

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

GABRIEL MANZANO DIAS MARQUES

PARLAMENTARISMO NO BRASIL:

análise diante das cláusulas pétreas.

São Luis

2016

GABRIEL MANZANO DIAS MARQUES

PARLAMENTARISMO NO BRASIL: análise diante das cláusulas pétreas.

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais, *campus* do Bacanga.

Orientadora: Prof^ª. Doutora Márcia Haydée Porto de Carvalho

São Luis

2016

MANZANO DIAS MARQUES, GABRIEL.

PARLAMENTARISMO NO BRASIL : análise diante das
cláusulas pétreas / GABRIEL MANZANO DIAS MARQUES. - 2016.
51 f.

Orientador(a): Márcia Haydée Porto de Carvalho.
Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, São Luis, 2016.

1. Cláusulas pétreas. 2. Compatibilidade. 3.
Parlamentarismo. I. Haydée Porto de Carvalho, Márcia. II.
Título.

GABRIEL MANZANO DIAS MARQUES

PARLAMENTARISMO NO BRASIL: análise diante das cláusulas pétreas.

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais, *campus* do Bacanga..

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Doutora Márcia Haydée Porto de Carvalho

Primeiro Membro

Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, minha grande mecenas, por auxiliar-me neste tema e na vida.

À minha professora Haydeé pela paciência e compreensão.

À Universidade Federal do Maranhão, pois sem pressão não há diamantes.

O fim do direito é a paz; o meio de
atingi-lo a luta.

Rudolf Von Ihering

RESUMO

A concentração de poderes na figura do Chefe do Executivo Federal tem gerado críticas massivas ao sistema presidencialista. Tal quadro é agravado pela aparente ausência de mecanismo eficazes de controle político sobre a atividade do Chefe da República e pelas instabilidades de um presidencialismo de coalizão no qual parlamento é, não raramente, diminuído ao papel de um mero legitimador de decisões do Executivo. Tal cenário de concentração de poderes faz, não raro, com que o Legislativo se torne uma mera extensão do Executivo, legitimando os projetos de governo sem, via de regra, maiores reflexões sobre suas consequências. Tamanha é a concentração de atribuições nas mãos do Presidente que o número elevado de medidas provisórias chega a quase inviabilizar a atividade legislativa. Não obstante, o distanciamento para com os anseios populares tão logo terminada as eleições contribui para uma verdadeira crise de representatividade cujo ápice foi o impedimento recentemente da então Presidente Dilma Rousseff, reacendendo o projeto parlamentarista outrora esquecido. Assim sendo, é de grande valia analisar se o Parlamentarismo é ou não compatível com a ordem constitucional vigente.

Palavras-chave: Presidencialismo. Crise. Parlamentarismo. Compatibilidade.

ABSTRACT

The concentration of power in the figure of the Executive head has generated massive criticism to the presidential system. Such a situation is aggravated by the apparent absence of effective political control mechanisms on the activity of the head of the Republic and by the instabilities of coalition presidentialism in which the parliament is, not rarely, reduced to the role of a mere legitimist of decisions from the Executive power. Such a scenario of concentration of power often makes the Legislature become a mere extension of the Executive, legitimizing government projects without, as a rule, more reflections on its consequences. Such is the concentration of power in the hands of the President that the high number of provisional measures almost impairs legislative activity. Notwithstanding, the distancing from popular wishes as soon as the elections are over, contributes to a real crisis of representativeness whose apex was the impeachment from the then President, rekindling the previously forgotten parliamentary project. Therefore, it is of great value to analyze whether or not Parliament is compatible with the current constitutional order.

Keywords: Presidentialism. Crisis. Parliamentarism. Compatibility.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 BREVE HISTÓRICO	10
2.1 Evolução histórica.....	10
2.2 Formas de Estado, de governo e sistemas de governo	14
2.2.1 Formas de Estado	16
2.2.2 Formas de Governo	18
2.2.3 Sistemas de Governo.....	18
2.3 Classificações dos sistemas de governo	21
2.3.1 Parlamentarismo	21
2.3.1.1 Quanto ao Exercício do poder de censura	21
2.3.1.1.1 Parlamentarismo negativo	21
2.3.1.1.2 Parlamentarismo positivo.....	22
2.3.2 Presidencialismo	22
2.3.2.1 Quanto à organização	22
2.3.2.1.1 Presidencialismo Clássico	22
2.3.2.1.2 Presidencialismo de coalizão	23
2.3.2.1.3 Semipresidencialismo	26
3 DAS CLÁUSULAS PÉTREAS	29
3.1 Limites ao poder de reforma.....	29
3.1.1 Poder Constituinte.....	29
3.1.2 Limites materiais.....	32
3.2 Cláusulas pétreas expressas	36
3.3 Cláusulas pétreas implícitas.....	39
4 POSSÍVEIS MECANISMOS DE REFORMA	41
4.1 Constituinte parcial	41
4.2 Emenda á Constituição	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Após vinte anos sem eleições diretas, a Constituinte de 1988 foi favorável a adoção do sistema de governo presidencialista justamente como uma forma de devolver a escolha democrática aos cidadãos. Ocorre que mais de duas décadas após a promulgação da Constituição o sistema presidencialista tem sofrido sérias críticas quanto a centralização excessiva de poderes e o afastamento para com o eleitorado tão logo terminado o pleito eleitoral.

Nesse contexto em que o poder é concentrado, o Legislativo se torna muitas vezes mera extensão do Executivo, aprovando projetos sem que haja uma maior e aprofundada discussão sob seus impactos sociais. Noutra feita, o imenso número de medidas provisórias atrapalha a atuação legislativa.

Há ainda uma gradativa perda de legitimidade do Chefe do Executivo a medida que seu governo se torna impopular, surgindo um abismo entre vontade popular e ações do Estado sem que haja um instrumento satisfatório para a resolução de instabilidades políticas. Nesse contexto, a rediscussão do parlamentarismo como forma de governo se faz presente nos bastidores do Congresso brasileiro ainda que a passos vagarosos.

O sistema de governo presidencialista, nesta feita, característico das democracias mais jovens, tem mostrado falhas quanto a sua representatividade, notadamente, diante da impopularidade de um líder com mandato a cumprir.

Dentro desse parâmetro, a insuficiência de mecanismos de controle político sobre a atuação do Executivo tem nos levado a sensação de uma quase irresponsabilidade política do Administrador durante o seu mandato numa monocracia por tempo determinado.

Tal cenário levou alguns congressistas a votar pelo impedimento da então Presidente com base nas qualidades e defeitos de sua administração sem sequer verificar se a conduta por ela praticada caracterizou ou não crime de responsabilidade. Por óbvio, não cabe entrar neste mérito já que não é objeto deste trabalho. Porém, é válido lembrar que caso existissem mecanismos parlamentares mais eficientes de controle político sobre a conduta do Chefe do Executivo os temas de maior relevância não seriam decididos por uma única pessoa. As discussões nesse diapasão seriam prévias; não posteriores, a exemplo do que ocorrera no processo de impedimento.

Dessarte, o parlamentarismo privilegia a maior colegialidade das decisões ao alçar o legislador como *longa manus* do povo na fiscalização da atividade administrativa, embora, por óbvio, não seja perfeito.

Não obstante, o governo parlamentar precisa enfrentar o crivo da ordem constitucional vigente, seja para legitimá-lo em tese ou rechaçá-lo de vez. Este é o principal objetivo deste trabalho.

Assim sendo, é de grande relevância científica e social verificar-se a (in)compatibilidade do sistema parlamentarista de governo com a ordem constitucional vigente.

Para melhor sistematização, o presente trabalho preocupou-se primeiramente em conceituar o parlamentarismo por meio de um breve histórico de sua evolução bem como apontar suas principais características ao longo do primeiro capítulo intitulado “Breve histórico do Parlamentarismo”.

Por sua vez, o capítulo segundo, denominado “Das cláusulas pétreas”, conceituará e abordará os principais aspectos desse relevante instituto jurídico, notadamente, quanto a diferenciação de suas duas espécies, as explícitas e as implícitas.

O terceiro, “possíveis mecanismos de reforma”, discorrerá sobre os mecanismos de reforma que já foram aventados como possíveis instrumentos para a adoção do parlamentarismo, defendendo-os ou rechaçando-os, conforme o caso.

Nas considerações finais, opinar-se-á se o sistema de governo presidencialista é ou não cláusula pétrea implícita bem como se o parlamentarismo é ou não compatível com a ordem constitucional vigente. Caso não seja, apontar-se-á possíveis soluções para os problemas de representatividade supracitados.

2 BREVE HISTÓRICO

Neste capítulo abordar-se-á brevemente a construção paulatina das atuais instituições do sistema parlamentar de governo.

2.1 Evolução histórica

O parlamentarismo surge gradativamente, na Inglaterra, como uma limitação ao poder monárquico.

De fato, o Parlamento, representante primeiro da aristocracia e depois da população de um modo geral, nasce como limitador da tirania absolutista que até então vigorava. Assim leciona Celso Ribeiro Bastos¹:

Os seus traços fundamentais [do parlamentarismo] podem ser evidenciados a partir do estudo das vicissitudes históricas por que passou a Inglaterra. Com efeito foi nela que surgiu, pela primeira vez, o governo parlamentar. Isto não se deu de um golpe só. Pelo contrário, foi o resultado de lentas e graduais conquistas, ocorridas a partir dos séculos XII e XIII, levadas a efeito, inicialmente, por representantes dos estamentos ou das classes nobres e, ao depois, do povo inteiro contra os privilégios monárquicos.

Lênio Streck² também aponta o progressivo desenvolvimento do sistema parlamentar de governo:

No caso do parlamentarismo, pode-se afirmar que, após longo percurso histórico, ele vem se firmar ao final do século XIX. Suas origens, entretanto, datam dos anos 1200, quando em seu berço inglês oficializam-se as reuniões do parlamento, por ato do Rei Eduardo I. Isto em 1295. De lá para cá, o desenvolvimento do modelo vem se dando com avanços e recuos. Já em 1332 ocorre a instituição do Parlamento bicameral, com representação distinta para nobres e plebeus de então. Mas é a partir do século XVIII que o sistema parlamentar ganha maior força, embora já em 1683 o parlamento tenha assumido maiores poderes.

No mesmo sentido, Mendes e Gonet Branco³:

Em 1689, os poderes do monarca se veem limitados pela Revolução Gloriosa, de que deriva a adoção do *Bill of Rights*, no mesmo ano. O Parlamento marca o caminho para a posição de supremacia, em contrapeso à Coroa. Reafirma-se a titularidade do rei no Executivo, mas o *Bill of Rights* restringe os poderes reais, na medida em que recusa ao monarca legislar

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 84.

² STRECK, Lênio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003, p. 169.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 41.

autonomamente e lhe recusa o poder de impor tributos ou convocar e manter o exército sem autorização parlamentar.

Sobre o tema, Fiuza⁴ observa que:

Sistema que, na república, também se caracteriza pela separação montesquiana de funções, mas com um Executivo dualista (presidente e primeiro ministro, um na chefia de Estado e outro na chefia de Governo); pela interdependência aberta e flagrante (e não independência) entre o Executivo e o Legislativo, já que é do Parlamento que sai o primeiro-ministro: pela importância política do órgão legislativo que, além de elaborar leis, é capaz de formar e derrubar o Governo, com suas moções de confiança ou pela censura; pela eleição indireta do presidente da República pelos próprios parlamentares. É o caso típico da Itália e da Alemanha. E também, por exemplo, Israel, Grécia, Polónia, Irlanda, Canadá e Austrália (esses dois últimos, com a curiosa particularidade de que seu chefe de Estado continua a ser a rainha da Grã-Bretanha).

E acrescenta Luis Gonzaga Nascimento e Silva⁵:

O parlamentarismo nasceu e se desenvolveu, como se sabe, na Europa, onde no século XIII foram adotados os nomes de *Parlamant* na França, e de *Parliament*, na Inglaterra, para designar, a princípio, a reunião do Conselho Real, Cúria Regis, e mais tarde, uma permanente Corte de Justiça que se foi independentizando da autoridade real e adquirindo vocalização para debates dos problemas de interesse geral até virem se converter num verdadeiro centro de decisão dos assuntos nacionais. Assim, o poder, antes enfeixado na mão do rei, o soberano único, passou a ser exercido gradativamente pelo parlamento com o rei e, mais tarde, pelo parlamento apenas, reservando ao rei um papel meramente simbólico. A realidade é que os primeiros-ministros são hoje em dia, nos países de regime parlamentar, os reais detentores do poder executivo.

A paulatina evolução do parlamentarismo o mostra como instrumento de limitação do poder da realeza. Primeiramente, como uma cúria de conselheiros e posteriormente como verdadeiro poder limitador.

A atividade típica de legislar de certo modo evolui para um poder de fiscalização.

