

ELABORAÇÃO

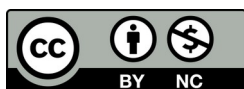
MAYSA CORTEZ CORTEZ
LEONARDO NOCHANG HECK

SUPERVISÃO

VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

SÃO PAULO
2023

Para informações sobre o uso deste material didático, visite: e.usp.br/n7q ou use o código QR abaixo:



Este trabalho está licenciado sob a Licença Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional Creative Commons

Para visualizar uma cópia desta licença, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR

CASO

Diante das discussões a respeito do mau funcionamento do sistema de governo presidencial e das opiniões em defesa da adoção de um sistema semipresidencialista para melhor enfrentar crises políticas, a Presidência da Câmara dos Deputados instituiu um grupo de trabalho destinado a estudar e debater o tema.

O grupo realizou uma série de audiências públicas, nas quais ouviu opiniões de vários juristas e cientistas políticos convidados. As discussões concentraram-se em três principais pontos: (i) os problemas do atual sistema de governo e a pertinência ou não da adoção do semipresidencialismo para resolvê-los; (ii) O papel do presidente, a figura do primeiro-ministro e as formas de instituição e destituição deste; (iii) as competências de cada um dos cargos no exercício do governo e na relação com o Congresso.

Ao final, foi elaborada uma proposta de sistema semipresidencialista, que seria submetida a consulta popular e, posteriormente, consolidada em proposta de emenda à Constituição. O modelo sugerido, segundo o grupo de trabalho, teria o objetivo de resolver impasses decisórios entre executivo e legislativo, garantindo compartilhamento de responsabilidades entre as instituições e maior poder ao Congresso. Propôs-se a seguinte configuração:

- I) Presidente eleito diretamente, com mandato fixo de 4 anos, para exercer funções de chefe de estado (art. 84, VII a XXII, CF) e alguns poderes legislativos (incisos III, IV e V do art. 84);
- II) Primeiro-ministro indicado pelo presidente para exercer as funções de chefe de governo (art. 84, demais incisos, CF), enquanto dispuser de confiança da maioria parlamentar;
- III) Ministros de estado (gabinete) indicados pelo primeiro-ministro e também sujeitos à confiança parlamentar;
- IV) Contrato de coalizão firmado entre os partidos do Congresso para alinhar preferências em torno do programa de governo a ser cumprido pelo primeiro-ministro;
- V) Destituição do primeiro-ministro e do gabinete por maioria absoluta da Câmara dos Deputados, por meio de moção de desconfiança;
- VI) Revogação do instituto da medida provisória (art. 84, XXVI e art. 62, CF).

Antes de submeter à votação em plenário, a Presidência da Câmara solicitou parecer de três comissões especiais da Câmara sobre o mérito da proposta.

PARECER DA COMISSÃO A

Trata-se de proposição do grupo de trabalho instaurado nesta Câmara para estudar adoção do sistema semipresidencialista no Brasil. O relatório conclusivo subsidiará futura proposta de emenda à Constituição (PEC) para modificar o arranjo institucional vigente.

O parecer desta Comissão A concentra-se na análise prévia da constitucionalidade da alteração do sistema de governo, nos termos do modelo sugerido. Adianta-se que o posicionamento dos membros deste órgão é pela inconstitucionalidade da medida, em razão das limitações substanciais previstas nas cláusulas pétreas.

O procedimento de reforma constitucional está discriminado no art. 60 da Constituição, onde também foram elencados, expressamente, os direitos e o arranjo institucional cuja alteração é vedada. O texto constitucional proíbe a edição de emendas que tendam a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes e IV - os direitos e garantias individuais.

A experiência do regime autoritário que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985, período marcado pelo completo desrespeito aos direitos e garantias individuais e às instituições, demonstrou a necessidade de conferir imutabilidade a algumas das disposições da Constituição de 1988. Buscou-se evitar que emendas constitucionais pudessem suprimir completamente, de forma imediata ou ao longo da vigência da nova ordem democrática, a formatação institucional e os direitos fundamentais contemplados.

Nesse sentido, observa-se que a Constituição não vedou apenas as propostas de emendas que prevejam diretamente a extinção dos direitos ou do desenho institucional estabelecido, mas de todas *tendentes a abolir* qualquer deles. Isso leva à conclusão de que o grau de restrição de direitos ou de desconfiguração das instituições que cada nova emenda constitucional pode trazer importa.

Por essa razão, compreende-se que a interpretação sobre a violação das cláusulas pétreas não deve se limitar a um juízo binário sobre se a proposta em questão extingue ou não algum dos itens resguardados pelo art. 60, § 4º, mas sim um juízo qualitativo do quanto ela tende a contribuir para a sua mitigação.

No caso examinado, ainda não foi apresentado o texto normativo da proposta de emenda, para que seja feita análise minuciosa da redação dos dispositivos. Entretanto, diante do arranjo institucional sugerido no relatório, é possível tecer considerações sobre o quanto uma alteração, nesses termos, feriria as cláusulas pétreas diretamente relacionadas ao sistema de governo: o voto direto (inciso II) e a separação de poderes (inciso III).

Preservar a separação dos poderes implica garantir que eventuais mudanças constitucionais não interfiram na independência e na harmonia entre legislativo, executivo e judiciário.¹ Esses atributos estão diretamente relacionados às competências conferidas a cada um dos três poderes, tanto para o exercício de suas funções ordinárias como para o controle recíproco. É justamente por meio das prerrogativas e das formas de investidura que eles se separam.

1 Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Alterar o sistema de governo é modificar, substancialmente, o modo como executivo e legislativo se relacionam entre si. A intenção de “resolver impasses decisórios” propõe que a condução do governo e o exercício de grande parte das funções executivas sejam realizados por alguém sujeito à confiança parlamentar, o que não ocorre na configuração atual. Introduzir a figura de um primeiro-ministro na dinâmica, na prática, enfraquece o presidente e aumenta o poder de controle do Congresso sobre o executivo. Este deixa de ser chefiado exclusivamente por uma figura eleita pelo voto direto e com mandato independente da vontade do parlamento, para ser dividido entre dois cargos, um dos quais fortemente dependente do Congresso. Há, portanto, clara interferência na independência dos poderes, ainda que o semipresidencialismo preserve a existência dos três.

Em relação ao voto direto, o raciocínio é semelhante. O sistema semipresidencial desenhado não modifica a forma de investidura do presidente da República. Do ponto de vista formal, o exercício do voto direto segue garantido. Por outro lado, do ponto de vista material, percebe-se um esvaziamento do poder do eleitor.

A eleição direta para presidente da República, no presidencialismo, permite que o eleitorado escolha quem exercerá todas as competências hoje previstas na Constituição para o ocupante do cargo. O semipresidencialismo que se pretende adotar retira algumas dessas atribuições e as confere ao primeiro-ministro, escolhido de forma indireta, seja pelo presidente seja pelo Congresso. Isso significa que o eleitor deixaria de escolher diretamente a pessoa encarregada de exercer, dentro da configuração sugerida, a maior parte das funções descritas no art. 84 da Constituição, i.e., aquela que conduz o governo.

Além da redução das competências formais, há considerável perda de poder político do presidente. Caberia ao primeiro-ministro, escolhido indiretamente, a nomeação de todos os ministros de estado, responsáveis pela administração de cada uma das áreas do governo, pela implementação de políticas públicas e pela regulação da economia. Na prática, o voto direto dado ao presidente pouco significaria em termos de escolha e acompanhamento da implementação de um programa de governo.

