

FERNANDA RAQUEL CARVALHO

**PARLAMENTARISMO NO BRASIL: uma análise dos possíveis  
instrumentos de reforma.**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2019

FERNANDA RAQUEL CARVALHO

**PARLAMENTARISMO NO BRASIL: uma análise dos principais  
instrumentos de reforma.**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do professor M.S. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS – 2018

FERNANDA RAQUEL CARVALHO

**PARLAMENTARISMO NO BRASIL: uma análise dos principais  
instrumentos de reforma.**

Anápolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Banca Examinadora

---

---

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o sistema parlamentarista de governo bem como as limitações constitucionais que permeiam o tema e os principais mecanismos de reforma a serem utilizados em caso de uma possível implantação do referido sistema no Brasil. O método a ser utilizado na elaboração da monografia será o de compilação ou o bibliográfico, que consiste na exposição do pensamento de vários autores que escreveram sobre o tema escolhido. Inicialmente foi realizada uma explanação acerca do contexto histórico do surgimento do parlamentarismo e de suas características. A seguir foram descritas as limitações constitucionais de reforma, tanto as trazidas pelo próprio texto constitucional quanto as limitações implícitas expostas pela doutrina. Posteriormente, foram abordados os principais instrumentos de reforma do sistema de governo vigente, verificando-se sempre a viabilidade destes. Por fim, examinou-se as consequências e peculiaridades da adoção do sistema parlamentarista no Brasil.

**Palavras chave:** Parlamentarismo no Brasil. Sistema de Governo. Constituição. Mecanismos de Reforma.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I – O SISTEMA PARLAMENTARISTA.....</b>	<b>03</b>
1.1 Evolução Histórica.....	03
1.2 Características do Parlamentarismo.....	06
1.3 Espécies de Parlamentarismo.....	08
1.4 Histórico Parlamentarista no Brasil.....	10
<b>CAPÍTULO II – DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>12</b>
2.1 Poder Constituinte.....	12
2.3 Poder Constituinte Originário.....	14
2.4 Poder Constituinte Derivado Reformador.....	16
2.5 Limites Constitucionais Procedimentais, Circunstanciais e Temporais.....	17
2.6 Limites Materiais Explícitos.....	18
2.8 Limites Materiais Implícitos.....	19
2.9 Algumas Interpretações Quanto ao Sistema de Governo Presidencialista ser uma Cláusula Pétreia Implícita.....	20
<b>CAPÍTULO III- DOS POSSÍVEIS INSTRUMENTOS DE REFORMA E DAS CONSEQUÊNCIAS E PECULIARIEDADES DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA PARLAMENTARISTA NO BRASIL.....</b>	<b>23</b>
3.1 Nova Constituinte.....	23
3.2 Emenda à Constituição.....	25
3.3 Plebiscito.....	28
3.4Consequências Práticas da Implantação do Parlamentarismo e Peculiaridades.....	28
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>34</b>



## INTRODUÇÃO

O objetivo geral desse trabalho monográfico é analisar o Sistema Representativo Parlamentarista e os mecanismos viáveis a sua implantação no Brasil.

Para tanto, o método utilizado na elaboração da monografia foi o de compilação ou o bibliográfico, que consiste na exposição do pensamento de vários autores que escreveram sobre o tema escolhido. Desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se como apoio e base contribuições de diversos autores sobre o assunto em questão, por meio de consulta a livros periódicos e artigos na internet.

A escolha do tema foi inspirada no recorrente questionamento acerca do atual modelo adotado e sua relação com a instabilidade política vigente. Por conseguinte o Parlamentarismo é colocado como alternativa a este modelo e é visto como o ideal para o Estado Brasileiro, embora por óbvio não ser perfeito.

Admite-se que o modelo presidencialista, no Brasil, tem se mostrado bastante ineficiente, ficando tal afirmativa evidenciada pela crise política e econômica iniciada no ano de 2014. Além disso, é muitas vezes apontado como um modelo demasiadamente centralizado, que viabiliza a corrupção e leva os governantes a tomarem medidas visando unicamente a manutenção do poder, causando assim, uma crise de confiança generalizada nas instituições políticas.