Tal sistema:

[...] É uma forma de regime representativo dentro do qual a direção dos negócios públicos pertence ao parlamento e ao Chefe de Estado, por intermédio de um gabinete responsável perante a representação nacional [...] Entre as características do parlamentarismo, verifica-se, portanto, uma separação atenuada entre os poderes, dada a íntima e constante colaboração

⁴ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 212.

⁵ NASCIMENTO E SILVA, Luis Gonzaga *in*: **PRESIDENCIALISMO – PARLAMENTARISMO**. Seminário Internacional. Brasília, Senado Federal, 19, 20, 21 de maio de 1987, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987, p. 87-88.

entre o parlamento e gabinete, o qual divide com o chefe do Estado a direção dos negócios públicos. Nessa perspectiva, o sistema parlamentarista tem como princípio conformador a ideia de o governo deve contar com a confiança do parlamento.⁶

Nesse contexto, Azambuja⁷ pondera que:

Ao contrário do governo presidencial, organizado teórica e instantaneamente pelos constituintes americanos de 1787, o governo parlamentar foi uma lenta criação histórico política da Inglaterra. O governo de gabinete, como costumam denominá-lo os escritores ingleses, refletiu, exatamente, na sua formação e evolução, as vicissitudes e peculiaridades do ambiente jurídico e político daquele país. Por isso mesmo, o seu mecanismo complexo e delicado, a relativa incerteza de seus princípios fundamentais, a sua estrutura consuetudinária e constantemente modificável, fazem do governo parlamentar um dos assuntos mais interessantes e difíceis da ciência constitucional. Para sua exata compreensão torna-se necessário acompanhá-lo a formação e o desenvolvimento histórico do país de origem [...].

A colegialidade das decisões é traço marcante do governo parlamentar. Não há decisão que não seja deliberada por um colegiado. Kelsen⁸ ressalta tal característica:

Um tipo diferente é a República democrática com governo de gabinete. O chefe do Executivo é eleito pela legislatura para com a qual os membros do gabinete, nomeados pelo Presidente, são responsáveis. Outro tipo caracteriza-se pelo fato de que o governo é um órgão colegiado, uma espécie de conselho executivo, eleito pela legislatura. O Chefe de Estado não é um chefe de Executivo, mas o dirigente do conselho executivo. A monarquia constitucional e a República presidencial são democracias em que o elemento autocrático é relativamente forte. Na República com governo de gabinete e na República com governo colegiado, o elemento democrático é comparativamente mais forte.

Sumariando, por volta do século XII, na Inglaterra, o rei já se fazia assessorar por uma cúria. Tal conselho se alterou profundamente nos dois séculos subsequentes por meio de um aumento exponencial de sua base de representação o que culminou no surgimento de duas casas legislativas, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. Houve ainda elevado aumento da importância da função fiscalizatória do parlamento bem como transferência substancial da competência para instituir tributos bem como a de convocar e manter exércitos. O Parlamento deixou de ser ali mero representante da aristocracia regional para representante

⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: introdução**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 355-356.

⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 1ª ed. Porto Alegre: Globo, 1969, pp. 272-273.

⁸ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 430.

legítimo de toda a nação.⁹

Não obstante, como dito anteriormente, o avanço fora repleto de períodos de retrocesso. No século XVII, houve intensa tentativa de retorno a monarquia absolutista por parte dos dois primeiros monarcas da dinastia dos Stuarts. Tentativas essas rechaçadas a altura pelo Parlamento. Conseguiu-se, em 1628, a *petiton of Rights*, ratificando as conquistas parlamentares. Seguiram-se conflituosas as relações o que culminou na dissolução do Parlamento por longos onze anos. Tão logo terminado este período nova convocação do Parlamento foi realizada. Em 1649, com o advento da guerra civil, o rei acabou morto e a República implantada. Iniciava-se ali um governo autoritário, chefiado por Cromwell, num tipo de ditadura parlamentar. Com a morte de Cromwell, os Stuarts voltaram a reinar tendo sido destronados apenas em 1688, com a Revolução Gloriosa. Sem dúvida, este foi o período de maior consolidação do parlamentarismo tendo culminado inclusive com a *Bill of Rights*, que transferiu de vez diversas prerrogativas da realiza-realeza para o gabinete. A dificuldade do Rei estrangeiro em exercer suas funções deu origem a figura do Primeiro-Ministro.¹⁰

Paulo Bonavides nos lembra que o Brasil, por sua vez, já flertou com o sistema parlamentarista. Em 1824, a Constituição do Império estabeleceu a divisão bicameral do Congresso. A Constituinte não representou verdadeira limitação do poder imperial. Na realidade parece ter institucionalizado o absolutismo por meio de um poder híbrido denominado “poder moderador”. O principal mérito da Constituição de 1824 é ter garantido maior autonomia do Brasil em relação a Portugal.¹¹

A segunda tentativa de se implementar o parlamentarismo não decorreu de um intuito parlamentarista, mas da grave crise institucional gerada pela renúncia do então Presidente Jânio Quadros.

Viu-se a diminuição dos poderes do Presidente como alternativa viável de manter-se a democracia já que os militares à época não simpatizam com o então Vice-Presidente João Goulart.¹² Como se sabe, a iniciativa apenas atrasou o golpe vindouro.

2.2 Formas de Estado, de governo e sistemas de governo

No presente tópico, apontar-se-á as principais características das formas de

⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 84-85

¹⁰ Idem.

¹¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 8ª ed. Brasília: OAB Editora, 2006, p. 99.

¹² ANDRADE BARBOSA, Leonardo Augusto. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2ª reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016, p. 50.

Estado, de Governo e dos sistemas de governo.

2.2.1 Formas de Estado

Tal classificam se dá por meio dos critérios estabelecidos para a distribuição espacial do poder num dado território.

Daí poder-se classificar os Estados em unitários ou compostos.¹³

As principais características dos Estados unitários, também chamados de simples, são a centralização das decisões políticas e a monocracia. Há:

[...] Apenas um centro de poder político responsável pela produção de normas jurídicas a serem observadas indistintamente por todo o território. Como consequência dessa unidade na produção normativa, verifica-se, *a priori*, a existência de um único órgão legislativo situado no Poder Central. Em grande parte dos Estados unitários, no entanto, ocorre uma descentralização político-administrativa. A descentralização administrativa visa assegurar relativa autonomia regional ou local com vistas a executar ou gerir algumas competências outorgadas pelo Poder Central. Na descentralização política, não apenas a execução das decisões políticas e descentralizada, mas a própria autonomia de governo e de elaboração de leis.¹⁴

Bulos¹⁵ assevera que a depender da intensidade da centralização o Estado unitário pode ser subdividido em dois grandes gêneros, o Estado unitário propriamente dito e o Estado regional como desdobramento deste último. Para ele, o Estado unitário propriamente dito, por sua vez, possui três espécies, quais sejam, o Estado unitário puro, o Estado unitário descentralizado administrativamente e o Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente. No primeiro caso, o poder é extremamente centralizado. Todas as decisões e atribuições ficam centralizadas num único órgão, podendo, todavia, delegar atribuições. Já no segundo caso há a transferência de algumas competências do governo central para o regional. Por fim, esclarece o autor, que no terceiro caso, existe maior compartilhamento de decisões entre o governo central, que as tomam, e o povo, que as efetivam. Inobstante, o Estado regional dá maior amplitude as descentralizações praticadas no Estado unitário.

Novelino¹⁶ também adota classificação semelhante, apenas se omitindo quanto ao Estado Regional:

¹³ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11^a ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p. 522

¹⁴ Idem

¹⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 923-924.

¹⁶ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11^a ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p. 522

De acordo com o grau de centralização, o Estado unitário pode ser subdividido nas seguintes espécies: I) Estado unitário puro, no qual a absoluta centralização do poder o torna praticamente inviável. II) Estado unitário descentralizado administrativamente, modelo adotado na maior parte dos países; e III) Estado unitário descentralizado política e administrativamente, como ocorre na Espanha, França e Portugal. As descentralizações recebem denominações diversas a depender do país, dentre as quais, departamentos (França), províncias (Uruguai e China), comunidades autônomas (Espanha) e Comunas (Itália).

Quanto aos Estados Compostos caracterizam-se pela “união de dois ou mais Estados, apresentando duas esferas distintas de poder governamental, e obedecendo a um regime jurídico especial, variável em cada caso, sempre com a predominância do governo da união como sujeito de direito público internacional¹⁷”.

Os tipos de Estado composto são a união pessoal, a união real, a confederação e a federação:

A união pessoal e a união real, em regra, têm como características comuns a forma monárquica de governo e a convergência da linha dinástica de dois ou mais Estados em uma só pessoa. A distinção seminal entre ambas reside na intensidade do vínculo formado entre os Estados. Na União pessoal, os Estados conservam sua soberania no plano internacional. O que os une, a rigor, é a ligação física ao soberano como, por exemplo, na União entre Portugal e Brasil (1826) na pessoa de Dom Pedro IV (Dom Pedro I do Brasil). Na união real, os vínculos entre os Estados são mais intensos e definitivos. Em razão, disso, verifica-se a existência de apenas uma pessoa jurídica de direito público internacional, na qual cada Estado preserva sua autonomia administrativa como, e.g., no Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1815 e 1822).¹⁸

Por seu turno:

Na confederação cada Estado integrante da união mantém íntegra sua soberania. Dessa forma, não há como pensar numa Constituição como o documento supremo da confederação. Os Estados, neste modelo, organizam-se em torno de tratados, celebrados entre as partes envolvidas, numa espécie de cooperação.¹⁹

Nesse contexto, a principal diferença entre confederação e federação é que na primeira o direito a secessão é garantida por cláusula resolutiva²⁰. Já “os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando,

¹⁷ SAHID, Maluf. **Teoria Geral do Estado**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 169.

¹⁸ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p. 523.

¹⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1073.

²⁰ Idem, p. 1098.

contudo, uma autonomia política limitada”²¹.

Tavares²² assevera que o Estado federal nasce da aglomeração indivisível de entes políticos distintos. E complementa, afirmando que de tal união surge uma entidade autônoma que incorpora a natureza federativa.

Carré²³ esclarece que, inobstante a grande dificuldade da doutrina clássica em enfrentar o tema federalismo, o Estado Federado não exerce sua participação como um parceiro que expressa sozinho determinada vontade individualizável por meio de um contrato, um tratado internacional de cooperação, como ocorre não confederações. Na verdade, continua o autor, atuam como membros, como engrenagens atuantes de algo maior, na busca de uma vontade federal. Nesse sentido, finaliza, o Estado federal caracteriza verdadeira fusão de entes políticos por meio de aglomeração ou segregação dando origem a uma nova figura.

Assim sendo:

O elemento peculiar do Estado federal é a cidadania federal, mesmo que a cada Estado componente também preserve a sua cidadania de Estado-membro, pelo que devem ser estabelecidas cláusulas que regulamentem as relações entre os dois entes federativos.²⁴

Nesse contexto, o sistema federativo como decorrente lógico do princípio republicano fora alçado pela Constituição de 1988 a condição de cláusula pétrea.

2.2.2 – Formas de governo

As formas de governo têm complexa ligação com a estruturação da organização política de um Estado:

A forma de governo busca compreender as diversas maneiras de organização do poder político, tendo como objeto a estrutura de poder existente em determinado tipo de Estado, bem como as complexas relações entre os vários órgãos nos quais se manifesta o exercício do poder estatal.²⁵

Nesse cenário, “o vocábulo ‘forma’ deve ser reservado para a classificação do tipo de estrutura da organização política de um país. Desse modo, duas são as formas de governo

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva: 1985. p. 227.

²² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1099.

²³ CARRÉ, De Malberg Raymond. **Teoría General Del Estado**. 2ª ed. Ciudad del México: Fondo de Cultura, 1998, pp. 101-102.

²⁴ SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: introdução**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 300.

²⁵ Idem, p. 339.

contemporâneas: república e monarquia”²⁶.

O termo:

Monarquia (do grego *monos*, um, e *arché*, governo) é a forma de governo vitalícia em que apenas uma pessoa exerce o poder político. Quando a monarquia é exercida visando ao bem comum, dever ser chamada realeza, mas quando serve apenas de instrumento para interesses do governante, denomina-se *despotia* ou despotismo.²⁷

Na monarquia limitada o rei como Chefe de Estado de fato reina, embora não governe. Isto é, mantêm-se como figura central na organização do Estado.²⁸

Por outro lado:

Ainda nos tempos modernos, a classificação clássica passa a não corresponder à realidade do fenômeno político em vista, sobretudo das transformações por que passou a monarquia. Como visto, a monarquia significava o governo de um só. Assim sendo, casava perfeitamente com o que ocorria no absolutismo monárquico, em que o rei detinha todos os poderes, mas, com o passar do tempo, a maior parte das monarquias ou pereceram despostas por revoluções ou abdicaram da soberania que passou a residir no povo. Surgiu, então, a monarquia parlamentar, em que o rei reina, mas não governa. São exemplos paradigmáticos o caso da Inglaterra e da Bélgica, que tendo reis são, na verdade, autênticas democracias.²⁹

Assim sendo, o termo monarquia passa na modernidade a ter um viés mais democrático. Isso é, as monarquias absolutistas jazem no passado diante do modelo contemporâneo de monarquia constitucional.