Diante dessas e de outras possibilidades de configuração do sistema, reforça-se o argumento sobre a intenção de evitar que sucessivas emendas constitucionais possam suprimir, por completo, alguma das cláusulas pétreas. Caso se admita a constitucionalidade dessa modificação, nada impediria que, no futuro, os outros poderes presidenciais fossem retirados, pouco a pouco, de modo a desconfigurar tanto o status de independência dos poderes como o sentido do voto direto. Se o limite daquilo que efetivamente aboliria os institutos não é claro, parece razoável admitir que a proteção das cláusulas pétreas seja tão mais abrangente quanto possível.

Nesse contexto, mesmo que se reconheçam as experiências bem-sucedidas de outras democracias que funcionam sob o sistema de governo semipresidencial ou parlamentarista, ou que alternaram entre eles e o presidencialismo, ao longo da sua história constitucional, entende-se que as cláusulas pétreas da Constituição de 1988 oferecem obstáculos intransponíveis à modificação do sistema de governo vigente.

Em razão disso, o parecer desta Comissão é pela inconstitucionalidade da alteração do sistema de governo brasileiro para o semipresidencialismo.

PARECER DA COMISSÃO B

Após diversas audiências com especialistas no tema e sessões de deliberação entre parlamentares integrantes do grupo de trabalho, chegou-se à conclusão de que adotar o semipresidencialismo trará ganhos significativos ao sistema político brasileiro, especialmente, no que diz respeito à estabilidade e à governabilidade. Este parecer apresenta as principais sugestões para subsidiar o debate subsequente e para dar início ao processo legislativo que culminará na adoção deste sistema.

Para fins deste parecer e em consonância com a literatura especializada, semipresidencialismo é entendido como o sistema de governo no qual a “constituição estabelece tanto um presidente diretamente eleito e com mandato fixo quanto um primeiro-ministro e um gabinete responsáveis coletivamente ao legislativo”.¹

As discussões no grupo de trabalho levaram à identificação de dois níveis na discussão sobre a possibilidade de adotar o semipresidencialismo no Brasil: um jurídico-constitucional e um político. O primeiro diz respeito à constitucionalidade de uma mudança do sistema de governo estabelecido pela Constituição e ao procedimento a ser empregado para realizar essa mudança. O segundo corresponde a uma escolha política, que envolve a análise comparativa dos méritos e deméritos dos diferentes sistemas de governo, sua aptidão para resolver certos problemas e sua viabilidade no contexto brasileiro.

O primeiro nível envolve questões que são anteriores às do segundo: se uma mudança do sistema de governo for inconstitucional - i.e., contrária a alguma das cláusulas pétreas instituídas pela Constituição - não há que se discutir o mérito político de diferentes propostas, porque qualquer modificação é proibida. Essa é, portanto, a primeira questão a ser enfrentada e ocupará, assim, o tópico 1.1 deste parecer. Caso uma mudança do sistema de governo seja constitucional - e este é o argumento que será defendido na sequência -, o próximo passo consiste em definir o procedimento para a sua realização. A principal controvérsia, aqui, diz respeito à necessidade de realização de uma consulta popular (plebiscito ou referendo) para autorizar a mudança. Esse tema ocupa o tópico 1.2, que argumenta pela desnecessidade de uma consulta.

Superadas as questões jurídico-constitucionais, pode-se passar à análise substantiva das propostas. O grupo de trabalho cuja operação culminou neste parecer foi instituído para analisar a possibilidade de implementação do semipresidencialismo no Brasil, mas uma análise adequada desse sistema deve ser conduzida de modo comparativo, considerando, também, os modelos alternativos. Isso será feito no tópico 2.1. Depois de estabelecer que a adoção do semipresidencialismo é viável e desejável no atual contexto brasileiro, passa-se, no tópico 2.2, à apresentação de diretrizes gerais para um modelo tido como mais apropriado pelo grupo de trabalho.

1 Robert Elgie. *Semipresidentialism*, p. 13.

1. Questões Constitucionais

1.1. Constitucionalidade da alteração do sistema de governo

O art. 60, § 4º, da Constituição estabelece os limites substanciais ao poder de reforma constitucional, i.e., os conteúdos que não podem ser suprimidos do texto constitucional. Segundo esse dispositivo, não podem ser discutidas propostas de emenda tendentes 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.

No caso da mudança de sistema de governo, são relevantes os itens II e III, porque não se trata de alterar a distribuição de competências ou de recursos entre entes federativos (I), mas de modificar a estrutura de poder de um ente específico, a União; nem há interferência sobre direitos ou garantias individuais (IV), já que a discussão se concentra apenas na organização das instituições, as quais, independente da forma que assumirem, estarão limitadas e vinculadas por aqueles direitos.

Como indicado na introdução, o semipresidencialismo é um sistema de governo que compreende a figura de um primeiro-ministro que, juntamente com seu gabinete, exerce funções executivas, mas é responsável perante o parlamento e referendado por este. Ou seja, esse sistema restringe o escopo do voto *direto* (II), já que parte importante das funções executivas passam a ser exercidas por uma autoridade legitimada apenas indiretamente - pelo voto de parlamentares, estes sim eleitos diretamente. Além disso, ele mitiga a separação entre os poderes executivo e legislativo (III), na medida em que o primeiro-ministro depende da confiança do parlamento e é a ele subordinado.

Um argumento geral, aplicável a ambas as vedações, contrapõe-se à ideia de que essa mudança seria inconstitucional: a própria Constituição previu, no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a possibilidade de uma restrição ainda mais intensa tanto ao voto direto quanto à separação de poderes, nomeadamente, a adoção do parlamentarismo. O referido dispositivo dispunha sobre a realização de um plebiscito em que o povo poderia optar por esse sistema ou pelo presidencialismo. Em outras palavras, a própria Constituição deixou em aberto a possibilidade de implementar um sistema de governo parlamentar - caracterizado pela eleição indireta de uma autoridade executiva vinculada ao parlamento -, o qual, portanto, deve ser considerado compatível com as garantias do voto direto e da separação dos poderes.

No parlamentarismo, *a totalidade das funções executivas mais relevantes* é atribuída ao primeiro-ministro e seu gabinete, enquanto, *no semipresidencialismo, parte importante dessas funções é desempenhada pela Presidência*, preenchida por meio de eleições diretas. Com mais razão, pode-se supor que, se essa autoridade compartilha funções com outra figura - eleita pelo povo e com mandato independente do poder legislativo -, não há violação às referidas cláusulas pétreas.

Mesmo na ausência desse dispositivo do ADCT, o argumento de que instituir um modelo semipresidencialista tenderia a abolir o voto direto e a separação dos poderes é exagerado. Embora a própria expressão “tendente a abolir” convide à especulação sobre desdobramentos futuros - um processo desencadeado por uma mudança pequena que, ao longo do tempo, culmina na abolição total do conteúdo constitucional protegido -, argumentos desse tipo são

falaciosos. Eles se baseiam exclusivamente na *suposição* de que tomar uma decisão A neste momento levará à tomada de uma decisão B, extrema e absurda - no caso, claramente violadora de cláusula pétrea - no futuro. Ele não se engaja com a questão relevante no presente - é permitido alterar o sistema de governo? -, mas, em vez disso, postula uma situação futura hipotética e extremamente negativa, para desviar o foco, sem apresentar subsídios que demonstrem o risco, configurando mero apelo emocional - ao receio sobre esse hipotético desdobramento futuro.

Além disso, sustentar que *qualquer restrição ou mitigação* dos conteúdos constitucionais protegidos pelo art. 60, § 4º seria vedada levaria a um “engessamento” da Constituição, uma consequência obviamente indesejada e ilegítima - o que justifica proibir mudanças constitucionais promovidas por mecanismos democráticos? Adotar essa perspectiva significa condenar a comunidade política brasileira, definitivamente, às decisões positivadas em 5 de outubro de 1988 sobre forma federativa, voto, separação dos poderes e direitos fundamentais. Como qualquer mudança relevante na organização dos poderes implica transferir ou criar atribuições ou mecanismos de controle - alterando o balanço original - é possível que nenhuma mudança fosse autorizada.