Diante deste quadro, surgem propostas de reforma do sistema vigente, dentre elas a implantação do parlamentarismo, que é o objeto de estudo do presente

trabalho.

Em contrapartida ao Presidencialismo, o Parlamentarismo tem como características a distinção entre Chefe de Governo e Chefe de Estado, a Chefia do Governo com responsabilidade política e possibilidade de Dissolução do Parlamento.

Em razão das características acima citadas, dentre outras, o Parlamentarismo é visto por grande parte dos teóricos e cientistas políticos como o sistema ideal para o Estado Brasileiro, tendo em vista suas peculiaridades.

Ademais, para a sua implantação é necessário que se enfrente alguns desafios, como as disposições de ordem constitucional e a identificação do mecanismo ideal para a sua legitimação.

Deste modo, analisou-se no primeiro capítulo o sistema parlamentarista, sua história, principais nuances e características, o que trará antes de mais nada uma visão ampla do que é este sistema e como funciona.

Buscou-se no segundo capítulo, explorar as disposições constitucionais que cercam o tema, os impasses a serem enfrentados para a legitimação do Parlamentarismo diante do ordenamento jurídico vigente, sendo por este motivo, o tema abordado, de grande relevância científica.

E por fim, verificou-se no terceiro e último capítulo os possíveis instrumentos de reforma do sistema vigente a fim de se efetivar a implantação do parlamentarismo no Brasil, na oportunidade, discorreu-se acerca dos efeitos práticos de uma hipotética implantação, tendo em vista as condições atuais do Estado Brasileiro, com a intenção de analisar se a transição de um sistema para o outro conduzirá a mudanças benéficas aos quadros políticos brasileiros tal qual se encontram, e por consequência à sociedade brasileira como um todo.

## **CAPÍTULO I – O SISTEMA PARLAMENTARISTA**

Como sistema de governo pode-se definir genericamente, como a forma como o poder político é exercido. É, pois, incontroverso que adoção de algum dos sistemas existentes repercutirá diretamente em como serão distribuídas as funções entre legislativo e executivo, e por consequência em toda estrutura estatal.

O presente trabalho se ocupará em analisar o sistema parlamentarista e neste capítulo, especificamente, será abordada, sua construção histórica bem como as principais nuances e características e seu desenvolvimento no Brasil.

### **1.1 Evolução Histórica**

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

Destaca Dallari (1995, p. 83), o progressivo desenvolvimento do sistema Parlamentar:

O parlamentarismo foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo.

No mesmo sentido, Pinto (2013) informa que a doutrina em geral não é capaz de apontar o momento exato na história que o parlamentarismo tenha sido criado ou concebido como um sistema de governo. É na realidade, resultado de longo desenvolvimento humano em sua luta contra o poder ilimitado do Estado. Daí

surge a importância de uma abordagem histórica para facilitar a sua compreensão.

Quanto ao surgimento do parlamentarismo, Maluf (1999), da mesma forma, diz que o sistema teve a sua origem na Inglaterra, onde envolveu ao impulso da luta plurissecular, heroica, aspérrima e ininterrupta, da liberdade contra a tirania, dos direitos do homem contra o despotismo dos monarcas. Ainda segundo este autor, foi através do parlamentarismo que o povo inglês encontrou o roteiro do ideal democrático.

Para Dallari (1995, p. 1995), “momentos iniciais do parlamentarismo foram no ano de 1213, onde, o João sem Terra convocará ‘quatro cavaleiros discretos’ de cada condado, para com eles ‘conversar sobre os assuntos do reino’”.

Sobre o contexto do início do parlamentarismo, Filomeno (2016, p. 58) expõe que:

Compreenda-se, desde logo, que a Inglaterra da época, fracionada em feudos dominados pelos barões e outros nobres, tinha nestes a verdadeira fonte de poder, já que grande parte dos recursos de armas e homens era por eles fornecida à coroa, sobretudo na guarda do território, constantemente ameaçado pelos povos do continente, e a guerra santa das cruzadas. Desta forma, senão por consideração aos ditos nobres, cumpria ao rei fazer-se simpático aos senhores feudais, deles se aproximando mediante a estratégia do aconselhamento e reuniões periódicas.