Já a República, nascida em Roma, é:

[...] a forma de governo típica da coletividade, em que o poder e o exercício da soberania são atribuídos, não mais a uma pessoa física, mas ao povo. Numa primeira dimensão jurídico-constitucional, como contraponto à monarquia, há uma radical incompatibilidade entre o governo republicano e o princípio monárquico com seus privilégios hereditários e títulos nobiliárquicos.³⁰

Nas Repúblicas o Direito de eleger e ser eleito é amplo, bastando preencher-se os requisitos para exercício da vida civil previstos em lei ou os requisitos específicos previstos

²⁶ STRECK, Lênio Luiz. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003, p. 166.

²⁷ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Barueria-SP: Manoele, 2010, p. 111.

²⁸ CARRÉ, De Malberg Raymond. **Teoría General del Estado**. 2ª ed. Ciudad del México: Fondo de Cultura, 1998, p. 798.

²⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 47.

³⁰ SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: introdução**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 350.

em lei eleitoral, onde houver.

O Chefe de Estado é eleito para comandar durante um determinado período num regime de quase-irresponsabilidade que termina tão logo termine seu mandato.

2.2.3 – Sistemas de governo

“Sistemas de governo dizem respeito a como funciona a interação entre os poderes Executivo e Legislativo”.³¹

“Sistema de governo é o modo como as instituições do poder público estão arrançadas para viabilizar suas funções específicas no esforço conjunto de atender às exigências do bem comum”.³²

Qualquer Estado, portanto, ao regulamentar, por meio de instituições governamentais, as relações entre quem detém e a quem se destina o poder estabelece um sistema político na acepção mais ampla do termo.³³

Neste sentido:

Em razão das combinações que se podem adotar na maneira como os poderes se relacionam dentro do Estado acabam por surgir três configurações fundamentais. Uma informada pela grande ascendência assumida pelo Legislativo: parlamentarismo. Outra por uma divisão bastante rígida e estanque de funções: presidencialismo. E outra ainda de grande confusão entre as funções em razão da ascendência de um elemento externo, o partido político único: o marxismo.³⁴

Assim sendo, a escolha do sistema de governo (ou regime de governo) diz respeito a como os dois poderes de legitimidade intimamente popular vão se relacionar (Executivo e Legislativo).

Por sua vez, o parlamentarismo:

[...] Apresenta-se como um sistema de governo onde se dá um controle recíproco e mútua colaboração entre as funções legislativa e executiva, em razão da ampla identidade entre os componentes de ambas as esferas do poder de Estado, o que impõe aos países que adotam este sistema a montagem de uma burocracia governamental especializada e profissionalizada, além de permanente, tentando-se, assim, equacionar o problema de especialização das atribuições, o que pode ser enfrentado, ainda, através da constituição de grupos especialistas (auxiliares técnicos) ou

³¹ LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de Governo: organizando a relação entre o executivo e o legislativo**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 13.

³² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 685.

³³ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1975, p. 30.

³⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 83.

da limitação das funções do Parlamento à definição das grandes metas políticas a serem concretizadas por ações específicas.³⁵

É, pois, o parlamentarismo, o produto de uma evolução histórica cuja formação se deu por meio de um processo constituinte difuso independente de um documento escrito.

Tem como premissa a divisão entre chefia de governo e de Estado (muito embora existam países parlamentares em que uma única figura exerce a função de Chefe de Estado e de governo).

Isto é, o rei (ou Presidente, no semipresidencialismo) se apresenta apenas como Chefe de Estado, mas quem define as principais políticas públicas e efetivamente administra as finanças do Estado é o Primeiro-Ministro.

Este último, para subsistir necessita da confiança do Parlamento. Um sistema de intenso diálogo institucional. Em suma, parlamentarismo é um sistema de governo em que a confiança parlamentar é condição *sine qua non* para a subsistência do gabinete.

Inobstante ao seu surgimento histórico construtivo há modernamente uma tendência a racionalizar-se o sistema parlamentar. Isto é, estabelecer nas Constituições as regras para funcionamento desse sistema:

Formulando e confirmando, como o fez, o parlamentarismo, a Europa nova foi muito mais longe que as nações ocidentais do parlamentarismo 'clássico'. Essa nova concepção, que apareceu nos textos das Constituições europeias, transformou o costume em uma fórmula exata do direito escrito. As Constituições já não se limitam a formular em termos gerais e vagas responsabilidade política dos ministros. Ao contrário, as diversas Constituições estabeleceram, com mais ou menos precisão, o próprio princípio do parlamentarismo; introduziram igualmente o processo interessante do voto de desconfiança, germe de uma forma de processo constitucional do parlamentarismo. Ao lado destas novas formas do parlamentarismo nitidamente definido, ligado ao princípio, característico de todas as novas Constituições, da supremacia do poder legislativo, vê-se surgir o referendun. E este referendun novo adquire um sentido político totalmente diferente do referendun suíço ou americano.³⁶

Já no Presidencialismo é utilizado o mecanismo de freios e contrapesos ou *checks and balances* a fim de proporcionar-lhe maior equilíbrio no exercício regular das funções do Estado de modo há harmonizar a pacífica convivência entre elas:

Com a independência das colônias norte-americanas em 1776, surgiram os Estados Unidos da América do Norte, trazendo uma nova forma de Estado, a

³⁵ STRECK, Lênio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003, p. 170.

³⁶ MIRKINE-GUETZÉVITCH. **As novas tendências do direito constitucional**. São Paulo: Nacional, 1933, p. 188.

federativa, e uma robusta concepção de *república*, fundada, doutrinariamente, não só no fato do repúdio à monarquia, mas também na implantação de uma democracia representativa, portanto, popular, na qual haveria separação de poderes fundada num sistema de fiscalização mútua entre estes, denominado *sistema de freios e contrapesos* ou *checks and balances*.³⁷

No presidencialismo a separação de poderes tem contornos mais bem definidos. Sua gestão independe, para subsistir, da confiança parlamentar. Isso é, não há a possibilidade de moção de censura no presidencialismo muito embora, por óbvio, a aprovação de projetos de interesse do governo dependa de uma maioria parlamentar ainda que ocasional:

Da mesma forma, diferencia-se do parlamentarismo em razão da fixação de um mandato para o presidente da república, que detém, inclusive, poder de veto às decisões proferidas pelo parlamento. Vigora no sistema presidencial a estratégia dos *checks and balances* ou sistema de freios e contrapesos para dar equilíbrio à ação das funções estatais e permitir uma convivência harmônica entre os diversos espaços de poder. De regra, o presidente da república possui, também iniciativa legislativa, ou seja, poderá dar começo ao processo de edição de atos normativos, quando expressamente lhe é deferida tal prerrogativa.³⁸

Grandemente influenciados pela tripartição das funções dos poderes como forma de controle do poder pelo próprio poder os constituintes norte-americanos inauguraram tal regime de governo, em 1787, a partir da ideia de que a rotatividade seria elemento relevante para conter abusos num contexto em que o governo é centralizado:

[...] a experiência eterna nos mostra que todo o homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim irá seguindo, até que encontre limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder. Uma Constituição pode ser feita de tal forma, que ninguém será constrangido a praticar coisas que a lei não obriga, e a não fazer aquelas que a lei permite.³⁹

Diante de tais premissas dar-se-á continuidade ao presente trabalho.

2.3 Classificações dos sistemas de governo

As classificações têm grande relevância para a identificação das nuances dos institutos estudados motivo pelo qual apresentaremos as principais nos próximos tópicos.

³⁷ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Barueria-SP: Manoele, 2010, p. 115.

³⁸ STRECK, Lênio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 171.

³⁹ MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 164.

2.3.1 Parlamentarismo

Não há muitas classificações quanto ao sistema parlamentarista. O principal critério é quanto ao exercício do poder de censura.

2.3.1.1 Quanto ao Exercício do poder de censura

Quanto ao exercício do poder de censura pode-se classifica-lo em negativo e positivo.

2.3.1.1.1 Parlamentarismo Negativo

Sem dúvida um ponto positivo do parlamentarismo é a contenção de crises. Isto é, a inaptidão de um governo pode ser contida antes que eventual instabilidade adquira status de crise de Estado.

Inobstante, existe o risco de que o parlamento por meio de maiorias casuísticas cause sucessivas quedas, dificultando a governabilidade do país.

Nessa circunstância, surgem alguns mecanismos de restrição da lógica primária do parlamentarismo (liberdade total do parlamento) como, por exemplo, a limitação anual ou bienal da moção de censura. Alan Daniel Freire de Lacerda⁴⁰, considerando a lógica de atuação do parlamento quanto ao exercício do voto de censura, classifica-o em positivo e negativo não tendo tal acepção qualquer denotação de moralidade.

Pois bem, quando oposição não precisa apresentar governo alternativo formado com status de maioria para derrubar o gabinete estamos diante do denominado parlamentarismo negativo. Ou seja, um partido minoritário tem maiores chances de ascender ao poder desde que seja tolerado pelos demais partidos a ponto de formar maioria suficiente para destituir o gabinete. “[...] a sobrevivência do governo se dá a partir da tolerância continuada da maioria parlamentar, que se encerra, caso um voto de desconfiança obtenha sucesso⁴¹.”

2.3.1.1.2 Parlamentarismo Positivo

A contrário *sensu*, o parlamentarismo positivo se caracteriza pela necessidade de apontamento de um governo alternativo majoritário como condição *sine qua non* para a posse ou início da votação da moção de censura, a depender do país. “Isso obriga os parlamentares

⁴⁰ LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de Governo: organizando a relação entre o executivo e o legislativo**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 28 e ss.

⁴¹ Idem, p. 29.

que desejam o fim de um gabinete a pensar não apenas na queda dele, mas também nos cenários possíveis de um futuro ministério⁴².”

2.3.2 Presidencialismo

Por sua vez, a classificação do presidencialismo tem como principal critério a organização da relação entre o executivo e o legislativo.

2.3.2.1 - Quanto à organização da relação entre executivo e legislativo

Não há muitas classificações quanto ao sistema de governo presidencialista. A que mais se destaca neste contexto é aquela que o subdivide conforme o grau de responsabilização política do Presidente diante do parlamento.

Surgiriam assim três grandes grupos de presidencialismo conforme o grau de responsabilização política e autonomia diante do legislativo: a) pleno (clássico ou americano); b) moderado (ou de coalizão) e, c) semi-presidencialismo (também denominado, de forma teratológica, semiparlamentarismo).

2.3.2.1.1 - Presidencialismo Clássico

Presidencialismo clássico, ou americano, é aquele em que praticamente não há responsabilização política do Presidente diante do parlamento. Isto é, dentro de sua esfera de atuação o chefe do Executivo tem total liberdade de atuação, sendo rígida a divisão de poderes por meio de rigorosa separação dos poderes. Só seria o caso de responsabilização em hipóteses excepcionalíssimas que dão causa ao impedimento (processo político-administrativo), todavia, por meio de árduo processo com contornos jurídicos.

Não caberia, portanto, controle político do parlamento quanto a oportunidade e conveniências dos atos e ações presidenciais dentro da esfera de atuação concedida pela Constituição, exceto se estes são ilícitos tendo como parâmetro infrações político-administrativas previamente estabelecidas (*impeachment*).

Tanto o é que matérias que envolvam o orçamento público ficaram restritas a iniciativa do Presidente, não podendo o parlamento, ao deliberar sobre elas, aumentar despesas ou ainda alterá-las a ponto de descaracterizá-las sob pena de esvaziar a iniciativa, tornando-a um nada jurídico.

Outro ponto marcante do presidencialismo clássico é a tecnocracia. O gabinete

⁴² Ibdem, p. 28.

administrativo é, portanto, composto por técnicos nas respectivas áreas de atuação, havendo inclusive vedação quanto a nomeação de membros do legislativo para tais cargos.⁴³ Esse é sem dúvida o traço mais saliente desta espécie de presidencialismo. Denomina-se, neste trabalho, de cláusula de vedação a ingerência.

Também de grande relevância o poder de veto:

Que espécie de presidente foi estabelecida pelo texto constitucional americano? O ocupante do cargo, além do poder de veto já descrito, seria o comandante supremo das Forças Armadas, teria o poder de nomear ministros e juizes com o consentimento do Senado, e de propor tratados com outras nações sob o assentimento da mesma Casa. Requisitos para a ocupação do cargo, copiados depois por varias nações, incluem a condição de americano nato e a idade mínima de 35 anos. Ele também não poderia ser derrubado por uma votação parlamentar ordinária, sendo necessário para tal fito o complexo processo de impeachment.⁴⁴

Nascido, assim, da ruptura com os ideias representados pela coroa inglesa o presidencialismo americano tem como marca a maior distinção em relação ao ideais parlamentaristas notadamente quanto a tecnocracia utilizada como instrumento de repulsa a ingerência do legislativo bem como na liberdade política acentuada do chefe do Executivo na condução das políticas públicas.