Nessa perspectiva, teríamos de considerar inconstitucionais mudanças como as promovidas pelas emendas constitucionais 32/2001, que alterou o regime das medidas provisórias, proibindo a reedição de medidas rejeitadas pelo Congresso Nacional ou com eficácia exaurida pelo decurso de seu prazo (60 dias, prorrogáveis por igual período) - reduzindo a capacidade do poder executivo para agir unilateralmente, e 45/2004, que, dentre outras mudanças importantes na organização do poder judiciário, autorizou o Supremo Tribunal Federal a editar súmulas com efeitos vinculantes para os demais órgãos judiciários e da administração pública - ampliando significativamente a força de suas decisões.

A verdade é que ambas as medidas representaram aprimoramentos da estrutura constitucional de separação dos poderes, não ataques a essa estrutura. É para isso, afinal, que servem emendas constitucionais: com o passar do tempo, o funcionamento da ordem constitucional e a interação entre os poderes mostram falhas ou disfunções inerentes às regras originalmente estabelecidas. Para saná-las, pode-se promover mudanças pontuais, correções de rota, para aprimorar um regime que, em geral, funciona adequadamente. Não é necessário, para promover uma mudança relativamente pequena, reabrir todo o conteúdo da Constituição - i.e., convocar uma nova constituinte. *Uma Constituição, afinal, é um instrumento de autogoverno, não uma prisão* e deve, por isso, estar tão aberta quanto possível a mudanças realizadas por vias democráticas.

No que diz respeito à separação de poderes, é de se notar que seu oposto é “concentração” de poder. Não é disso que se trata no semipresidencialismo. Esse regime é, na verdade, orientado pela ideia de compartilhamento da tomada de decisões e da responsabilidade. Mantém-se uma Presidência totalmente autônoma em relação ao Congresso e ao primeiro-ministro e mesmo este não é um mero fantoche do parlamento, mas uma figura capaz de negociar com ele e organizar sua atuação. Para além disso, a própria manutenção de um poder legislativo plural - representativo de uma sociedade diversa - representa um bloqueio à verdadeira concentração de poder, por exigir a conciliação de interesses variados e eventualmente muito díspares, o que evita que uma pessoa ou grupo se imponha sobre os demais.

Em síntese, o que haveria, tanto no caso do parlamentarismo quanto no do semipresidencialismo, seriam modelos alternativos de separação de poderes e formas diversas de legitimação do poder político, as quais, porém, ainda estariam associadas ao voto direto para o preenchimento de certas funções centrais no sistema.

Por essas razões, na ordem jurídica brasileira, a alteração do sistema de governo está dentro do escopo do poder de reforma constitucional.

1.2. Procedimento para a alteração do sistema de governo

O processo de reforma constitucional é regido pelo art. 60 da Constituição, que institui requisitos para a apresentação de propostas de emenda - que só podem ser feitas por atores específicos² - e para sua aprovação,³ além de estipular limites circunstanciais,⁴ materiais⁵ e temporais.⁶ Esse dispositivo prevê um único procedimento, que deve, portanto, ser empregado para emendar qualquer parte da Constituição - exceto aquelas que, por força das cláusulas pétreas, não podem ser modificadas.

A despeito disso, existe um argumento corrente segundo o qual a alteração do sistema de governo exigiria, além do preenchimento dos requisitos impostos pelo art. 60, uma consulta popular, na forma de um plebiscito (ou, eventualmente, de um referendo). Isso seria consequência do já referido art. 2º do ADCT, que determinou a realização de um plebiscito, em 1993, para que o povo decidisse diretamente sobre nosso sistema de governo. Por meio desse dispositivo, a competência para escolher o sistema de governo teria sido atribuída, pela Constituição, diretamente ao povo. Alterá-la por uma emenda constitucional, sem consulta popular, seria proibido.

Esse debate tem alguma saliência e chegou a emergir em meio às controvérsias que surgiram na esfera pública em torno da proposta de instituir o semipresidencialismo no Brasil.

De fato, como observado acima, a Constituição, em seu texto original, determinou a realização de um plebiscito para definir o sistema de governo a ser adotado a partir de 1993. Não há, porém, razões para supor que, em um momento posterior, caso se considerasse necessária nova reconsideração do sistema de governo, seria preciso recorrer ao mesmo procedimento. Na verdade, há fortes razões para embasar a posição contrária, nomeadamente, que o plebiscito foi pensado como um mecanismo excepcional a ser utilizado apenas naquele momento específico.

Em primeiro lugar, é de se notar que a regra em questão não foi inserida no texto permanente da Constituição, onde é instituído o procedimento ordinário de reforma constitucional, mas no ADCT, composto por normas concebidas para reger o período de transição entre o regime constitucional anterior e o atual. Caso se desejasse instituir, permanentemente, um procedimento diferenciado para mudanças no sistema de governo, isso poderia ter sido feito pela inclusão de

2 Um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 60, I), Presidente da República (art. 60, II) ou mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, que devem se manifestar pela maioria relativa de seus membros (art. 60, III).

3 Voto favorável, em dois turnos, de três quintos dos membros de cada casa do Congresso Nacional (art. 60, § 2º).

4 É vedada a edição de emendas constitucionais durante vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (art. 60, § 1º).

5 Discutidos acima e previstos no art. 60, § 4º.

6 É vedada a apresentação de propostas contendo matéria já rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º).

um dispositivo específico no próprio art. 60. A coexistência de procedimentos de emenda distintos em uma mesma constituição não era uma técnica totalmente desconhecida em 1987-88, como atesta a Lei Constitucional canadense, de 1982.⁷

Além disso, o ADCT contém outro mecanismo extraordinário para reformar a Constituição - a revisão constitucional -, que tampouco é considerado aplicável fora do contexto específico para o qual foi prevista. Seu art. 3º determinou que “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.” A revisão foi realizada e, como norma transitória que era, o art. 3º do ADCT cumpriu sua função e deixou de ter relevância:

[A] revisão constitucional, prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já se realizou, não sendo mais possível outra revisão nos termos ali previstos, simplesmente porque, como norma transitória, foi aplicada, esgotando-se em definitivo. Portanto, qualquer mudança formal na Constituição só deve ser feita legitimamente com base no seu art. 60, ou seja, pelo procedimento das emendas com os limites dali decorrentes.⁸

É de se notar que a estrutura das regras dos arts. 2º e 3º é exatamente a mesma: prevê-se um procedimento especial para a tomada de decisões constitucionais e estipula-se o momento em que ele deve ser utilizado. Ambas servem para lidar com questões específicas - uma decisão com a qual a constituinte optou por não se comprometer; e a possibilidade de identificar, com a prática, falhas no regime constitucional que se instituiu - e, assim, valiam apenas ao contexto particular para o qual foram estabelecidas. Não têm mais qualquer aplicabilidade hoje.

Portanto, o procedimento a ser adotado para emendar a Constituição de modo a implementar o semipresidencialismo é o procedimento ordinário previsto no art. 60. Não há obrigatoriedade de realização de consulta popular. Isso não significa que esta não possa ser realizada, mas apenas que essa decisão depende exclusivamente de um juízo de conveniência a ser realizado pelo Congresso Nacional.

Tendo superado as questões jurídico-constitucionais, esclarecendo que o sistema de governo presidencialista não é protegido pelas cláusulas pétreas e que pode ser emendado pelo procedimento previsto no art. 60 da Constituição, sem consulta popular, pode-se passar à avaliação política dos sistemas de governo em geral e do semipresidencialismo em particular.