Verifica-se que possivelmente o sistema parlamentarista surge a partir de uma desconcentração do poder, que antes pertencia quase que exclusivamente ao monarca, uma vez que toda a riqueza era fornecida pelos feudos e coroa era totalmente dependente desses recursos, assim, ao rei cumpria fazer-se simpático, dando certo prestígio aos senhores feudais aos consultarem em reuniões periódicas.

Na interpretação de Maluf (1999), sem dúvidas, o marco histórico do parlamentarismo como sistema representativo é a Câmara dos 25 barões, formada na Inglaterra, no século XIII, para se opor aos excessos da realeza, em observância sempre aos princípios democráticos. Esta Câmara, formada por cavaleiros ingleses, exigiram do rei, em 1215, que ele se abstinhasse de cobrar tributos sobre a propriedade, sem a concordância dos contribuintes. Além disso, os 25 Barões realizavam ainda realizavam a fiscalização do cumprimento dos princípios

consagrados na Magna Carta de 1215.

Mais tarde, porém, o Rei Henrique III tentou acabar com tais conquistas, mas foi vencido pelos nobres, o que fez fortalecer este colégio representativo, vindo a se denominar posteriormente de Câmara dos Lords, em seguida, por volta de 1640, formou-se a chamada Câmara dos Comuns.

Theodoro Júnior (1986) estabelece que o crescimento do parlamentarismo se dá a partir do enfraquecimento do poder monarca e citando Bordeau elenca fatos que colaboraram com a diminuição do poder do rei, tais como a ausência de responsabilidade do monarca, a influência das revoluções de 1648 e a 1688 e finalmente a personalidade dos monarcas que desagradavam tanto o povo quanto a nobreza.

Em suma, consoante preleciona Bastos (1995), na Inglaterra, por volta do século XII, o rei já se fazia assessorar por um conselho. Não obstante, tal cúria, nos séculos subsequentes, sofreu alterações profundas, devido a um aumento considerável na sua base representativa, o que ocasionou o surgimento de duas casas legislativas, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. Com isso, ampliaram-se as funções do parlamento, aumentando a função fiscalizadora bem como transferência substancial da competência para instituir tributos bem como a de convocar e manter exércitos. O Parlamento passou assim a ser representante de toda nação.

Contudo, conforme elucidado pelo mencionado autor, a ascensão parlamentar contou diversos retrocessos e inúmeras tentativas de retorno ao antigo regime. No século XVIII, houve a tentativa por parte dos dois primeiros reis da dinastia dos Stuarts de retornar ao absolutismo monárquico, entretanto sofreram uma intensa repressão do Parlamento. Obtiveram em 1628, a *petition of Rights*, confirmando as conquistas parlamentares. Sobrevieram conflitos entre o rei e o Parlamento que ocasionaram a dissolução do Parlamento pelo período de onze anos. Após isso, convocou-se novo Parlamento, e com a Guerra Civil, foi implantada a República, passando a vigorar uma ditadura Parlamentar. Contra esta surgiu uma revolução liderada por Cromwell, que estabeleceu um governo autoritário e pessoal. Com a

morte de Cromwell, os Stuarts voltaram ao poder, sendo destituídos somente com a Revolução Gloriosa, surgindo uma nova dinastia em seu lugar, os de Guilherme de Orange, sendo o período de maior consolidação do parlamentarismo, tendo feito surgir inclusive a *Bill of Rights*.

## 1.2 Características do Parlamentarismo

Tratado o contexto histórico do parlamentarismo, passaremos a analisar as principais características desse sistema.

Soares, (2001, p. 510) define de forma sintética o sistema parlamentarista: “[...] é uma forma de regime representativo dentro do qual a direção dos negócios públicos pertence ao parlamento e ao chefe do Estado, por intermédio de um gabinete responsável perante a representação nacional”.

Evidencia Maluf (1999), o caráter democrático do parlamentarismo, uma vez que de acordo com o autor, o parlamentarismo é o mais perfeito sistema de governo democrático, sendo que a primeira razão se encontra no fato de que este modelo permite o funcionamento normal do sistema representativo sem impedir a manifestação da soberania nacional.