2.3.2.1.2 - Presidencialismo de coalizão

Enquanto nos Estados Unidos o presidencialismo nasceu como relativa limitação a elevada autonomia das províncias, garantindo-se plena independência entre legislativo e executivo na América Latina ele tem características peculiares.

Isso porque nos países sul-americanos as tendências históricas de coronelismo e centralização do poder permearam o modelo presidencialista trazido dos EUA, modificando-o a ponto de ensejar severas críticas ao resultado.

Ora, não porque o sistema presidencialista seja intrinsecamente bom ou ruim, mas porque os aspectos culturais dos povos latinos assim o fizeram. Tal tendência de centralização quase que retirou a independência real do legislativo (embora garantida formalmente pela Constituição na prática ela se vê, não raro, esvaziada), tornando-o mera extensão do Executivo, ou, mais precisamente do governo de situação:

É pertinente ressaltar as peculiaridades que envolvem uma análise geral do

⁴³ KEINERT, Ruben César. **O que é Parlamentarismo**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 19.

⁴⁴ LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de Governo: organizando a relação entre o executivo e o legislativo**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 47.

sistema presidencial implementado na América Latina desde o século XIX, isto é, desde quando ocorrida a independência dos países do continente, da dominação de Portugal e Castilha, que diante da realidade política cultural da época, inclusive em face de estágio de subdesenvolvimento econômico e social, implica na necessidade de distinguir esta realidade do presidencialismo da região em face do presidencialismo vivido pelos Estados Unidos da América, inclusive, com relação ao grau de deterioração do regime democrático ante ao denominado presidencialismo latino americano. Devendo ter na separação do poderes e no mecanismo de pesos e contrapesos os elementos basilares de sua conformação, o Presidencialismo vivenciado na América Latina registra algumas particularidades que, de uma ou de outra forma, se fez presentes nestas dezessete décadas em que dita forma de governo viu-se implementada na região, aí, sobretudo caracterizada pelo choque entre o Executivo e o Legislativo, pondo-se a resolução da contenda pela superposição hierárquica daquele em detrimento deste ou, ainda, por negociações comprometedoras do próprio programa governamental quanto à implementação das suas políticas sociais. [...] Dita distorção do sistema presidencialista, com inegáveis reflexos sobre o regime político democrático implementado na região, de certo modo tem levado, não raro, a um quadro de imobilismo Estatal que, assim, não tem permitido ao Estado desincumbir-se das funções que lhe são cometidas, em prol do bem comum, sendo a solução do problema encontrada na cada vez maior concentração de poderes na mão do Presidente que, ocupando as funções de Chefe de Estado e de Governo, passa, então, a encarnar a condição de detentor do status de titular exclusivo do Poder do Estado.⁴⁵

Embora, Sérgio Henrique Hudson de Abranches, ao desenvolver o termo presidencialismo de coalização tenha se referido expressamente ao sistema de governo vigente no Brasil acabou por se referir ao modelo adotado por quase todos os países da América do Sul já que, com variações, também adotam um padrão de centralização exagerada no Executivo e um quase ventriloquismo em relação ao Legislativo. Referido autor, com esse objetivo, assim se manifestou:

[...] 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. A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalização efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de

⁴⁵ CALDAS NETO, Pedro Rodrigues. Direito e liberdade. **Presidencialismo e Democracia na América Latina. Disponível em:** <<http://www.esman.org.br>>. Acesso em 18 de dezembro de 2016.

implementação.⁴⁶

E continua:

É preciso compreender melhor a dinâmica do presidencialismo de coalização no Brasil. A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da “política de governadores”. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não apenas parlamenta [...]”⁴⁷

Nesse contexto, enquanto o presidencialismo americano inadmite a nomeação de membros do legislativo para os ministérios enquanto o presidencialismo de coalisção o faz.

Ocorre que o sistema presidencial foi imaginado inicialmente como um sistema tecnocrata, isto é, os ministérios seriam chefiados por técnicos nas respectivas áreas.

Paira, assim, a sensação de que não há nas nomeações busca de representatividade proporcional dos partidos que compõe o Congresso (não cabe então um paralelismo com o sistema parlamentarista), mas verdadeira negociata de cargos como prêmio a quem fez parte da aliança eleitoral ora convertida em coalização.

Pior ainda, há nomeação de autoridades do legislativo para dirigir empresas estatais simplesmente ignorando a necessidade de conhecimento técnico para tal.

Destarte, as implicações ideológicas inerentes ao partidarismo restam relegadas a segundo plano já que o Presidente não deve satisfação política ao partido do qual faz parte. Ou seja, o governo em questão não é o do partido eleito, mas o da pessoa do Presidente, tornando o presidencialismo de coalisção uma autocracia por prazo determinado.

Inobstante a distribuição de cargos não como uma forma de representar proporcionalmente o parlamento eleito, mas como mero mecanismo de premiação e afago político, retira, não raro, do Legislativo a criticidade necessária quanto aos projetos encaminhados pelo Executivo. Há, portanto, a diminuição do papel do Legislativo como fiscal da sociedade, tornando-o mera extensão manipulável do Executivo.

Obviamente, como dito, a cultura latino-americana contribui para tal cenário já que, via de regra, o sul-americano não vota em ideias partidárias de esquerda ou de direita, mas em pessoas, ou melhor, na pessoa do candidato, sem observar necessariamente a base ideológica do partido do qual ele faz parte.

⁴⁶ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol.31, n.1, pp. 27-28, 1988.

⁴⁷ Idem, p. 22.

Temos, portanto, um sistema eleitoral que privilegia a prevalência e a relevância dos partidos e um eleitorado que quase de modo unívoco prestigia a imagem individual do candidato sem observar o prisma partidário.

Resultado, não raro elege-se um Presidente de esquerda e um Congresso de Direita ou vice-versa. Tamanha fragmentação acaba por fomentar a necessidade de coalizão e, esta, por sua vez, fragmenta a plataforma ideológica do governo. Um multipartidarismo que não necessariamente implica um pluralismo político a depender da capacidade de negociação do Chefe do Executivo.

Em sentido diametralmente oposto, um líder impopular pode gerar no parlamento um sentimento de boicote a ponto de ensejar uma crise institucional. Neste diapasão, a impopularidade do Chefe de Estado rapidamente pode se converter de uma crise de governo para uma crise de Estado já que não há mecanismo rápido de responsabilização política.

Logo, a inexistência ou a deficiência de articulação entre o Executivo e o Congresso pode levar o país a ingovernabilidade. Tal fenômeno não se dá pela rejeição a plataforma ideológica de governo, mas como mera resposta a impopularidade dele.

Assim, dentre os tipos de presidencialismo o de coalizção é aquele que apresenta maiores inconsistências quanto a existência de mecanismos de estabilização política.

2.3.2.1.3 – Semipresidencialismo

O semi-presidencialismo nasceu na Alemanha e na Finlândia, em 1919. Interessante o caso francês de 1958: surgiu como resposta a algumas tendências de instabilidade do parlamentarismo aplicado até então naquele país:

Muitas vezes tomado com um exemplo a demonstrar a fermentação de uma tendência, não parece ter frutificado, embora o semi-presidencialismo que o caracteriza seja praticamente a formalização de situações encontráveis no parlamentarismo, desde que se acentuou a ascendência das lideranças sobre os deputados do partido majoritário. Note-se, aliás, que a Quarta República francesa (1946-1958), parlamentarista, fracassou muito mais pelas pressões desestabilizadoras que sofreu com a campanha de independência das colônias do Norte da África e a conseqüente irrupção de Gaulle de volta à cena política, do que propriamente pelas suas alegadas fraquezas (instabilidade ministerial, corrupção, ineficiência administrativa). Afinal, foi sob o regime da Quarta República que a França conseguiu a sua reconstrução econômica, a sua reorganização social e o seu reerguimento como nação, após anos de ocupação nazista e dois efeitos ruinosos da guerra sobre o seu território.⁴⁸

⁴⁸ KEINERT, Ruben César. **O que é Parlamentarismo**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 76.

Não necessariamente o surgimento desse novo sistema de governo tenha relação direta com aludidas fraquezas do próprio parlamentarismo como bem explicitado acima. O principal gatilho para o seu desenvolvimento está na própria cultura parlamentar francesa e notadamente na instabilidade natural consequente do movimento de libertação colonial.

É, pois, *sui generis*, porque posterior aos dois grandes sistemas até então conhecidos. Em razão disso, é possível identificar com certa tranquilidade quem inaugurou tal nomenclatura: Maurice Duverger em sua publicação *A New political system model: semi-presidential government*.⁴⁹ Inobstante, a denominação não ser de todo adequada já que o tal sistema não é exatamente um meio-termo entre o presidencialismo e o parlamentarismo, ora pendendo para um, ora para outro a depender do país, parece aceitável diante da consagração.

O principal traço do semi-presidencialismo é portanto a eleição direta e popular de um Presidente, Chefe de Estado, que a depender do país possui determinadas prerrogativas, notadamente, dissolver o parlamento e nomear o Primeiro-Ministro. Na França, ele não dispõe da prerrogativa de demitir o Primeiro-Ministro que só tem responsabilidade política diante do Parlamento:

O arranjo francês gerou uma sequência de presidentes fortes e a percepção em muitos observadores de que se tratava basicamente de um presidencialismo. Um exame mais detido da estrutura constitucional da Quinta República já revelava, no entanto, que ela não sustentaria presidentes assertivos quando eles fossem privados de maioria parlamentar. Isso acontece por um motivo simples: é fútil o presidente da República insistir na nomeação de um Primeiro-Ministro que não dispõe da confiança da maioria parlamentar. A Assembleia Nacional pode derrubar o chefe de governo na sequência da sua indicação pelo presidente.⁵⁰

Assim sendo, via de regra, nesse sistema, o Presidente possui a faculdade de escolher o Primeiro-Ministro, mas na prática costuma nomear o líder do partido majoritário em razão da responsabilidade deste diante do Parlamento. Sem prejuízo, pode ainda em determinadas situações dissolver o Parlamento e convocar novas eleições. Tais mecanismos da Quarta República francesa foram inaugurados pela Constituição de 1958:

Pela nova Constituição o Presidente passava a dispor não só de uma gama de poderes e iniciativas novas, como também de poderes de emergência que lhe davam (e dão) direito ao exercício de uma ditadura colegiada temporária. Pelo artigo 16, quando houver “ameaça grave e imediata” às instituições da República, à independência da Nação, à integridade de seu território ou ao

⁴⁹ DUVERGER, Maurice. *A new political system model: semi-presidential government*. European Journal of political Research, 8, p. 165-187, 1980.

⁵⁰ LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de Governo: organizando a relação entre o executivo e o legislativo**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 83.

cumprimento dos compromissos internacionais, o Presidente fica autorizado a adotar as medidas que considere necessárias após consulta oficial ao Primeiro-ministro, aos presidentes das Assembleias e do Conselho Constitucional. (Este artigo serviu de inspiração para a emenda das salvaguardas constitucionais brasileiras que vieram substituir o AI-5).⁵¹

Isto é, nos países em que a ruptura com a monarquia se deu de modo mais abrupto o Presidente surgiu como elemento de estabilidade na contenção de eventuais abusos ou irresponsabilidades do Parlamento.

⁵¹ KEINERT, Ruben César. **O que é Parlamentarismo**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 77-78.

3 DAS CLÁUSULAS PÉTREAS

No capítulo segundo apontar-se-á as principais limitações ao poder de reforma notadamente quanto as denominadas cláusulas pétreas.

3.1- Limites ao poder de reforma

Ao elaborar a Lei Maior, o Constituinte definiu alguns pontos de restrição ao poder do reformas. São os chamados limites ao poder de reforma.