2. Sistema de governo no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma

2.1. As disfuncionalidades do presidencialismo e do modelo brasileiro

2.1.1. Instabilidade, impasse e as crises brasileiras

É possível definir o sistema presidencialista a partir do seguinte conjunto de características: i) eleição direta para a Presidência da República; ii) mandatos presidencial e parlamentar fixos independentes de confiança mútua; iii) nomeação e comando do governo pela Presidência da

7 *Constitution Act, 1982, Part V (sections 38, 39).*

8 José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 39ª ed., 2016, p. 64-5.

República; e iv) atribuição de alguns poderes legislativos constitucionalmente garantidos ao chefe do poder executivo (como poder de veto, iniciativa legislativa etc.).⁹

Em outras palavras, o sistema presidencial é caracterizado pela existência de dois agentes autônomos, ambos legitimados pela eleição popular direta - um presidente e um Congresso. Na medida em que são eleitos de maneira independente e por mecanismos distintos, não há, necessariamente, uma afinidade ideológica ou uma coincidência de interesses entre esses dois agentes. Nos casos em que há dissonância, o próprio sistema nos coloca perante a questão: quando há conflito, “quem tem a pretensão mais forte de falar em nome do povo: o presidente ou a maioria legislativa que se opõe às suas políticas?”¹⁰

Em casos nos quais o conflito é intenso e não há disposição ou capacidade das partes para cooperar, a situação pode escalar para uma crise institucional grave, levando à paralisia decisória e à incapacidade do governo de responder às situações que a ele se apresentam. Em situações desse tipo, a única solução viável é que um desses agentes se imponha sobre o outro - o que, em geral, exige que um deles seja tirado de cena. Enquanto em modelos parlamentares, dispõe-se de diversas possibilidades: moção de desconfiança, voto de confiança e dissolução do parlamento, por exemplo, no sistema presidencial, o único mecanismo apto a levar a esse resultado é o impeachment.

Como se sabe, porém, o recurso a essa ferramenta, em tese, não envolve apenas um juízo de conveniência política, mas um juízo jurídico a respeito do cometimento de alguma conduta ilícita por parte do presidente da República. No sistema brasileiro, depende do cometimento de crime comum ou de responsabilidade.¹¹ Não pode, portanto, sem desvirtuamento, ser empregado para a resolução de crises políticas entre os poderes legislativo e executivo. A própria estrutura do impeachment - que implica imputar um crime à pessoa que ocupa a Presidência da República - pode promover, em vez da pacificação dos conflitos, a escalada das tensões políticas, o acirramento das disputas entre diferentes grupos e um aumento da instabilidade. É o que se vê no Brasil desde meados de 2015 nos conflitos sobre a legitimidade da remoção da presidente Dilma Rousseff.

É sintomático que, em pouco mais de 30 anos de vigência da Constituição de 1988, o país já tenha presenciado dois processos de impeachment que culminaram no afastamento da pessoa eleita para ocupar a Presidência da República. Em ambos os casos, os processos atingiram presidentes que foram incapazes de obter ou manter uma maioria consistente no Congresso Nacional e que, sem apoio, tornaram-se incapazes de implementar seus planos de governo. A solução encontrada para superar essa disfuncionalidade foi a remoção desses presidentes.

No exemplo mais recente, o impeachment de Dilma Rousseff, uma decisão heterodoxa por parte do Senado Federal - órgão julgador no caso de crimes de responsabilidade¹² - demonstra a natureza essencialmente política do processo. O art. 52, parágrafo único da Constituição determina que, em caso de crime de responsabilidade, a condenação imposta ao Presidente da República limita-se “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função

9 Matthew S. Shugart e John M. Carey, *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 19

10 Juan Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, 1990, p. 53.

11 Ver arts. 85 e 86 da Constituição e lei 1.079/1950.

12 Arts. 52, I e 86, *caput* da Constituição.

pública”. O dispositivo é claro: a inabilitação para o exercício de função pública é implementada *juntamente com* a perda do cargo. Uma coisa implica a outra. A despeito disso, o Senado decidiu - com a chancela do então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Ricardo Lewandowski, que presidiu o julgamento¹³ - aplicar a Dilma Rousseff apenas a perda do cargo, mantendo-a apta a exercer cargos políticos.

A lógica da norma contida no art. 52, parágrafo único, é bastante clara: uma pessoa que cometeu um crime de responsabilidade prova-se pouco confiável para a gestão de bens públicos e, portanto, deve ser impedida de fazê-lo por certo período. A dissociação entre perda do cargo e inabilitação para exercer outros cargos indica que *o objetivo do processo era exclusivamente remover a presidente*. O impeachment, portanto, tornou-se uma espécie de equivalente funcional da moção de desconfiança - ou seja, passou a desempenhar, no sistema político, a mesma função desse outro instituto.

Há, contudo, uma razão importante para a inexistência desse mecanismo no sistema presidencial: a Presidência da República é fortemente legitimada pelo voto popular. A pessoa que ocupa esse cargo recebe, no Brasil, o voto de dezenas de milhões de cidadãos e cidadãs e só pode ser removida do cargo em situações excepcionais - se romper a confiança que foi nela depositada, violando a lei ou a Constituição. A legitimidade do Congresso Nacional, por sua vez, é muito mais difusa: cada parlamentar e partido recebe apenas uma ínfima fração dos votos recebidos pelo presidente. A ação de removê-lo do cargo por razões políticas, portanto, tende a ser entendida como uma afronta à vontade popular que o elegeu. O chefe do executivo, no presidencialismo, é um *agente do povo*, não do parlamento - ao contrário do que ocorre em regimes parlamentaristas e semipresidencialistas. Nestes, o primeiro-ministro é instituído pelo parlamento e, por isso, pode ser por ele destituído.

Se um episódio de impeachment já cria instabilidade e conflito, o uso recorrente desse mecanismo - que, como observado acima, é o que vem se desenhando no Brasil - desacredita o próprio sistema político. A possibilidade sempre presente de recorrer a esse instrumento aumenta a instabilidade do sistema e pode dar força a discursos que pedem a intervenção de forças externas, sem legitimidade ou competência jurídica para intermediar esse tipo de conflito, abrindo espaço para propostas e ameaças golpistas.

2.1.2. Custos e instabilidade das coalizões governamentais

Como observado acima, o sistema presidencialista tem uma propensão a conflitos entre dois agentes revestidos de legitimidade democrática. Isso não significa, porém, que haja conflitos permanentes nesse modelo. Do ponto de vista da Presidência da República, um ator que deseje implementar suas preferências políticas, há uma estratégia alternativa, que consiste em buscar cooperação, em vez de enfrentamento, com o Congresso Nacional. Em outras palavras, a Presidência pode procurar o apoio de parlamentares suficientes para dar sustentação política às suas propostas, permitindo-lhe implementar seu programa de governo.

Essa estratégia de cooperação seria uma maneira adequada e eficiente de conduzir as atividades de governo em uma situação na qual o partido do presidente da República contasse com uma maioria parlamentar suficiente para aprovar suas propostas legislativas. Essa, porém,

13 Art. 52, parágrafo único da Constituição.

não é a realidade brasileira. Em vista da grande fragmentação partidária existente no país e, mais especificamente, do amplo número de legendas com representação no Congresso Nacional, o presidente da República vê-se obrigado a compor amplas coalizões para buscar implementar suas políticas. A formação e manutenção dessas coalizões precisa acomodar os incontáveis interesses envolvidos nas propostas que o governo deseja implementar. Por essa razão, criá-las e mantê-las impõe custos gigantescos ao Estado brasileiro, em uma dinâmica que privilegia interesses restritos e particularistas, em vez do interesse nacional.