Sem embargo, são princípios básicos da democracia o assentimento permanente do povo e a responsabilidade política dos representantes. Quando as manifestações da vontade do povo só se verifica em eleições gerais periódicas, normalmente quadrienais, tem-se um governo democraticamente constituído; no entanto, a democracia não se identifica apenas na origem do poder, isto é, pelo seu aspecto interior, senão também, e principalmente, pela maneira como funciona o mecanismo estatal. A questão da origem do poder, aliás, chega a ser secundária quando se tem em vista um governo de fato, ilegalmente constituído, pode ser mais democrático no seu desenvolvimento do que um eleito (MALUF, 1999).

Quanto a repartição do poder, verifica-se que no parlamentarismo, a figura do chefe de Estado se distingue do chefe de governo, há, portanto, uma dualidade do executivo.

O Chefe de Estado, conforme preceitua Dallari (1995), representado pelo monarca ou pelo Presidente da República, não participará das decisões políticas, exercendo preponderantemente uma função de representação do Estado.

Segundo Maluf (1999, p. 230) “Como não governa, o Chefe de Estado é politicamente irresponsável. Seria ilógico mesmo atribuir-lhe responsabilidade política por funções que não exerce, por atos de governo que competem ao Ministério”

De acordo com Dallari (1995, p. 84) é inegável a importância do Chefe de Estado:

[...] É inegável, todavia, que o Chefe de Estado é uma figura importante, pois, além das funções de representação e além de atuar como vínculo moral do Estado, colocado acima das disputas políticas, ele desempenha um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um novo Primeiro Ministro à aprovação do Parlamento. Essa indicação é extremamente difícil, muitas vezes, nos sistemas pluripartidários, pois deve ser escolhido alguém que revele estar em condições de compor um Gabinete que obtenha a aprovação da maioria parlamentar.

Esclarece Pinto (2013) que cabe ao Chefe de Estado promover a coerência tanto do governo quanto do Parlamento. Ressalta que em determinados sistemas parlamentaristas terá o poder de escolher o Chefe de Governo e seu gabinete, além disso, poderá dissolver o Parlamento e convocar novas eleições.

Quando couber ao Chefe de Estado a nomeação do Chefe de Governo, em conformidade com o que ensina Maluf (1999), em regra, o Chefe de Estado nomeará um dos estadistas de maior projeção no cenário nacional, e a ele será conferido-lhe o encargo de promover entendimentos com as diversas correntes de opinião e compor o Ministério.

Em relação à atribuição, Pinto (2013) revela que ao Chefe de Governo, também denominado primeiro ministro, cabe funções soberanas de administração interna, ou seja, cabe ao Chefe de Governo administrar internamente o seu Estado.

Outrossim, acentua o autor, uma importante característica do

parlamentarismo que é a responsabilidade do Chefe de Governo, haja vista que decisões errôneas ou prejudiciais poderão ser cobradas pelo Parlamento, pela opinião pública e pelo Chefe de Estado. O primeiro ministro deverá obrigatoriamente e diretamente dar esclarecimentos ao Parlamento, caso este não aprove suas decisões políticas. Além do mais poderá sofrer a chamada “moção de censura” ou de desconfiança, neste caso haverá a destituição do Chefe de Governo e de todos que com ele estão (BONAVIDES, 2000).

Ademais, segundo Dallari (1995) diferentemente do Chefe de Estado, o Chefe de Governo não possui mandato com tempo determinado, ou vitalício nos casos de países de regime monárquico, podendo permanecer no cargo por alguns dias ou por muitos anos.

Explica o citado autor, como se dá a demissão do Chefe de Governo, informa que tal demissão poderá ser em razão da perda da maioria parlamentar ou pelo voto de desconfiança. Quanto à primeira hipótese, explica que o Chefe de Estado só conseguira permanecer no cargo caso possuía maioria parlamentar, diversamente disso, o Primeiro Ministro perderá sua base de sustentação política e deverá se demitir do cargo. Em relação à segunda hipótese, estabelece que se um parlamentar desaprova a política desenvolvida pelo Chefe de Governo, este poderá propor o voto de desconfiança, vez que está contrariando a vontade do povo, de que são os parlamentares representantes.