3.1.1 Poder Constituinte

A dinâmica social faz com que sejam necessários determinados mecanismos de alteração do texto constitucional. Isso porque a imutabilidade ou ainda a demasiada rigidez sobre o processo de alteração constitucional poderia levar a sucessivas rupturas com a ordem vigente. Nesse contexto:

Embora as constituições sejam concebidas para durar no tempo, a evolução dos fatos sociais pode reclamar ajustes na vontade expressa no documento do poder constituinte originário. Para prevenir os efeitos nefastos de um engessamento de todo o texto constitucional, o próprio poder constituinte originário prevê a possibilidade de um poder, por ele instituído, vir a alterar a Lei Maior. Evita-se, desse modo, que o poder constituinte originário tenha de se manifestar, às vezes, para mudanças meramente pontuais. Reduzem-se os efeitos nefastos das contínuas rupturas da ordem constitucional. Aceita-se, então, que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência, eliminando as normas que não mais se justificam política, social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais adequadamente a função de conformação da sociedade. As mudanças são previstas e reguladas na própria Constituição que será alterada. O poder de reforma, expressão que inclui tanto o poder de emenda como o poder de revisão do texto (art. 3º. Do ADCT) - é, portanto, criado pelo poder constituinte originário, que lhe estabelece o procedimento a ser seguido e limitações a serem observadas. O poder constituinte de reforma, assim, não é inicial, nem incondicionado nem ilimitado.⁵²

Assim, o Constituinte Originário estabelece determinados parâmetros para o legítimo exercício do Poder de Reforma necessário a longevidade da Constituição. A doutrina jurídica costuma-se diferenciar o Poder Constituinte Originário do Derivado:

Tradicionalmente, distingue-se entre “poder constituinte originário”, também denominado “genuíno”, e “poder constituinte derivado”, também chamado “instituído”, “constituído”, “remanescente”, “de reforma”, “de revisão”.

⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 118.

Assim, como se nota, a ambas espécies se prende, na doutrina em geral, a expressão “poder constituinte”, introduzindo a ideia de que esse elemento constitua verdadeiro traço comum a todas as suas espécies. Trata-se de verdadeiro problema terminológico com que se depara o estudioso do Direito Constitucional e que está a merecer ponderação mais profunda. Segundo definição da doutrina clássica, “poder” constituinte originário corresponde à possibilidade (poder) de elaborar e colocar em vigência uma Constituição em sua globalidade. Esta, por sua vez, entende-se como o documento básico e supremo de um povo que, dando-lhe a necessária unidade, organiza o Estado, dividindo os poderes (constituídos) e atribuindo competências, que assegura a necessária proteção aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos e traça outras regras que terão caráter cogente para o legislador ordinário (definindo com isso, ainda que em linhas gerais, qual o sentido que validamente se poderá esperar do restante do ordenamento jurídico), para o governante (oferecendo os contornos aceitáveis de sua atuação) e para a maior parte das funções públicas da República. Já a noção de poder “constituinte” derivado é utilizada para designar aquela parcela de competência atribuída, geralmente, ao próprio corpo legislativo encarregado de elaborar as leis em geral, e que no caso brasileiro é, como se sabe, atribuído ao Congresso Nacional, poder esse por meio do qual se procede à modificação da Lei Magna, observadas, contudo, certas limitações jurídicas. Trata-se, portanto, do poder de reforma da Constituição, previsto por ela mesma, vale dizer, por ela instituído, regulado e limitado.⁵³

O Poder Constituinte Originário é, pois, “um fato político, uma força material e social, que não está subordinado ao Direito Positivo preexistente”⁵⁴. É:

[...] a energia (ou força) política que se funda em si mesma, a expressão sublime da vontade de um povo em estabelecer e disciplinar as bases organizacionais da comunidade política. Autoridade suprema do ordenamento jurídico, exatamente por ser anterior a qualquer normatização jurídica, o poder é o responsável pela elaboração da Constituição, esta norma jurídica superior que inicia a ordem jurídica e lhe confere fundamento de validade. Por ser um poder que constitui todos os demais e não é por nenhum instituído, é intitulado “constituinte”, termo que revela toda sua potência criadora e faz jus à sua atribuição: a criação de um novo Estado (sob o aspecto jurídico), a partir da apresentação de um novo documento constitucional. Enquanto poder correlato à própria existência do Estado - já que em todos os atos sociais de fundação e estruturação de uma comunidade, até os mais arcaicos, tivemos sua manifestação -, pode-se afirmar que o poder sempre existiu. Desde as primordiais organizações políticas ele esteve presente; o que nem sempre existiu, todavia, foi sua teorização.⁵⁵

Sua natureza é essencialmente política já que não é subordinado ao direito positivo.

⁵³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.53.

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 1^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 110.

⁵⁵ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3^a ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 99.

Quem detém sua titularidade é o povo. Esse foi o parâmetro adotado pelos constitucionalistas norte-americanos. Naquela oportunidade, a Constituição fora elaborado por um corpo de delegado, mas submetida a ratificação popular:

O princípio da soberania popular é a locução inicial do preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos – “We the people” -. Estando inscrito, igualmente, no preâmbulo da Constituição alemã, de 1949, e na francesa, de 1958, em meio a inúmeras outras. Na Constituição brasileira de 1988, além da referência expressa na abertura do preâmbulo – “Nós, representantes do povo brasileiro” -, o princípio é reiterado como norma positiva no parágrafo único do art. 1º, onde se enuncia: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A teoria democrática se fixou na concepção de que a soberania é do povo. A Constituição, como regra, é elaborada por um órgão cujos membros são eleitos especificamente para esse fim. Em alguns países, a assembleia age diretamente em nome do povo e a Constituição será o produto de sua deliberação, como é a tradição brasileira. Em outros, após aprovado o texto pela assembleia ou convenção, deve ele ser submetido à ratificação popular, modelo iniciado com a Constituição americana.⁵⁶

O Poder Constituinte, é, pois, inicial já que não há nenhum outro anterior ou acima dele, autônomo, ou seja, tem a capacidade de definir o conteúdo a ser positivado pela Constituição; incondicionado, por não estar submetidos a normas de procedimento previamente estabelecidas pelo ordenamento até então vigente; inalienável, já que o seu titular não pode transferir a titularidade a outrem; permanente, por não se findar após a elaboração da Constituição, mas apenas hibernar, podendo ser acionado novamente, e ilimitado, por não estar vinculado ao ordenamento que até então vigorava. Senão veja-se:

(i) Inicial: porque o produto do seu trabalho, a Constituição, é a base do ordenamento jurídico, é o documento que inaugura juridicamente um novo Estado e ocasiona a ruptura total com a ordem anterior. [...] (ii) Ilimitado: haja vista não se submeter ao regramento posto pelo direito precedente, sendo possuidor de ampla liberdade de conformação da nova ordem jurídica. Isso quer dizer as normas jurídicas anteriormente estabelecidas não são capazes de limitar a sua atividade, restringindo juridicamente sua atuação. Ele simplesmente pode decidir o que quiser e como quiser, o que nos encaminha para a particularidade seguinte do poder: se incondicionado. (iii) Incondicionado: vez que não se submete a qualquer regra ou procedimento formal pré-fixado pelo ordenamento jurídico que o antecede. Nesse sentido, no curso de seus trabalhos, o poder constituinte atua livremente, sem respeito às condições previamente estipuladas. (iv) autônomo: para alguns doutrinadores essas características é só uma maneira diferente de expressar o fato de o poder ser ilimitado. Entendemo-la como a capacidade de definir o conteúdo que será implantado na nova Constituição, bem como sua estruturação e os termos de seu estabelecimento. [...] Diz-se ser o poder

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 108.

permanente, pois ele não se esgota quando da conclusão da Constituição. Ele permanece, em situação de latência, podendo ser ativado quando um novo “momento constituinte, de necessária ruptura com a ordem estabelecida, se apresentar.”⁵⁷

Há diversas classificações do Poder Constituinte originário. Para Novelino⁵⁸, quanto ao modo de deliberação constituinte, pode-se classificá-lo em concentrado ou demarcado, quando a deliberação se dá por meio de uma assembleia ou convenção e difuso aquele em que a constituição é resultante de um gradativo e informal processo histórico. E, continua o autor, já quanto ao momento da manifestação, diz-se que é histórico o Poder Constituinte que deu origem ao primeiro marco constitucional de um determinado Estado e Revolucionário aquele decorrente de uma revolução ou de uma transição constitucional pacífica. Finalmente, arremata, afirmando que quanto ao papel na elaboração do documento constitucional, tem-se o material, responsável pela escolha do fundamento e do conteúdo a ser prestigiado pela constituição e o formal, posterior ao material, responsável pela formalização das escolhas anteriormente mencionadas. Acertadas as ponderações do autor já que são capazes de tornar palatável o estudo do fenômeno em comento.

Assim sendo, viu-se que o Poder Constituinte é a força essencial, a potência criadora do Direito. Inicial e supremo não está condicionado a regras vigentes. Do contrário, com elas rompe. Sua natureza é política; não jurídica. Estabelece e limita o Poder Constituinte derivado, já que a excessiva rigidez de um texto constitucional poderia ensejar sucessivas rupturas.

Estas são, pois, as principais considerações sobre o Poder Constituinte.

3.1.2 Limites materiais

Como dito, ao constituir a Lei Maior o Constituinte originário estabeleceu determinados limites ao Poder de Reforma. Isso porque inobstante à necessidade de adequação do texto constitucional ao caminhar das gerações se faz necessária a proteção a identidade da Carta Magna.

Há, pois, regras que vinculam o poder de reforma, impondo o dever de observância quando ajustar o texto as novas necessidades sociais.

Isto é, há um núcleo super-rígido, portanto, pétreo, que limita a atuação do Constituinte Reformador em prol da essência do Texto Maior:

⁵⁷ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 108-109.

⁵⁸ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p. 65-66.

De todas as restrições impostas ao poder de reforma, a que mais provoca polêmica é a que constringe a atividade de reforma no seu conteúdo. Se a reforma da Constituição tem por objetivo revitalizar a própria Constituição como um todo, é de entender que a identidade básica do texto deve ser preservada, o que, por si, já significa um limite à atividade da reforma. O próprio constituinte originário pode indicar os princípios que não admite sejam modificados, como forma de manter a unidade no tempo do seu trabalho.⁵⁹

Tal limitação retira do constituinte instituído inúmeras hipóteses de decisão. Caracterizam, assim, delimitação da atuação do reformador. Nesse contexto, só podem ser fulminadas pela ruptura com o ordenamento vigente seja por meio de revolução popular ou golpe de Estado, caso em que a derrota da Constituição não será jurídica, mas de fato.

Identificam-se quatro espécies de limitações ao reformador. São elas: a) temporais, b) materiais, c) circunstanciais; e, d) formais. Como se vê abaixo:

O poder constituinte originário fez constar expressamente na Constituição algumas regras às quais o poder reformador deve obediência irrestrita quando se dedica a tarefa de elaborar as emendas constitucionais, realizando as adaptações necessárias à conciliação do texto constitucional com a realidade fática. Esse regramento, que pode ser organizado sob o título "limitações ao poder de reformar à Constituição", deve ser estritamente acatado, sob pena de o produto do trabalho do poder reformador ser viciado pela inconstitucionalidade, tornando imprestáveis as modificações feitas. Estudaremos, nos tópicos a seguir, as mais variadas restrições que podem obstar os afazeres da reforma, sejam elas de cunho (B.1) temporal, (B.2) material, (B.3) circunstancial ou (B.4) formal.⁶⁰

Sobre as limitações temporais, Novelino⁶¹ aduz que:

O Poder Reformador, cuja existência se restringe aos ordenamentos jurídicos encabeçados por uma constituição rígida, tem a função de modificar as normas constitucionais por meio de emendas. As limitações impostas pela Constituição de 1988 estão consagradas no artigo 60. [...] A limitação temporal consiste na proibição de reforma de determinados dispositivos durante certo período de tempo após ser promulgada uma nova constituição. O objetivo de se estabelece um lapso temporal é garantir a estabilidade dos novos institutos. Na Constituição de 1988 não foi imposta limitação temporal ao Poder Reformador.

Ainda sobre as limitações temporais, Masson⁶²:

Inexistentes no texto constitucional de 1988, consistem em limites construídos no intuito de impedir alterações na Constituição durante certos

⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 121.

⁶⁰ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 123.

⁶¹ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p.74.

⁶² MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 123

espaçamentos temporais, a fim de que seu regramento se consolide, se assente, para posteriormente as mudanças serem engendradas. É limitação que normalmente se traduz numa cláusula proibitiva de alteração do texto durante um específico período de tempo.

Já sobre os limites materiais, Barroso⁶³:

Nesse ponto, o debate conduz ao tema dos limites materiais implícitos, também ditos tácitos ou imanentes. O reconhecimento da existência de tal categoria, embora não seja pacífico, afigura-se logicamente inafastável. É que se eles não existissem, as Constituições que não contivessem no seu texto cláusulas de intangibilidade não teriam como proteger sua identidade ou os pressupostos democráticos sobre os quais se assentam. É claro que uma Constituição pode ser politicamente derrotada por um movimento popular ou por um golpe ditatorial. Mas, no primeiro caso, uma nova Constituição adviria como obra do constituinte originário. E, no segundo, estar-se-ia diante de uma situação de fato, de derrota eventual do Direito, e não de um procedimento válido.