Dois mecanismos de construção e manutenção dessas coalizões ilustram o problema. Primeiro, a distribuição de cargos em ministérios e na administração pública a aliados políticos. O presidente da República, assim que eleito, vê-se obrigado a contemplar um sem-número de partidos e facções políticas, eventualmente, comprometendo-se a criar novos ministérios para dar conta das demandas. Com isso, a gestão de recursos e de políticas é descentralizada e o próprio presidente reduz sua capacidade de implementar suas políticas. Com mudanças no cenário político, o presidente vê-se, ao longo do tempo, a manobrar e realocar inúmeros desses aliados, a fim de acomodar novos grupos ou suprir a ausência daqueles que se desvincularam de sua base.

Nesse processo, que abrange a cúpula de ministérios e empresas estatais e diversos níveis inferiores em sua hierarquia, cargos que - para garantir a gestão eficiente - deveriam ser ocupados por pessoas de perfil técnico e especializado, passam a ser ocupados ou por políticos de carreira ou por seus apadrinhados. Desse modo, a administração passa a ser ocupada por pessoas sem conhecimentos e experiência necessária para desempenhar correta e eficientemente as funções que lhes foram atribuídas.

Em segundo lugar, há o dispêndio de recursos financeiros para satisfazer interesses paroquiais e clientelistas dos parlamentares.¹⁴ O apoio dos congressistas é obtido em troca da liberação dos recursos previstos em emendas que os parlamentares fazem à lei orçamentária, às quais, em geral, destinam-se a promover seus interesses eleitorais. Os recursos são, normalmente, destinados a obras e projetos na região do domicílio eleitoral do parlamentar e não obedecem a critérios objetivos para sua distribuição. No caso de verbas ligadas à saúde, há indícios de que “deputados tendem a enviar emendas para locais em que o prefeito é seu colega de partido e para onde obtiveram boa votação na eleição passada.”¹⁵ Em síntese, em troca de votos no parlamento, o presidente da República atende a interesses particularistas e voltados à consolidação da base eleitoral dos parlamentares.

Nem mesmo a mudança da Constituição para tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares¹⁶ - o que, em tese, reduziria o poder de barganha do poder executivo em face do Congresso - foram capazes de solucionar esse problema. Na verdade, a essa mudança seguiu-se a institucionalização de um mecanismo ainda mais disfuncional - patológico - que consiste em recorrer às chamadas “emendas de relator”, cuja execução não é obrigatória, para barganhar com o Congresso. Nesse caso, como as emendas são feitas pelo próprio relator do orçamento, não é possível identificar os parlamentares que delas se beneficiam - o que contraria patentemente a exigência republicana de transparência na gestão dos recursos públicos.

14 Barry Ames. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Harbor: The University of Michigan Press, 2001, p. 139 e ss.

15 Alexandre Lima Baião, Cláudio Gonçalves Couto, Vanessa Elias de Oliveira. “Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil,” *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, n. 71, 2019, p. 17.

16 Emendas constitucionais 86/2015 e 100/2019.

Em síntese, vê-se que o modelo presidencial brasileiro funciona cada vez menos - se é que funcionou algum dia. O próprio sistema político - as instituições - criam crises que podem ser resolvidas apenas com altos custos, com a erosão da legitimidade e da legalidade. Portanto, é essencial e urgente repensá-lo e reformulá-lo. A solução proposta aqui consiste em adotar um sistema semipresidencial, cujas vantagens e estrutura são delineadas na seção seguinte.

2.2. As soluções do semipresidencialismo

O semipresidencialismo, como indicado acima, corresponde a um sistema de governo que compreende, de um lado, um presidente da República eleito diretamente e, de outro, um gabinete ministerial dependente da confiança do Parlamento. Esse tipo básico pode incorporar múltiplas variações, dentre as quais a mais importante - que define dois subtipos de semipresidencialismo - envolve a relação entre primeiro-ministro (e seu gabinete) e presidente. Em um modelo, o primeiro-ministro depende exclusivamente da confiança do Parlamento, ou seja, pode ser destituído apenas por uma votação desfavorável do poder legislativo.¹⁷ Este modelo, que garante menos poder ao presidente e mais autonomia ao primeiro-ministro, é conhecido na literatura como *premier-presidencialismo*.¹⁸

No modelo alternativo, conhecido como *presidencial-parlamentar*, o primeiro-ministro e seu gabinete dependem da confiança tanto do parlamento - e, assim, podem ser destituídos nos termos expostos acima - quanto do presidente da República, que também possui poderes para, unilateralmente, destituí-los de seus cargos.¹⁹ Esse segundo modelo dá muito mais força ao presidente e, com isso, abre margem para conflitos semelhantes àqueles gerados pelo presidencialismo. Já que tanto o parlamento quanto a presidência dispõem de poderes para dissolver o governo constituído, é possível que cada uma das partes entenda que sua melhor oportunidade de ter mais influência sobre o governo é confrontando a outra.

Robert Elgie explica essa dinâmica:²⁰ do ponto de vista da presidência da República, pode ser mais estratégico nomear um governo alinhado às suas preferências. Isso decorre da percepção de que o parlamento terá de arcar com os custos de rejeitar esse governo. Se isso de fato ocorrer, a presidência nomeará um novo gabinete e o parlamento, mais uma vez, terá de escolher entre rejeitá-lo ou aceitar um governo contrário às suas preferências. Essa situação pode se prolongar por um período indefinido de tempo, mas, eventualmente, o parlamento concluirá que essa rejeição contínua da proposta da presidência tem custos políticos excessivamente altos.

A grande dificuldade, segundo Elgie, é que o parlamento encontra a mesma estrutura de incentivos: ele pode buscar propor um governo e, assim, o ônus da rejeição dessa proposta recairá sobre a presidência. A rejeição de diversas tentativas de propor um governo leva a um aumento insustentável dos custos e deve, eventualmente, culminar na formação de um governo alinhado a alguma das partes (parlamento ou presidência) ou estabelecido por meio de um acordo - que, a essa altura, será, necessariamente, instável - entre elas. A formação de um governo, nesse contexto, não resolve o problema da instabilidade, porque tanto parlamento

17 Que pode ocorrer de duas maneiras: por uma moção de desconfiança ou censura (em que o gabinete é destituído por iniciativa do próprio parlamento) ou pelo fracasso de um voto de confiança (proposto pelo primeiro-ministro ao parlamento).

18 Elgie, *Semipresidentialism*, p. 28.

19 Robert Elgie, *Semipresidentialism*, p. 28.

20 Robert Elgie, *Semipresidentialism*, p. 33-5.

quanto presidência ainda têm incentivos para dissolvê-lo caso vejam tenham seus interesses prejudicados. A ameaça está sempre presente. Ainda que o gabinete não seja dissolvido, a tendência é que haja reiteradas mudanças em sua composição e, ainda, na distribuição de outros cargos de segundo e terceiro escalão, na tentativa de pacificar conflitos.

Essa situação gera grandes custos para o funcionamento e a estabilidade da democracia. Na verdade, a tese de Elgie é justamente que há uma relação causal entre a performance da democracia em sistemas semipresidenciais e o desenho das relações entre executivo e legislativo - e, mais especificamente, o tipo de semipresidencialismo adotado (premier-presidencial ou presidencial-parlamentar). Sua análise mostra que, no primeiro modelo, há uma tendência à cooperação entre parlamento e presidência e, no segundo, ao conflito entre essas instituições; e que, ademais, esse conflito tende a levar à erosão da democracia. Com isso, ele conclui que há fortes razões para preferir o modelo premier-presidencial ao presidencial-parlamentar.²¹ Nessa linha, *a proposta aqui apresentada sugere a adoção do semipresidencialismo premier-presidencial*, em que o poder para dissolver o gabinete encontra-se exclusivamente nas mãos do parlamento.