Noutro vértice, há também a possibilidade de dissolução do Parlamento, conforme elucida Maluf (1999, p. 231):

Ao princípio da responsabilidade política do Ministério perante a representação nacional corresponde o da faculdade que tem o Chefe de Estado para dissolver o Parlamento em consulta à nação. De fato, o voto de desconfiança, principalmente quando secundado em tempo relativamente curto, estabelece uma situação de conflito entre os dois poderes políticos, cabendo então ao Chefe de Estado, atento às manifestações da opinião pública, resolvê-lo pelas alternativas que se lhe oferecem: nomear novo Gabinete ou dissolver o Parlamento.

Assim como o Chefe de Governo, que poderá ser demitido caso tome decisões errôneas e prejudiciais ou perca sua base de sustentação política, explica o autor que, havendo uma instabilidade e desconfiança no Parlamento, poderá o

Chefe de Estado consultar a nação e dissolvê-lo.

Acerca da composição do Parlamento, representa-se este pela Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns, como descreve Acquaviva (2010, p. 184):

O parlamento é formado por duas câmaras: a Câmara dos Comuns (eleita por sufrágio universal) e a Câmara dos Lordes (nomeada pelo rei). A Câmara dos Comuns possui maior ascendência que a dos Lordes, pois está não tem outra missão a não ser rejeitar os projetos votados pelos Comuns que não tenham caráter financeiro. Ora, no mundo moderno rara é a lei importante que não tem caráter financeiro e, além disso, havendo rejeição, a Câmara dos Comuns pode recolocar o projeto vetado em nova votação.

Nesses termos, o autor esclarece que a Câmara dos Lordes, nomeada pelo Chefe de Estado, terá unicamente a função de rejeitar os projetos elaborados pela Câmara dos Comuns que não tenham caráter financeiro.

### **1.3 Espécies de parlamentarismo**

A doutrina de Bonavides (2000) traz duas formas históricas de parlamentarismo, o parlamentarismo clássico ou dualista, e o parlamentarismo contemporâneo ou monista.

No que se refere ao sistema clássico ou dualista, explica que este surgiu em função do declínio da monarquia e a ascensão política do povo, onde preponderaram características tais como a igualdade entre os poderes executivo e legislativo, a colaboração dos dois poderes entre si, e a existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo.

Quanto ao sistema contemporâneo ou monista, relata que existem dois aspectos relevantes, que o define de forma mais lógica, que são o afastamento do chefe tradicional do executivo representado pelo rei ou Presidente da República da participação em decisões políticas do governo, ficando seu papel restrito a Chefe de Estado, e o poder e a autoridade soberana centralizado no gabinete.

Na visão do autor, no parlamentarismo clássico há uma divisão de poder igualitária entre executivo e legislativo, enquanto que no parlamentarismo

contemporâneo o poder se encontra concentrado de forma mais densa nas mãos do Parlamento, haja vista o Chefe de Estado exercer função meramente diplomática.

Para o autor, o Chefe de Estado, no parlamentarismo clássico, aparece, de forma permanente, como elemento reflexivo e moderador, cuja importância aumenta ainda mais nas crises ministeriais. contemporâneo, por sua vez, quem exerce tal função é o gabinete, vez que controla todo governo e dirige a nação.

#### **1.4 Histórico Parlamentarista no Brasil**

No decorrer da história, em diferentes contextos, verifica-se que o Brasil vivenciou algumas experiências parlamentaristas.

A primeira experiência se inicia no reinado de D. Pedro II, e para Maluf (1999), o sistema dominou o cenário político do segundo Império brasileiro, desenvolvendo-se como uma manifestação espontânea da consciência nacional.

O ponto de partida é a Constituição brasileira de 1824, que segundo Soares (2001), seguiu o mesmo caminho de outras constituições monárquicas europeias do século XIX e consagrou a monarquia constitucional, tendo como titulares da soberania nacional o Imperador e o Parlamento.