Quanto aos limites circunstâncias a Constituição em seu art. 60, § 1º, vedou a edição de emendas durante intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio:

São limitações consubstanciadas em normas aplicáveis a situações excepcionais de extrema gravidade, nas quais a livre manifestação do Poder Reformador possa estar ameaçada. Nessas circunstâncias, a instabilidade institucional poderia motivar alterações precipitadas e desnecessárias no texto da Lex Mater.⁶⁴

Vale ainda lembrar que:

A vedação à alteração do documento constitucional no curso de circunstâncias anormais e excepcionais visa preservar a autonomia e a livre manifestação do poder reformador, evitando que maiorias ocasionais - que surgem em situações extraordinárias - destruam o projeto constitucional diante de contingências da crise, com transformações precipitadas e impensadas da Constituição. Dessa forma, e em conformidade com o que preceitua o texto constitucional (art. 60, § 1º, CF/88), impossível é o acionamento do mecanismo de modificação da Constituição na vigência do estado de sítio, do estado de defesa e da intervenção federal. Os ajustes só poderão ser feitos quando vencida e superada a excentricidade do momento, com a cautela e serenidade necessárias à mudança. Dúvida constante refere-se aos atos do processo legislativo de elaboração da emenda constitucional que devem ficar paralisados ante o reconhecimento da situação excepcional. É certo que os atos de discussão e vocação da proposta, se em curso, devem ficar suspensos; o mesmo não se dá, todavia, com os atos finais (de complementação ao processo legislativo ou integração de eficácia da emenda), que são a promulgação e a publicação. Como o texto já está pronto e não mais pode sofrer as modificações casuísticas (que as adversidades

⁶³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 165.

⁶⁴ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p. 74.

muitas vezes suscitam), nossa opinião é a de que não se pode recusar sua promulgação e publicação.⁶⁵

As alterações formais, por sua vez, dizem respeito ao próprio processo legislativo constitucional estabelecido pelo Constituinte Originário como instrumento para a alteração da Constituição. Isto é, ao estabelecimento de regras e procedimentos que devem ser seguidos estritamente pelo reformador sob pena de inconstitucionalidade formal:

Assim, exige-se quórum especialmente qualificado para a aprovação de emenda à Constituição [Federal brasileira]. É preciso que a proposta de emenda reúna o voto favorável de 3/5 dos de cada Casa do Congresso Nacional e em dois turnos de votação em cada uma. Ambas as Casas devem anuir ao texto da emenda, para que ela prospere; não basta, por isso, para que a proposta de emenda seja aprovada, que a Casa em que se iniciou o processo rejeite as alterações à sua proposta produzidas na outra Casa. A Constituição também aponta quem pode apresentar proposta de Emenda à Constituição (1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República; mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros). Não se prevê a iniciativa popular de proposta de Emenda. Proíbe-se, por igual, a reapresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda nela rejeitada ou tida por prejudicada (CF, art. 60, § 5).⁶⁶

André Ramos Tavares⁶⁷, esclarece a questão, nos seguintes termos:

A proposta de emenda constitucional apresenta iniciativa qualificada, nos termos do art. 60 da CF. Assim, só poderão apresentar proposta de 1º) no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; 2º) o Presidente da República; 3º) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, desde que a vontade de cada uma delas represente pelo menos a maioria relativa de seus membros. A deliberação principal ocorrerá, normalmente, na Câmara dos Deputados, e só é no Senado Federal quando a iniciativa se tiver originado de 1/3 dos Senadores. Exige-se, no caso das emendas, quórum extremamente qualificado, consistente na maioria de três quintos para a aprovação da respectiva proposta. A discussão e votação das propostas de emendas constitucionais será sempre em dois turnos em cada uma das Casas do Congresso Nacional (§ 2º do art. 60 da CF). Aprovada nos dois turnos, segue imediatamente para a fase revisional.

Assim, os limites formais referem-se aos parâmetros delegatórios impostos pelo Constituinte Originário. Ora, sendo delegação não pode o Poder Reformador alterá-lo sob pena de usurpar competência hierárquica de poder que lhe é superior, isto é, o delegatório não

⁶⁵ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 134.

⁶⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 120.

⁶⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1293.

pode alterar os parâmetros da delegação já que a delegação por si só pressupõe hierarquia. Nesse contexto, arremata-se o tópico com a conclusão de que o próprio art. 60 da CF de 1988 é uma cláusula pétrea implícita.

3.2 Cláusulas pétreas expressas

Como viu-se, o Constituinte Originário pode estabelecer, de modo excepcional, limites ao Poder de Reforma. Tais limites, são para a doutrina alemã as denominadas cláusula de eternidade ou intangíveis, e, para a doutrina pátria, cláusulas pétreas. Sobre a temática, Loewenstein:

Disposiciones intangibles. – Bastante más importancia han adquirido recientemente las llamadas disposiciones intangibles de una constitución, que tienen com fin librar radicalmente de cualquier modificación a determinadas normas constitucionales. Aquí hay que distinguir, por lo pronto, dos situaciones constitucionales – intangibilidad articulada -, y, por otra parte, aquellas que sirven para garantizar determinados valores fundamentales de la constitución que no deben estar necesariamente expresados en disposiciones o em instituciones concretas, sino que rigen como implícitos, inmanentes o inherentes a la constitución. Em el primer caso, determinadas normas constitucionales se sustraen a cualquier enmienda por médio de una prohibición jurídico-constitucional, y, en el segundo caso, la prohibición, sin una proclamación expresa em una proposición jurídico-constitucional.⁶⁸

O art. 60, §4º da Constituição Federal estabeleceu por meio de seus incisos quatro cláusulas pétreas. São elas: a) a forma federativa de estado; b) o voto direto, secreto, universal e periódico; c) a separação dos poderes; e, d) os direitos e garantias individuais. São essas as quatro espécies de cláusulas pétreas expressamente reconhecidas pela Lei maior.

A intangibilidade em questão não é literal. Isto é, o Reformador pode sim dar novos contornos aos temas mencionados acima desde que gravite em torno do núcleo essencial eternizado, não podendo, por óbvio, invadi-lo ou esvaziá-lo. Neste sentido:

Não é passível de deliberação a proposta de emenda que desvirtue o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição, em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competência entre o governo central e os locais, consagrada na Lei Maior, onde os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. A repartição de competências é crucial para a caracterização do Estado Federal, mas não deve ser considerada insuscetível de alterações. Não há obstáculo à transferência de competências de uma esfera da Federação para outra, desde que resguardado certo grau de autonomia de cada qual. Decidiu-se, igualmente, que a exigência de que seja obedecido calendário a ser fixado

⁶⁸ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La Constitución**. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1975, p. 189.

por lei complementar federal, acrescida aos requisitos para que a lei estadual crie, incorpore, desmembre ou realize a fusão de Municípios não hostiliza a cláusula pétrea do art. 60, § 4, I, da CF.⁶⁹

Quanto ao voto como forma de exercício de sufrágio o constituinte prestigiou a periodicidade, a universalidade e a sigilosidade. Não há, portanto, imutabilidade quanto ao voto obrigatório. Ou seja, é plenamente possível torná-lo facultativo por meio de emenda à Constituição. Inclusive, a facultatividade é a obrigatoriedade é razoável se confrontada com a obrigatoriedade já que esta última transforma o voto em um poder-dever em vez de um direito.

Em relação à separação dos poderes a divisão não é estanque. Tampouco a redistribuição das atividades, por si só, ensejaria violência ao primado.

Dentro desse diapasão, é lícito dinamizar as relações entre os poderes num sistema de freios e contrapesos, tornando o poder como um limitador do poder:

Lembremo-nos que o objetivo inicial da clássica separação das funções do Estado e distribuição entre órgão autônomos e independente tinha como finalidade a proteção da liberdade individual contra o arbítrio de um governante onipotente. Em conclusão, o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha de ideia de Tripartição dos Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separara as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (checks and balances).⁷⁰

Finalmente, têm-se divergências interpretativas quando se analisa o âmbito de normatividade da expressão “direito e garantias individuais” constante no inciso iv, do art. 60 da Carta Magna. Há quem defenda que os direitos sociais também tenham sido protegidos:

No direito pátrio, há quem sustente que os direitos sociais não podem, em hipótese alguma, ser considerados como integrando as “cláusulas pétreas” da Constituição, isso pelo fato de não poderem (ao menos na condição de direitos a prestações) ser equiparados aos direitos de liberdade do art. 5º. Para além disso, argumenta-se que, se o Constituinte efetivamente tivesse tido a intenção de gravar os direitos sociais com a cláusula da intangibilidade, ele o teria feito, ou nominando expressamente esta categoria de direitos no art. 60, § 4º, inc. IV, ou referindo-se de forma genérica a todos os direitos e garantias fundamentais, mas não apenas aos direitos e garantias individuais. Tal concepção e todas aquelas que lhe podem ser equiparadas esbarram, contudo, nos seguintes argumentos: a) a Constituição brasileira não traça qualquer diferença entre os direitos de liberdade (defesa) e os

⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 127.

⁷⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 674.

direitos sociais, inclusive no que diz com eventual primazia dos primeiros sobre os segundos; b) os partidários de uma exegese conservadora e restritiva em regra partem da premissa de que todos os direitos sociais podem ser conceituados como direitos a prestações materiais estatais, quando, em verdade, já se demonstrou que boa parte dos direitos sociais são equiparáveis, no que diz com sua função precípua e estrutura jurídica, aos direitos de defesa; c) para além disso, relembramos que uma interpretação que limita o alcance das "cláusulas pétreas" aos direitos fundamentais elencados no art. 5º da CF acaba por excluir também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos, que igualmente não foram expressamente previstos no art. 60, § 4º, inc. IV, de nossa lei Fundamental.⁷¹

Em sentido diametralmente oposto:

Essa interpretação extensiva, entretanto, não parece ser a mais adequada. O legislador constituinte poderia ter mencionado no rol de cláusula pétreas a expressão "direitos e garantias fundamentais", como fez no Título II, mas optou pelos "direitos e garantias individuais", termo utilizado para designar os direitos de defesa. É certo que a interpretação literal, embora tenha precedência *prima facie* sobre as demais por prestigiar o princípio democrático, pode ser afastada por razões mais fortes fornecidas por outros elementos interpretativos. Nesse caso, todavia, a sistematização adotada pelo constituinte originário também parece não permitir a inclusão de todos os direitos e garantias fundamentais no rol de cláusulas pétreas expressas, o que não significa a impossibilidade de determinados direitos fundamentais sociais, de nacionalidade ou políticos serem considerados cláusulas pétreas implícitas. O ônus argumentativo, nesse caso, caberá àquele que pretende justificar a proteção qualificada ao direito fundamental. Não se pode deixar de reconhecer como cláusulas pétreas implícitas, *e.g.*, os direitos sociais que compõem o conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis a uma vida humana digna ("mínimo existencial). Sem a complementação de certos direitos sociais, os direitos civis clássicos são incapazes de proteger e promover adequadamente o princípio da dignidade da pessoa humana.⁷²

Com todas as vênias à segunda corrente, a primeira parece mais acertada. Isso porque partindo-se de uma interpretação teleológica fica evidente que ao adotar a expressão "direitos e garantias individuais" o Constituinte tutelou o gênero direitos fundamentais já que os direitos sociais, embora de titularidade coletivo podem ser exercidos individualmente.

3.3 Cláusulas pétreas implícitas

Havendo hierarquia entre o Constituinte Originário e o Derivado a atuação deste último é limitada pelo primeiro. Nesse sentido, há limitações implícitas decorrentes da relação assimétricas entre os dois.

⁷¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009, p. 423.

⁷² NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p.81.

Não pode, portanto, o Reformador impor nova Constituição sob o pretexto de reformá-la, sendo tolhido pela identidade constitucional estabelecida:

As limitações materiais ao poder de reforma não estão exaustivamente enumeradas no art. 60, § 4º, da Carta da República. O que se puder afirmar como ínsito à identidade básica da Constituição ideada pelo poder constituinte originário deve ser tido como limitação ao poder de emenda, mesmo que não haja sido explicitado no dispositivo. Recorde-se sempre que o poder de reformar a Constituição não equivale ao poder de dar ao País uma Constituição diferente, na sua essência, daquela que se deveria revigorar por meio da reforma. Como se viu, a própria cláusula de imutabilidade (art. 60, § 4º) não pode ser tida como objeto de ab-rogação, não obstante não haja proibição expressa nesse sentido. Os princípios que o próprio constituinte originário denominou fundamentais, que se leem no Título inaugural da Lei Maior, devem ser considerados intangíveis. A natureza do poder constituinte de reforma impõe-lhe restrições de conteúdo. É usual, nesse aspecto, a referência aos exemplos concebidos por Néelson de Souza Sampaio, que arrola como intangíveis à ação do revisor constitucional: a) as normas concernentes ao titular do poder constituinte, porque este se acha em posição transcendente à Constituição, além de a soberania popular ser inalienável; b) as normas referentes ao titular do poder reformador, porque não pode ele mesmo fazer a delegação dos poderes que recebeu, sem cláusula expressa que o autorize; e c) as normas que disciplinam o próprio procedimento de emenda, já que o poder delegado não pode alterar as condições da delegação que recebeu.⁷³

Nesse contexto, há determinadas matérias que mesmo não expressas são gravadas pela cláusula de eternidade como exteriorização da identidade constitucional da Carta Maior:

Dado o absurdo que seria a “criatura (poder reformador alterar a identidade do “criador” (poder originário) ou a sua própria, temos a impraticabilidade de, por intermédio de emenda constitucional, o poder reformador: estabelecer nova titularidade ao poder que lhe deu origem, afinal o poder originário é superior ao derivado e não pode ter seu titular substituído por determinação de um poder que ele mesmo concebeu; estabelecer um novo titular para o exercício do poder derivado reformador, pois também neste caso estaria usurpando competência do poder originário, que lhe criou e entregou a atribuição da reforma, sem possibilidade de repasse a outrem.⁷⁴

Assim, os procedimentos de emenda à constituição bem como a titularidade para emendá-la fogem da órbita de atuação do poder de reforma, sendo, portanto, intangíveis:

Vê-se, portanto, que a tese de dupla revisão outrora defendida por boa parte da doutrina portuguesa é incabível já que viola a superioridade do poder constituinte em relação ao originário:

⁷³ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 41.