Note-se, neste ponto, que a casa do parlamento mais diretamente ligada à dinâmica do sistema semipresidencialista é a Câmara dos Deputados. Esta é a casa de representação popular por excelência, formada a partir de eleição proporcional que busca expressar de maneira tão fiel quanto possível a diversidade do eleitorado do país. É ela que expressa mais claramente o poder do povo e é a ela que deve ser atribuída a função de cancelar o gabinete proposto pela presidência da República, controlar seus atos e, eventualmente, derrubá-lo por meio do voto de desconfiança. Ao Senado, cuja composição não é proporcional à distribuição de forças e interesses na sociedade brasileira e que busca, na verdade, garantir peso igual a cada estado-membro da federação, cabe papel distinto: servir como contrapeso a decisões baseadas exclusivamente na força dos números, apoiadas pela população de estados mais populosos e, portanto, com mais representantes na Câmara.

Com isso, o modelo aqui proposto, premier-presidencial, garante ao sistema político um mecanismo legítimo para lidar com a perda de apoio parlamentar ao governo. Não é necessário vencer meses ou até anos de impasse entre executivo e legislativo e conseqüente paralisia decisória e crise de legitimidade, nem recorrer a uma medida radical como o impeachment. Pode-se, simplesmente, formar uma nova coalizão e recompor o governo, o que permite o rápido reequilíbrio do sistema. No modelo proposto, o principal encarregado de negociar os termos dessa coalizão e estabelecê-la será um aspirante a primeiro-ministro - em geral, líder de um partido com bancada significativa na Câmara dos Deputados - ou um primeiro-ministro já nomeado, que, por ser indicado pelo presidente, tem respaldo da liderança carismática representada por ele.

Em casos mais extremos, em que não seja possível estabilizar a situação - por exemplo, em virtude da impossibilidade de constituir uma nova coalizão -, o presidente da República pode lançar mão de seu poder de dissolver a Câmara de Deputados e convocar novas eleições, a fim de, dessa maneira, superar o impasse existente. A própria possibilidade de dissolução da Câmara para sobre esse órgão como incentivo para cooperar com as negociações para formar a coalizão.

21 Robert Elgie, *Semipresidentialism*, p. 175-7.

Outra vantagem importante do modelo semipresidencialista proposto é o fortalecimento do poder legislativo, que assume maior protagonismo no processo de tomada de decisão política. Em uma democracia isso é desejável, especialmente, no contexto de uma sociedade extremamente diversa, em que o legislativo, eleito por mecanismos proporcionais, busca ser representativo dessa diversidade. Como fórum de representação e negociação de interesses e deliberação sobre questões políticas controvertidas, o Congresso Nacional e a Câmara dos Deputados, em particular, tem uma capacidade muito superior à do poder executivo para identificar questões politicamente relevantes e abordá-las de maneira qualificada, mapeando todas as posições envolvidas no conflito e integrando-as adequadamente.

Isso permite um “compartilhamento de responsabilidades” entre os dois poderes, para o qual a figura do primeiro-ministro, intermediário entre Congresso e Presidência contribui significativamente. Esse compartilhamento de responsabilidades deve ser formalizado e institucionalizado na forma de um *contrato de coalizão*. Toda vez que o sistema político se depara com a necessidade de formar uma coalizão para instituir um governo, deve-se abrir, entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados, um processo de negociação dos termos dessa coalizão. Isso garante - contra a formação casuística de uma base parlamentar tal como ocorre no presidencialismo - um quadro estável de pactos, acordos e regras dentro do qual os grupos governantes conduzirão sua conduta.

Esse modelo dá mais previsibilidade e segurança à sociedade e aos grupos políticos envolvidos no governo e, além disso, previne o recurso a negociações específicas e focadas em benefícios particularistas - presentes no atual modelo presidencialista, como visto acima - para a aprovação de medidas específicas. No que diz respeito à sociedade, o contrato de coalizão representa um compromisso expresso do governo e de sua base sobre certas pautas - de que serão ou não implementadas e de como isso será feito. Pode, portanto, funcionar como fundamento para a fiscalização e controle social do governo e para embasar reivindicações sociais. Além disso, ele permite que não apenas o primeiro-ministro seja questionado e responsabilizado, mas que o mesmo seja feito também com os parlamentares que formam a base do governo - já que eles e seus partidos aderiram àquela proposta.

Quanto aos grupos políticos que sustentam o governo, o contrato de coalizão representa uma garantia de que seus interesses serão considerados, protegidos ou promovidos nos termos ali especificados. Caso o governo ou um grupo do governo se coloque contra tais interesses, o grupo prejudicado pode remeter ao contrato e ameaçar, com base nele, deixar a coalizão - o que impõe custos àquele que questiona o pacto. Exatamente por prever de antemão os interesses e propostas garantidas, o contrato bloqueia o uso de mecanismos voltados a obter maiorias apenas em votações específicas. A base é mais coesa e, assim, não há necessidade de recorrer a esses instrumentos.

Esse instrumento, ademais, reduz os conflitos entre programa de governo e atuação parlamentar, já que esta passa a ser conformada por aquele - tal como estabelecido pelo contrato de coalizão. Os objetivos e interesses legítimos dos parlamentares, em vez de conflitarem com o plano de governo do poder executivo, passam a ser incorporados a este - ainda que ponderados e limitados por outros interesses, mas dentro de um compromisso aceitável para todos.

Esse vínculo programático entre parlamentares e primeiro-ministro associa-se a outro possível aprimoramento que se pode esperar como resultado da reforma do sistema de governo aqui

proposta, que diz respeito à fragmentação partidária. Embora esta não seja resultado direto do sistema presidencial, é possível cogitar que a adoção do semipresidencialismo poderia ter o efeito de reduzir, ao menos em algum grau, o número de partidos políticos com representação parlamentar. Na medida em que a o chefe do poder executivo seria escolhido pelo parlamento, os partidos seriam incentivados a indicar, já no período eleitoral, a pessoa que apoiariam para esse cargo caso chegassem a obter a maioria das vagas na Câmara de Deputados. Isso estimularia eleitores e eleitoras a votarem nos partidos da pessoa que gostariam de ver ocupando o cargo, o que tenderia a maximizar os votos dados a partidos com candidaturas mais expressivas, deixando os demais em segundo plano.

Em alguma medida, esse fenômeno ocorre já no sistema presidencial: basta observar o crescimento significativo das vagas obtidas, em 2018, pelo Partido Social Liberal (PSL) e, em 2022, pelo Partido Liberal (PL), em ambos os casos, o partido do candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro.²² Com a escolha do primeiro-ministro em jogo, pode-se supor que o efeito seria ainda mais acentuado, o que, com o tempo, poderia levar à incorporação dos partidos menores pelos maiores, reduzindo a fragmentação.

A despeito de todas essas vantagens, é preciso reconhecer que o semipresidencialismo contém, também, um ponto de tensão e possível conflito. Trata-se da hipótese de coabitação entre presidente da República de um grupo político e primeiro-ministro de outro grupo rival. Nesse caso, o poder executivo encontra-se dividido, o que cria a possibilidade de descompasso entre as ações de um e outro ator. Esse tipo de situação reintroduz, embora em menor medida, o conflito inerente ao modelo presidencial, na medida em que se contrapõem, aqui, um primeiro-ministro com apoio parlamentar, de um lado, e um presidente com poderes executivos significativos, de outro. É uma espécie de tensão legislativo-executivo.

Contudo, embora esse tipo de conflito seja possível, é possível mitigar seus efeitos. Isso pode ser feito, especialmente, por meio da previsão clara e precisa das atribuições de cada um dos cargos. Apenas em casos de indeterminação é que os conflitos tendem a escalar, com cada um dos lados clamando para si autoridade fundada na legitimação popular que lhe foi conferida pelo voto. A previsão minuciosa das competências do presidente e do primeiro-ministro evita essa indeterminação e garante que só se possa reclamar autoridade com fundamento no texto constitucional. A presente proposta parece atender a esse requisito.