Acerca dessa experiência parlamentar brasileira, Carvalho (1933), diz que a Constituição do período imperial era antiparlamentarista, pois dava ao monarca o direito de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado sem dar nenhuma importância aos votos do Parlamento; não determinava que os Ministros se retirassem do poder, quando do perdessem a confiança na maioria parlamentar; não dava ao Imperador o direito de dissolver a Câmara dos Deputados, a não ser em caso de salvação pública; não o obrigava a escolher os Ministros entre os membros do parlamento; não reconhecia a figura do presidente do conselho de Ministros; não estabelecia a responsabilidade política dos Ministros, somente a criminal; atribuía, por fim, ao Imperador, poderes quase iguais aos chefes de Estado de Repúblicas presidencialistas.

Muito embora, o sistema adotado na aparência se revestisse de

parlamentarismo, em seu funcionamento a própria Constituição da época, não propiciava os mecanismos necessários para a sua efetivação.

A Constituição de 1824 conferia ao Imperador o Poder Moderador, que lhe dava a faculdade de dissolver a câmara a qualquer momento. A esse respeito ensina Maluf (1999, p. 235), citando a Constituição Brasileira de 1824:

[...] no seu art. 101, conferia ao imperante o exercício do poder moderador, com a faculdade de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado. O poder moderador, segundo o texto do art. 98, era a chave de toda organização política, competindo-lhe, principalmente, velar sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos. Ao mesmo poder moderador dava o art. 101, n. 5, a faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições.

Apesar disso, o parlamentarismo vigorou por cinquenta anos e só veio a findar com a proclamação da república em 1889. No entanto, este sistema retorna em 1961, de forma e impulsionado por motivos diferentes do período imperial.

A segunda experiência parlamentarista, consoante expõe Blume (2015) se inicia na tentativa de diminuir os poderes do presidente, tendo em vista que com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart assumiu a presidência, o que gerou uma grave crise institucional. Assim, a implantação do parlamentarismo se deu através Ato Adicional nº 4 à Constituição de 1946, aprovado em 2 de setembro de 1961.

Sobre a crise que levou novamente a instituição do parlamentarismo, observa Pontes de Miranda (1963, p. 39):

[...] as causas da crise de 1961 foram as mesmas que levaram a anteriores estremecimentos e derrocadas do poder, sem que se possa dizer que a revolução de 1930, a revolução de 1932, a transformação golpista de 1937 e a de 1961 não tivessem embasamentos em fatores econômicos, inclusive por aquelas forças responsáveis por eles. A desdemocratização e a falta de crescimento da igualdade foram fatores. A eclosão serviu por vezes aos elementos que desdemocratizavam e frenavam a igualização.

Denota-se da citação, que a crise de 1961 que resultou na implantação

do parlamentarismo, não foi simplesmente uma tentativa de mudança estrutural, esta foi sim motivada por interesses políticos e econômicos dominantes, e teve as mesmas causas que levaram a anteriores derrocadas do poder.

Conquanto, desta vez, a experiência parlamentarista foi bastante efêmera, conforme explica Fausto (1996), o ato que instituiu o parlamentarismo, previa um plebiscito em 1965, onde a população escolheria definitivamente o sistema de governo que vigoraria a partir de então. Entretanto correntes ligadas a João Goulart iniciaram uma campanha para a antecipação do plebiscito e o que de fato ocorreu. Deste modo, em janeiro de 1963, o povo fez a escolha pelo retorno do presidencialismo, assumindo João Goulart novamente a chefia do governo.

## **CAPÍTULO II – DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS**

A Constituição Federal de 1988, quanto a sua alterabilidade é classificada como rígida, uma vez que somente são alteráveis por meio de procedimentos especiais, mais complexos e difíceis do que aqueles próprios à atividade comum do Poder Legislativo (TEIXEIRA, 1991).

É notório que mudanças sociais provenientes de diversos fatores, como tempo, costumes, faz com que seja necessário que a Constituição propicie, em seu texto, mecanismos de alteração.

Ademais, em situações mais específicas e drásticas, como a ruptura do regime ditatorial para o regime democrático ocorrida no Brasil nas últimas décadas do século passado, o que ocorre é a verdadeira implantação de uma nova ordem Constitucional.

Desta forma, neste capítulo, teceremos considerações acerca do poder constituinte e de suas limitações quanto possibilidade de reforma.