⁷⁴ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 139.

Dentre as cláusulas pétreas implícitas estão as limitações impostas pelo Poder Constituinte Originário ao Poder Reformador. Permitir ao poder inferior o afastamento dos limites estabelecidos pelo poder superior seria um contrassenso, um desrespeito à autoridade deste. Por essa razão, a maior parte da doutrina constitucional brasileira não admite alterações nos limites circunstanciais, formais e materiais previstos no artigo 60 da Constituição de 1988. Há, todavia, quem defenda a possibilidade da chamada dupla reforma (reforma em dois tempos ou dupla revisão), na qual a modificação do texto constitucional ocorre em duas etapas: na primeira, o limite imposto pelo Poder Constituinte Originário é revogado; em seguida, altera-se a norma constitucional de fundo em relação à qual a proteção foi afastada.⁷⁵

Dentro desse contexto, a boa compreensão do tema em comento será de grande valia para apontar-se ou não o sistema de governo, qual seja, presidencialista, como cláusula pétreia implícita da identidade constitucional.

⁷⁵ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11^a ed. Salvador: Juspodvim, 2016, p. 82.

4 POSSÍVEIS MECANISMOS DE REFORMA

Pressuposto lógico para a verificação da compatibilidade do parlamentarismo com a Constituição é verificar quais seriam os possíveis mecanismo para efetuar-se a adoção do mencionado sistema.

4.1 Constituinte parcial

Polêmica a questão da possibilidade jurídica de convocar-se uma Constituinte para tratar de temática específica.

Isso porque como visto em capítulo próprio deste trabalho, qual seja, “limites ao poder de reforma”, há clara relação hierárquica entre o Poder Derivado e o Originário.

Assim sendo, não é possível que o Constituinte Instituído altere os parâmetros da delegação recebida por via transversa, qual seja, a convocação de uma constituinte parcial. Tal procedimento seria nada mais do que um mecanismo para contornar o imperativo do art. 60, facilitando-se a alteração da Lei Maior por meio de procedimento mais facilitado do que o quórum qualificado ora exigido.

“Uma constituinte só pode ser convocada para abrigar situações excepcionais. Somente a excepcionalidade político-constitucional a autoriza”⁷⁶.

A legitimidade da invocação do Poder Constituinte advém, portanto, da necessidade social e jurídica de quebra com o ordenamento anteriormente vigente:

A tese de que a constituinte só é possível sobre a ruína do poder esmalta-se com os precedentes brasileiros, invocados contra a cronologia. O simplismo, recita esta lição: a constituinte dissolvida em 1823 decorreu da Independência, a de 1891 da República, a de 1934 da revolução de 30 e a de 1946 da queda do Estado Novo. A constituinte dissolvida em 1823 foi convocada em 3 de junho de 1822, portanto antes da Independência, exatamente para organizar o berço que esta deveria nascer. Quem conhece alguma coisa da história contemporânea sabe que a constituinte convocada em 14 de maio de 1932 se deu, embora reconhecida pelo governo provisório, contra o grupo que controlava o poder, graças às pressões de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Foi uma vitória das correntes estaduais, modificadas nas mãos destruídas, contra o tenentismo. A constituinte eleita em 2 de dezembro de 1945 foi convocada por Getúlio Vargas em 28 de fevereiro do mesmo ano, ainda vigente o Estado Novo, em ato que foi considerado constituinte pelo Tribunal Superior Eleitoral (lei constitucional n° 13, de 12 de novembro de 1945), com poderes depois reconhecidos como ilimitados, mas inerentes ao próprio ato inicial (lei constitucional n° 15, de 26 de novembro de 1945). Das quatro constituintes de nossa história, três

⁷⁶TEMER, Michel. Não à constituinte exclusiva, In: Folha de S. Paulo, n. 28643, p. A3, 04/09/2007.

desmentem a tese da preexistência de ruptura formal do poder e consagram o princípio da precariedade diante da legitimidade.⁷⁷

O que legitima o exercício do Poder Originário é o próprio anseio social do povo por um novo ordenamento condizente com a nova realidade social. Nesse contexto:

Assim, somente resta hoje, no direito positivo, um caminho para a alteração da Constituição: a aprovação de emendas constitucionais, de acordo com o procedimento estabelecido no art. 60 e respeitadas as ‘cláusulas pétreas’ inscritas no seu §4º. Por exigir 3/5 dos votos dos deputados e outro tanto dos senadores, em dois turnos, considera-se muito difícil, até inviável, levar a cabo as mudanças mais polêmicas.⁷⁸

Há quem defenda a possibilidade jurídica de tal fenômeno. Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Sousa⁷⁹, por exemplo, assinalam que:

A indivisibilidade significa também, de acordo com a concepção ortodoxa, que não há “poder constituinte pela metade”. Ou se está diante de um ato do poder constituinte originário, que não se sujeita a limites, ou que existe é uma manifestação de um poder constituído, que deve observar as limitações traçadas pelo primeiro. Esta construção foi abalada pelo advento do constitucionalismo supra-estatal, sobretudo no contexto da União Europeia. Embora não tenha sido ainda aprovado um texto constitucional para a União Europeia, muitos sustentam que os seus principais tratados já possuem esta natureza. Apesar da crise econômica recente, o fortalecimento institucional da União Europeia nas últimas décadas é inequívoco: ela possui poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios, e as suas normas têm aplicação imediata nos Estados, e supremacia em face do respectivo direito interno. Neste quadro, de superposição e entrelaçamento entre os ordenamentos nacionais e o comunitário, o discurso da supremacia constitucional vem cedendo espaço a concepções mais pluralistas da ordem jurídica. O novo contexto põe em xeque a ideia de soberania estatal indivisível, e, por consequência, também a existência de um poder constituinte com a mesma característica. No Brasil, existe uma dimensão prática relevante no debate sobre a indivisibilidade do poder constituinte. Trata-se da hipótese, frequentemente aventada no meio político, de convocação de uma assembleia constituinte parcial, para deliberar sobre tema específico, mas sem seguir as regras sobre reforma constitucional ditadas na Constituição. A concepção tradicional nega esta possibilidade, afirmando que ou a assembleia convocada terá poderes constituintes e, portanto, poderá decidir sobre qualquer assunto; ou ela será um simples poder constituído, hipótese em que não poderá afastar-se das normas constitucionais que regulam o poder de emenda. Não haveria outra alternativa. Não vislumbramos, a princípio, uma impossibilidade teórica na convocação de uma assembleia constituinte parcial. Se o que lastreia o poder constituinte é a soberania popular, é possível conceber um cenário em que haja uma intensa

⁷⁷FAORO, Raymundo. **Assembleia constituinte: a legitimidade recuperada**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 90-91.

⁷⁸ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 185.

⁷⁹ SOUSA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. 1ª ed. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 210 e ss.

mobilização do povo no sentido de ruptura com apenas parte da ordem constitucional vigente, sem que se pretenda romper com outras partes da Constituição. Em um contexto como esse, uma assembleia constituinte parcial seria mais adequada do que outra, investida de plenos poderes para tratar de todos os assuntos. Afinal, não é a assembleia constituinte a titular do poder constituinte. Esse reside no povo, que a assembleia apenas representa. Todavia, fora de um genuíno momento constituinte, caracterizado pela intensa mobilização popular em favor de rompimento — ainda que parcial — com a Constituição, esta possibilidade não existe. Nos contextos ordinários da vida política, as mudanças constitucionais têm de ser perseguidas por meio dos procedimentos estabelecidos pela própria Constituição para a sua reforma. Pretender fazê-lo de modo diferente seria verdadeira fraude à Constituição. No presente, embora o tema da assembleia constituinte parcial venha sendo aventado, não se vivencia nada parecido com um verdadeiro momento constituinte. As reformas constitucionais desejadas por certas forças políticas — algumas de fato importantíssimas, como a reforma política — devem ser implementadas com observâncias das regras e limites ditados pela Constituição.

O raciocínio acima parte da premissa de que as legislações existentes na União Europeia seriam decorrentes do uso parcial do poder constituinte, caracterizando sua divisibilidade. Não é bem assim.

Muito embora a União Europeia tenha de fato aspiração a ser um bloco supranacional os países ainda exercem controle político e jurídico sobre a executoriedade das leis europeias em seus próprios territórios.

Isto é, muito embora votem pela aprovação de uma determinada lei no Conselho da União Europeia ela não derroga automaticamente a legislação nacional, devendo passar necessariamente por um crivo político e jurídico interno.

Tal procedimento faz com que as leis continentais ainda tenham, por ora, natureza de tratados. Não bastasse, caso as constituições previssessem cláusula de revogação automática não haveria divisibilidade do poder constituinte, mas mera atuação dele.

Ademais, a existência da cláusula de secessão (os países membros podem abandonar o bloco a qualquer momento, desde que a população nacional assim vote) descaracteriza por si só a defendida divisibilidade do Poder Constituinte.

Ainda que se admitisse que no Continente Europeu existe a possibilidade de dividir-se o próprio poder constituinte, ainda assim, tal inovação não seria extensível aos países que não fizessem parte do bloco continental, notadamente aqueles que adotassem o sistema federativo como cláusula pétrea. Isso porque a ruptura com o federalismo exigiria por si só o exercício incindível do Poder Constituinte Originário.

Inobstante, muito embora os autores acima citados admitam que em tese é possível convocar-se uma constituinte parcial eles mesmo advertem que a legitimidade para

tanto seria decorrente de intensa movimentação popular o que sem dúvida não parece o caso da reforma política ou da discussão quanto a necessidade ou desnecessidade de mudança do sistema político.

No mesmo sentido de admitir a existência de uma constituinte exclusiva posiciona-se o respeitável professor Ives Gandra⁸⁰. Para ele basta que estejam presentes dois requisitos cumulativos, quais sejam, a aprovação de uma proposta de emenda constitucional, com o devido quórum, em que haja a previsão de um plebiscito (se autorizativa) ou de um referendo (se os termos da dita convocação já constarem na emenda), bem como que possa concorrer qualquer cidadão sem a necessidade de estar filiado a partido, com exceção daqueles com mandato político em curso.

Permissa vênia, também há equívoco. Se a dita constituinte parcial tem como condição *sine qua non* a aprovação de proposta de emenda constitucional por meio do quórum qualificado estabelecido no art. 60 da Lei Maior seu pressuposto lógico a tornaria desnecessária. Isto é, se é possível atingir-se determinado quórum para aprovar uma emenda à Constituição que convocasse uma constituinte exclusiva para promover-se a tão sonhada reforma política porque não a realizar diretamente por meio da própria emenda? O pressuposto de legitimidade da Assembleia Parcial por si só a torna desnecessária sendo contraditório em si mesmo.

Sem prejuízo, pode-se ainda lembrar que a ausência de limitação jurídica do poder constituinte originário é incompatível com a delimitação temática. Como poderia o Poder Constituinte Derivado fiscalizar o respeito a pertinência temática por ele estabelecida se a Assembleia Parcial seria juridicamente ilimitada?

Isto é, se se admitir que há parâmetro objetivo para se controlar o respeito temático da Assembleia Exclusiva aos assuntos previamente estabelecidas ela perderia, sem dúvida, o status de Constituinte já que tal poder é por si só ilimitado (é irracional que um Poder de estatura inferior, o Derivado, fiscalize um de estatura superior, o Originário – também irracional que o judiciário exerça controle de constitucionalidade sobre normas originárias).

A delimitação de agenda é incompatível com a natureza do Constituinte. Se há delimitação, não há Constituinte, mas mero reformador atuante por via transversa. Estaria, portanto, demonstrado o *animus* de fraude em tal propositura.

⁸⁰ Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/juristas-questionam-proposta-de-constituente-para-reforma-politica.html>>. Acesso em 21/12/2016.