A proposta atribui, expressamente, as funções típicas da chefia de Estado - manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados, decretar estados de defesa e de sítio, etc. - ao presidente da República, o qual conta, ainda, com algumas atribuições legislativas, nomeadamente: iniciativa legislativa; e sanção e publicação ou veto de leis. Por outro lado, atribui as funções de comando do governo e da administração pública - ligadas à implementação de políticas aprovadas pelo Congresso Nacional - ao gabinete do primeiro-ministro. Não há sobreposição ou confusão de competências, de modo que o campo de atuação legítima do gabinete e da presidência encontram-se claramente delimitados e separados. Mais

22 Nas eleições de 2010 e 2014, o PSL obteve uma vaga na Câmara dos Deputados, contra 52 em 2018. O PL, então PR (Partido da República), obteve 33 e 34 vagas, respectivamente, nas eleições de 2014 e 2018, contra 99 em 2022. (Note-se que o PL já havia crescido ao longo do período 2019-2022, por causa da filiação do presidente Bolsonaro. Em 2022, o partido conta com 78 deputados federais). Dados disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao> (até 2018) e <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/04/veja-a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados-em-graficos.ghtml> (2022).

especificações, caso necessárias, podem ser feitas na proposta de emenda constitucional a ser apresentada para dar início ao processo de implementação do semipresidencialismo.

Conclusão

Conclui-se do exposto que (i) a mudança do sistema de governo é constitucional; (ii) ela pode ser levada a cabo sem necessidade de consulta popular; (iii) o presidencialismo brasileiro dá sérios indicativos de que está esgotado e precisa ser substituído; e (iv) o semipresidencialismo premier-presidencial oferece uma alternativa viável, estável e atraente para reformular o sistema político brasileiro. Recomendamos, portanto, a elaboração de proposta de emenda constitucional para o fim de implementar esse modelo nos moldes expostos acima.

PARECER DA COMISSÃO C

Trata-se de relatório conclusivo do grupo de trabalho que debateu a adoção do semipresidencialismo no Brasil, o qual apresenta a configuração do sistema de governo considerada ideal pelo grupo.

Assim como descrito no parecer da Comissão B, este órgão também entende que a questão abrange dois níveis de discussão. De um lado, a constitucionalidade da alteração, em razão do disposto nas cláusulas pétreas, e a exigência de consulta popular para viabilizar a mudança. De outro, os aspectos político-institucionais do sistema de governo atual e do modelo proposto.

1. A constitucionalidade da alteração do sistema de governo

O artigo 60 da Constituição estabelece o processo para alteração do texto constitucional e elenca, no seu § 4º, as chamadas *cláusulas pétreas*, que são as disposições constitucionais cujo escopo de alteração é bastante ou completamente reduzido. São vedadas propostas de emenda *tendentes a abolir*: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes e IV - os direitos e garantias individuais.

Para o caso em questão, importa saber se a implementação do sistema de governo semipresidencialista proposto violaria, especificamente, o voto direto (inciso II) ou a separação de poderes (inciso III). Quanto a estes aspectos, os membros desta Comissão endossam o posicionamento da Comissão B. Entende-se que a alteração não feriria as cláusulas pétreas.

Quanto ao voto direto, percebe-se que o sistema alternativo permanece garantindo eleições diretas para presidente da República, com mandato fixo de 4 anos. Ainda que se verifique algum nível de enfraquecimento do poder do eleitorado sobre o governo, como será argumentado adiante, a proposta em discussão não *tende a abolir* o exercício do voto dos cidadãos na forma direta, secreta, universal e periódica.

Em relação à possibilidade de mitigação da separação dos poderes, a questão é um pouco menos clara. Trata-se de proposição do poder Legislativo que pretende retirar algumas das competências do presidente e atribuí-las a um outro ator, de modo que o exercício dessas funções conte com a anuência do Congresso. Isso interfere, em algum grau, na separação de poderes desenhada na Constituição.

Por outro lado, há dúvidas se a proteção da cláusula pétrea se estende à configuração das atribuições de cada um dos poderes estabelecida em 1988. Se isso fosse verdade, jamais seria possível cogitar alteração do sistema de governo. Entretanto, sabe-se que a própria Constituinte, que incluiu a separação de poderes nas cláusulas pétreas, também previu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a realização de um plebiscito para definir qual a forma e o sistema de governo que deveriam vigorar no país.

Ainda que nem o texto constitucional nem o ADCT tenham indicado, previamente, qual seria o desenho institucional estabelecido, caso o parlamentarismo fosse adotado, o fato é que, se a própria Constituinte deixou aberta a possibilidade de mudança do sistema de governo, não faria sentido assumir que, apenas porque foi escolhido o presidencialismo, em 1993, as atribuições do presidente da república passaram a integrar as cláusulas pétreas.

Parece razoável interpretar, ao menos do ponto de vista do poder de reforma constitucional, que a Constituição brasileira comportaria a adoção de qualquer dos sistemas de governo, sem que a cláusula da separação de poderes oferecesse entraves a isso. Embora esta Comissão C discorde da pertinência dessa nova configuração institucional para o contexto brasileiro, conforme explicado no tópico seguinte, admite-se que a alteração proposta não encontra obstáculos no inciso III do art. 60 da Constituição.

Outro ponto acerca da constitucionalidade da mudança é a necessidade de consulta popular. Neste quesito, esta Comissão discorda do parecer da Comissão B, por entender imprescindível ouvir a população sobre o tema, visto que se trata de questão já decidida diretamente pelo povo em 1993, nos termos do art. 2º do ADCT. O que o povo decidiu, apenas o povo pode modificar.

A Constituição estabelece duas formas de consulta popular: plebiscito e referendo, que se diferenciam pelo momento de sua realização. O primeiro ocorre antes da formulação do ato normativo tema da consulta e o segundo, após a sua elaboração. Em outras palavras, o plebiscito é uma consulta sobre uma *ideia*, enquanto o referendo consulta a concordância com um ato já elaborado, nos seus exatos termos.

No caso da alteração do sistema de governo, propor a realização de referendo após a promulgação da emenda à Constituição, para validá-la ou não, permitiria a obtenção de uma opinião mais informada do eleitorado, diante das modificações previamente especificadas. Por outro lado, caso a resposta fosse pela invalidação da emenda, todo o trabalho parlamentar e a mobilizações políticas em prol da mudança se perderiam.

A opção do plebiscito, neste caso, parece mais apropriada. Apesar de permitir uma consulta mais abstrata e sujeita a especulações, entende-se que faz sentido que o eleitorado se posicione, de antemão, sobre a ideia de modificar ou não a configuração posta, antes que os seus representantes empreendam esforços nessa atividade.

Acrescenta-se que esta também foi a opção escolhida pela Constituinte quando previu a definição do sistema de governo por meio do plebiscito de 1993. O recurso ao plebiscito, previsto pelos constituintes, criou um procedimento específico para a alteração da forma e sistema de governo, que deve ser respeitado e novamente mobilizado caso se deseje alterá-los outra vez. Além disso, trata-se de questão de suma importância para a organização constitucional brasileira, na medida em que se refere ao principal pilar do exercício do poder na República e tem relação direta com a organização dos poderes representativos e com a relação entre eles.

Diante dessas considerações, esta Comissão entende pela constitucionalidade da alteração proposta e ratifica a necessidade de realização de plebiscito para que o eleitorado opine sobre a ideia de adotar o semipresidencialismo, antes que se promova qualquer modificação institucional.

2. Aspectos político-institucionais dos sistemas presidencialista e semipresidencialista

No que diz respeito à conveniência da adoção do novo sistema, esta Comissão opina em sentido contrário ao entendimento da Comissão B. Os argumentos divergem quanto à compreensão do funcionamento do sistema de governo atual e dos problemas a ele atribuídos e quanto à capacidade do semipresidencialismo de resolver os dilemas postos.

No início dos anos 1990, uma onda de estudos sobre presidencialismo apontava cenários bastante pessimistas sobre esse sistema nas democracias da América Latina.¹ A aposta era de que a tendência à instabilidade decorreria da carência de partidos estruturados para coordenar maiorias ou da formação de duas agendas políticas concorrentes entre legislativo e executivo, que, a depender dos poderes atribuídos ao presidente e ao parlamento, poderia causar problemas de legitimidade que colocariam em risco o equilíbrio entre os poderes, como destacado pela Comissão B.²

A discussão em torno da elaboração da Constituição de 1988 também trouxe um prognóstico semelhante. Acreditava-se que a junção do presidencialismo com o federalismo, um quadro multipartidário e um sistema eleitoral proporcional deixaria o presidente minoritário sempre refém de múltiplos compromissos.³

Por outro lado, a literatura que acompanhou a dinâmica política brasileira desde os anos 1990, apresentou uma leitura diferente sobre o sistema.⁴ Vários estudos demonstraram, empiricamente, que o chamado “presidencialismo de coalizão” foi capaz de produzir um alto grau de governabilidade, em especial durante os governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e o primeiro governo Dilma (2011-2014).

As conclusões podem ser sintetizadas em dois argumentos: (i) a Constituição de 1988 dotou o executivo de amplos poderes de agenda (iniciativas privativas, veto e prerrogativas de tramitação), que permitem a ele coordenar o processo decisório; e (ii) a centralização de poder nas lideranças partidárias do Congresso gera expectativa de disciplina de deputados e senadores em relação aos seus partidos. Isso faz com que as coalizões formadas pelo executivo garantam o apoio parlamentar necessário, sem a necessidade de negociação direta com parlamentares individuais. De modo geral, governos com razoável habilidade política são capazes de manter coalizões.

Apesar disso, a crise política que se iniciou em 2014 reacendeu o debate sobre a inaptidão do modelo para resolver, adequadamente, dissonâncias entre executivo e legislativo, sobretudo após o impeachment da presidente Dilma Rousseff (o segundo em pouco mais de 30 anos de Constituição). Muito da responsabilidade pela crise é atribuído às instituições políticas e, em especial, ao sistema de governo, como argumentou o parecer da Comissão B.

É nesse contexto que foi instaurado o grupo de trabalho nesta Câmara para estudar a mudança do sistema para o semipresidencialismo, a fim de “resolver impasses decisórios entre executivo e legislativo, garantindo compartilhamento de responsabilidades entre as instituições e maior poder ao Congresso”.

1 Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies* 26:2 (1993): 198-228; Matthew Soberg Shugart e John M. Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1992; Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

2 Gary W. Cox e Scott Morgenstern, “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics* 33:2 (2001): 171-189

3 Sérgio Abranches, “Presidencialismo de coalizão - o dilema institucional brasileiro”, *Dados - Revista de Ciências Sociais* 31 (1988)

4 Argelina Maria Cheibub Figueiredo e Fernando Papaterra Limongi, *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, Brasil: [São Paulo, Brazil]: Editora FGV ; 2021.

Entretanto, acredita-se que a alternativa sugerida é pouco consistente por dois motivos. Primeiro, porque os problemas que se busca resolver não têm como causa o arranjo institucional. Segundo, porque o semipresidencialismo enfrentaria as mesmas dificuldades e ainda poderia inserir elementos complicadores para a dinâmica.

Crises políticas podem ocorrer por diversas razões. Dentre elas, problemas internos nas coalizões, escândalos de corrupção, medidas impopulares do executivo, desgaste da imagem do ou da presidente perante a opinião pública ou todos esses fatores juntos, o que é o mais comum. Mas nenhuma dessas causas, ao que parece, decorre diretamente do arranjo institucional do sistema presidencialista. Se elas decorressem do sistema, não haveria crises políticas em democracias que adotam o semipresidencialismo ou o parlamentarismo.⁵

É verdade que quanto maior a fragmentação partidária, maior tende a ser a dificuldade de o presidente coordenar a coalizão e contornar dissonâncias entre os partidos. As coalizões tendem a ser maiores e mais complexas, e isso demanda certa habilidade política do chefe do executivo em geri-las.

Contudo, acredita-se que o amplo leque de poderes e recursos de que o presidente dispõe, na configuração atual, é justamente o que o permite administrar os conflitos e acomodar os interesses divergentes entre a sua base de apoio e até da oposição, se for o caso, como tem sido observado na experiência brasileira. Dividir os poderes entre atores distintos reduz essa capacidade de coordenação.

Além disso, os problemas decorrentes da multiplicidade de partidos e do modo como são distribuídas as cadeiras no sistema proporcional demandam reformas no âmbito eleitoral, não no arranjo das atribuições do presidente e em como se dá o relacionamento entre os poderes.

Nesse sentido, não parece que reduzir as competências presidenciais e transferir a gestão do governo para um primeiro-ministro, não eleito pelo povo, permitiria melhor gerenciamento de crises. Primeiro, porque a formação do gabinete do executivo (escolha dos ministros e ministras), pelo primeiro-ministro, ocorreria de forma semelhante à formação de uma coalizão presidencial, com concessão de ministérios e emendas parlamentares aos partidos aliados que, no curso do mandato, podem apresentar conflitos de interesse, mesmo que regidos por um contrato de coalizão prévio. Isso, por si só, não evitaria crises dentro da coalizão, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento do contrato.

Segundo, porque a possibilidade de deposição tanto do primeiro-ministro como do gabinete pela Câmara, por meio de moção de desconfiança, ofereceria menos constrangimento à disciplina da coalizão. Conflitos entre os partidos da base aliada poderiam ser agravados pela possibilidade de remoção de quem dá as cartas no jogo, o que não acontece (ou não deve acontecer) no presidencialismo. Nesse aspecto, a independência do presidente parece oferecer mais condições de estabilidade às coalizões.

Quanto à necessidade de “compartilhamento de responsabilidade” e a intenção de ampliar os poderes do Congresso, importa observar que o processo legislativo da configuração atual já é bastante compartilhado. Os amplos poderes presidenciais não implicam uma imposição da

5 Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo, “A crise atual e o debate institucional”, *Novos Estudos - CEBRAP* 36:3 (2017): 79-98

agenda do presidente. Na prática, os partidos modificam substancialmente os projetos do executivo durante a tramitação no Congresso, podem derrubar os vetos presidenciais, além de apresentar propostas de emenda à Constituição, instrumentos que permitem ao legislativo atuar de forma independente do Executivo.

Por último, convém destacar alguns impactos negativos que a adoção do semipresidencialismo traria, do ponto de vista da representatividade. Como argumentado no parecer da Comissão A, a perda de poder político do presidente implica enfraquecimento do poder do eleitorado, já que as atribuições principais de condução do governo são transferidas a alguém escolhido de forma indireta, não sujeito à responsabilidade e ao controle periódico do eleitorado.

Além disso, haveria grandes chances de que os primeiros-ministros escolhidos pertencessem, quase sempre, a uma elite parlamentar: deputados provenientes de partidos maiores e dotados de maior poder econômico. No governo e na gestão da coalizão, haveria pouco espaço para interesses de minorias e partidos de oposição na agenda legislativa e na implementação de políticas públicas no âmbito dos ministérios.

3. Conclusão

Diante dessas considerações, o parecer desta comissão é: (i) pela constitucionalidade da medida, visto que não há obstáculo nas cláusulas pétreas; (ii) pela inconveniência da alteração do sistema para o semipresidencialismo, do ponto de vista político-institucional e (iii) pela necessidade de realização de consulta pública, na forma de plebiscito, caso a posição majoritária do plenário da Câmara entenda pela continuidade da proposta.