Destarte, diante da inconstitucionalidade da denominada constituinte parcial, ainda que mediante plebiscito ou referendo, bem como da inexistência de levante social contra ordem jurídica (como justificativa para uma nova constituinte), o único instrumento apto, *prima facie*, para adotar o sistema parlamentarista é a Emenda à Constituição.

Ocorre que, como mencionado, há de se fazer um enfrentamento entre as características inerentes ao parlamentarismo e as cláusulas pétreas existentes na Constituição de 1988 a fim de aferir sua compatibilidade com a identidade constitucional.

4.2 Emenda à constituição

No capítulo imediatamente anterior compreendeu-se que a denominada constituinte parcial, ainda que por meio de plebiscito ou referendo, não é instrumento apto a possibilitar a reforma política e, conseqüentemente, a adoção do sistema parlamentar. Isso porque, como explicitado, a natureza do constituinte não permite delimitação de agenda, restrição de pertinência temática ou ainda sua utilização em momentos ordinários, sob pena de descaracterizá-lo, travestindo mero movimento reformista de constituinte. Também não há de se falar em nova constituinte já que inexistente sentimento social de ruptura com o ordenamento, existindo apenas boa aceitação quanto a necessidade de reformas.

Destarte, entende-se que o único mecanismo para operar reformas seja a Emenda à Constituição.

Partindo de tal premissa, passa-se a opinar quanto a compatibilidade do parlamentarismo com as cláusulas pétreas.

Em relação à forma federativa de Estado, eternizada pelo inciso I, §4º do art. 60, basta verificarmos que há inúmeros países federados que adotam o sistema parlamentar. Sua adoção não implica necessariamente na retirada da autonomia dos entes federativos. Eles podem (e devem) continuar com suas casas legislativas e com seus chefes do Executivo, a exemplo da França. Obviamente, a restauração da monarquia é impossível. Todavia, a implementação de um parlamentarismo republicano (ou semipresidencialismo) é compatível com a federação. Se bem observar-se ver-se-á que as propostas de emenda constitucional que se auto denominam parlamentaristas são na verdade semipresidencialistas. Isto é, mas se aproximam do sistema francês do que do inglês.

Quanto a separação dos poderes, gravada eternamente pelo art. 60, §4º, III, da Lei Maior, não há óbice para a implementação do regime de gabinete. A ideia de que o Executivo e o Legislativo se confundem no dito sistema é de todo equivocada. Se assim, fosse seria desnecessário o voto de desconfiança já que o Executivo estaria sempre em consonância com

o Legislativo. O que há na verdade, como se viu nos capítulos anteriores, é a coincidência da base ideológica do gabinete e o parlamento já que o Primeiro-Ministro advém do partido majoritário. Todavia, não há de se confundir responsabilização com confusão de poderes. O gabinete não está hierarquicamente sujeito ao parlamento. Há cooperação entre ambos. Em havendo perda da confiança, há responsabilização política. Dessa forma, o Legislativo age como *longa manus* da população fiscalizando a atividade, a eficiência e a coerência ideológica do Primeiro-Ministro. Não há, portanto, supressão da divisão de funções do Estado, mas mera redistribuição da balança de freios e contrapesos mantido o núcleo essencial da separação de poderes, embora suavizada pela maior responsabilidade política do Executivo. O parlamentarismo passa, portanto, pelo crivo desta cláusula pétrea.

No tocante ao voto direto, secreto, universal e periódico, art. 60, §4º, II, da Constituição Federal, o parlamentarismo falha em compatibilizar-se. Isso porque é totalmente forçosa e tendenciosa a exegese de que ao prestigiar o voto direto o constituinte teria se referido apenas a chefia de Estado. A hermenêutica de direitos fundamentais, nesse contexto, deve sempre ser realizada de modo a dar maior amplitude e eficácia ao direito fundamental em análise. Ora, se o Constituinte Originário fez referência ao voto direto não cabe ao hermeneuta restringir tal incidência apenas a chefia de Estado. Assim sendo, esta última também está sujeita a eleição direta. A adoção do sistema parlamentarista é, portanto, inconstitucional já que tem como pressuposto a nomeação indireta do Chefe de Governo pelo Chefe de Estado a depender da configuração eleitoral.

Muito embora, diante da conclusão supra, a verificação do sistema de governo presidencialista pareça desnecessária há de se lembrar que os trabalhos acadêmicos superam o pragmatismo exacerbado como instrumento de construção do conhecimento científico. Assim sendo, passa-se a análise do sistema presidencialista como cláusula pétrea implícita.

O art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previu que a população mediante plebiscito decidiria a forma (República ou monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Tal decisão de tamanha relevância fora devolvida pelo Constituinte ao povo. Nesse contexto, a revisão constitucional prevista no art. 3º também do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tinha como evidente objetivo adequar o texto constitucional ao eventual resultado do plebiscito. Ocorre que ao sagrarem-se vencedores a República e o presidencialismo passaram a fazer parte da identidade da Constituição de 1988. Substituí-los, embora haja respeitáveis opiniões em sentido

contrário⁸¹, seria usurpar competência do Constituinte Originário. O presidencialismo é, portanto, cláusula pétrea implícita por faz parte da própria identidade da Constituição da República.

Não sendo o parlamentarismo solução apta a superar o famigerado presidencialismo de coalização vislumbramos algumas possíveis hipóteses de ajuste.

A primeira seria a vedação da nomeação de membros do legislativo para a chefia de Ministério, no que denominamos de cláusula de vedação a ingerência. Isso com o objetivo de aproximar o presidencialismo da tecnocracia presente, por exemplo, nos Estados Unidos. A chefia dos Ministérios, nesse diapasão, somente poderia ser exercida por técnicos com experiência nas respectivas áreas. Tal mecanismo parece interessante no sentido de dificultar que o Executivo se utilize da oferta de cargos como forma de mitigar a independência do Legislativo.

Outra possível alternativa é racionalização da lógica das medidas provisórias. Enquanto no sistema parlamentarista tais medidas podem ser editadas apenas quanto a determinados temas previamente estabelecidos, no presidencialismo à brasileira utilizou-se técnica diametralmente oposta. O Presidente pode editar medidas sobre quaisquer temas, exceto aqueles expressamente proibidos pela Constituição. Tal disposição faz com que haja uma verdadeira metralhadora de medidas provisórias que chegam, não raro, há inviabilizar o normal desempenho da atividade legislativa. Assim sendo, a correção dessa distorção pode auxiliar o legislativo a melhor desenvolver suas atividades.

Por fim, a adoção do voto distrital misto poderia suavizar as dificuldades do presidencialismo de coalizão. Isto porque ao mesclar-se o sistema proporcional com o majoritário garantir-se-ia em tese a representatividade das minorias bem como uma maior possibilidade de os deputados eleitos pelo sistema majoritário partilharem da mesma base ideológica do Presidente eleito (já que este último poderia angariar votos para o primeiro).

Obviamente, tais sugestões são apenas um primeiro vislumbre de ajuste já que outras medidas razoáveis podem ser suscitadas. Ademais, a mitigação do atual sistema de coalizão passa principalmente por uma mudança na cultura política ainda impregnada de valores coronelistas. Mas do que ajustar o sistema de governo é preciso melhorar a qualidade do voto.

⁸¹ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015, p. 143-144: “entendemos pela possibilidade de alteração, desde que convalidada por nova consulta popular (um novo plebiscito ou um referendo), para que os que representam o povo indiretamente não alterem sozinhos aquilo que o povo diretamente já decidiu”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O parlamentarismo como construção social teve suas características forjadas gradativamente pelo passar dos anos.

Surge como um sistema de maior maturidade em relação ao presidencialismo. Notadamente, quanto a possibilidade de demissão de um governo inepto bem como pela primazia da colegialidade das decisões.

Sua construção histórica lhe dá mecanismos de controle mais variados e eficazes do que os do sistema presidencial.

Nasceu como meio de limitar o arbítrio absoluto do rei. Primeiro fora representante das elites aristocratas, sendo verdadeira *curia regis*, para, depois, paulatinamente, tornar-se representante da coletividade como um todo. Desde então, passou a ser verdadeiro freio as intenções do monarca atuando como fiscal do povo.

Inobstante ao fato de vislumbrar-se no parlamentarismo um regime de grande viés democrática há de se aceitar que determinadas circunstâncias podem afastar sua plena aplicabilidade. Seja do ponto de vista da ciência política, seja do ponto de vista normativo.

Por sua vez o Presidencialismo é mais comum nas jovens democracias. A centralização, nesse sistema, advém mormente da necessidade de estabilização em ambientes com histórico de rupturas sucessivas.

Apesar de proporcionar estabilidade o uso abusivo das prerrogativas presidenciais pode diminuir o papel essencial do parlamento como representante do povo.

A escolha do sistema de governo cabe ao Constituinte Originário. As reformas e adaptações ao modelo escolhido, ao Derivado.

Quanto a atuação de ambos, percebe-se a partir do exposto que há evidente hierarquia do primeiro para com o segundo. Enquanto aquele tem sua atuação ilimitada, incondicionada e insubordinada, este é tolhido pelas limitações ao poder de reforma.

Do ponto de vista formal, as limitações são estabelecidas por meio da observância necessária ao devido processo constitucional. Exige-se, assim, quórum qualificado para promover-se alterações no Texto Maior (art. 60, caput da CFRB).

Sob o prisma substancial tais limitações ora são estabelecidas expressamente pelo próprio Constituinte por meio das denominadas cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CFRB) ora derivam da identidade constitucional por meio das denominadas cláusulas pétreas implícitas.

Dentre as possibilidades para romper o sistema de governo ora vigente [e adotar o parlamentarismo] surgem a denominada Constituinte Parcial e a já mencionada Emenda à Constituição.

A primeira por si só inconstitucional, pois, visa travestir o legislador ordinário em constituinte. Isso porque o exercício de tamanho poder perpassa por situações de extrema excepcionalidade decorrente do anseio social pela ruptura com o ordenamento vigente. Anseio este, inexistente *in casu*.

Não é adequado afirmar que o sistema de governo parlamentar lesa o princípio federativo já que há inúmeros países que o adotam sem suprimir a autonomia dos entes federados em suas respectivas esferas de atuação.

Também falta rigor científico a afirmação de que o parlamentarismo fere a separação dos poderes. Ela ainda subsiste. O que há na verdade é a redistribuição dos freios e contrapesos por meio da possibilidade de responsabilização política do gestor perante o Parlamento. Por óbvio, ele ainda goza de certa esfera de autonomia. Se de fato houvesse confusão entre gabinete e parlamento a moção de censura seria por si só desnecessária.

Sem prejuízo a essas considerações, a adoção do parlamentarismo esbarra no voto direto (art. 60, §4º, II, CFRB), e na perpetuidade do sistema presidencialista gravada pelo art. 3º do ADCT, como visto.

A possibilidade de aperfeiçoar o presidencialismo no Brasil deve ser buscada por meio de mecanismos ordinários de reforma a serem melhor visualizados num trabalho específico para tanto.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro.** Dados - Revista de Ciências Sociais, vol.31, n.1, pp. 5-34, 1988.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado.** 3ª ed. Barueria-SP: Manoele, 2010.
- ANDRADE BARBOSA, Leonardo Augusto. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964.** 2ª reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política.** 1ª ed. Porto Alegre: Globo, 1969, p. 272-273.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil.** 8ª ed. Brasília: OAB Editora, 2006.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CALDAS NETO, Pedro Rodrigues. Direito e liberdade. **Presidencialismo e Democracia na América Latina.** Disponível em: <<http://www.esman.org.br>>. Acesso em 18 de dezembro de 2016.
- CARRÉ, De Malberg Raymond. **Teoría General del Estado.** 2ª ed. Ciudad del México: Fondo de Cultura, 1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 11ª ed. São Paulo: Saraiva: 1985.
- DUVERGER, Maurice. **A new political system model: semi-presidential government.** *European Journal of political Research*, 8, p. 165-187, 1980.
- FAORO, Raymundo. **Assembleia constituinte: a legitimidade recuperada.** São Paulo: Brasiliense, 1985.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **O Poder Constituinte.** São Paulo: Saraiva, 1999.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado,** 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- KEINERT, Ruben César. **O que é Parlamentarismo.** 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de Governo: organizando a relação entre o executivo e o legislativo**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La Constitución**. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1975.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: Bahia, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRKINE-GUETZÉVITCH. **As novas tendência do direito constitucional**. São Paulo: Nacional, 1933.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Salvador: Juspodvim, 2016.

PRESIDENCIALISMO – PARLAMENTARISMO. Seminário Internacional. Brasília, Senado Federal, 19, 20, 21 de maio de 1987, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987.

SAHID, Maluf. **Teoria Geral do Estado**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: introdução**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOUSA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. 1ª ed. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional**, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

STRECK, Lênio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEMER, Michel. **Não à constituinte exclusiva**, In: Folha de S. Paulo, n. 28643, p. A3, 04/09/2007.