### **2.1 Poder Constituinte**

O poder constituinte, numa primeira definição, é o poder de criar a Constituição, de instituir o ordenamento jurídico supremo do Estado, é, pois, o próprio Estado, juridicamente falando (MOTTA, 2018).

Pode-se dizer que o poder constituinte é a expressão da vontade popular que representa os anseios da sociedade politicamente organizada. Tal poder delimita

a estrutura do Estado além de atribuir aos representantes do povo o direito de alterar as normas constitucionais passando de uma democracia direta para a representativa. Nasce com a vontade do povo de organizar a sociedade de acordo com os dogmas sociais, sendo a vontade popular condicionamento do poder constituinte e principal elemento formador dele (TRINDADE, 2017).

Sobre o poder constituinte, Tavares (2012, p.52) aduz que:

É aceito que, por definição, não existe norma jurídica superior à constitucional. Esta, portanto, ocupa o patamar último do Direito. Nesse sentido, o fundamento da Constituição não poderá ser encontrado em nenhuma regra de matiz jurídico-positivo. O poder constituinte é o supremo fornecedor das diretrizes normativas que constarão desse documento supremo. Não obstante isso, referido “poder” encontra limitações que lhe balizam o atuar, e que adiante serão desenvolvidas.

Nesse sentido, a doutrina costuma diferenciar poder constituinte originário e poder constituinte derivado.

## **2.2 Poder Constituinte Originário**

O poder constituinte originário, através da Constituição, estabelece um novo Estado organizado, que cria poderes destinados a reger os interesses do povo. Não há forma prefixada pela qual ele se manifesta, uma vez que é incondicionado e ilimitado, no entanto, apontam-se duas formas básicas de expressão: A assembleia Nacional Constituinte e o Movimento Revolucionário (MORAES, 2003).

Conceituando o poder originário, Temer (2007, p. 33) diz que:

[...] ressalta-se a ideia de que surge novo Estado a cada Constituição, provenha ela de movimento revolucionário ou de assembleia popular. O Estado brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1964, o de 1937, de 1934, de 1891, ou de 1024. Historicamente é o mesmo, geograficamente pode ser o mesmo. Não o é, porém, juridicamente. A cada manifestação constituinte, editora de atos constitucionais como Constituição, Atos Institucionais e até Decretos, nasce Estado. Não Importa a rotulação conferida ao ato constituinte. Importa a sua natureza. Se dele decorre a certeza de rompimento com a ordem jurídica anterior, de edição normativa em desconformidade intencional com o texto em vigor, de modo a invalidar a normatividade vigente, tem-se novo Estado.

Á vista disso, o poder constituinte originário se manifesta pelo rompimento da ordem jurídica constitucional anterior, fazendo-se nascer um novo Estado.

Caracteriza-se o poder constituinte originário por ser inicial, pois instaura uma nova ordem jurídica; ilimitado, uma vez que não tem que respeitar os limites postos pelo direito anterior; incondicionado, porque não tem de submeter-se a qualquer forma prefixada de manifestação; permanente, tendo em vista que o poder constituinte originário não se esgota com a edição da nova Constituição, sobrevivendo a ela e fora dela como forma e expressão da liberdade humana, em verdadeira ideia de subsistência (LENZA, 2012).

Como dito anteriormente, o poder constituinte originário poderá manifestar-se de duas formas distintas, através do Movimento Revolucionário (outorga) e da Assembleia Nacional Constituinte. O primeiro se caracteriza pela declaração unilateral de vontade do agente revolucionário, a segunda, por sua vez, nasce da deliberação da representação popular (LENZA, 2012).

Acerca da Assembleia Nacional Constituinte, Bonavides (1981) ensina que esta, em tese, tudo pode, mas quando se reúne traz compromissos indeclináveis advindos de suas origens sociais políticas e ideológicas estreitando seu espaço de ação, sem, todavia desfalca-la nas qualidades de grande fórum e plenário insubstituível de uma vontade nacional em busca de consenso.

Deste modo, embora o poder constituinte originário seja inicial, autônomo e incondicionado, o constituinte está implicitamente limitado aos fatores que dão origem a manifestação inauguradora do Estado, tais como, fatores ideológicos, econômicos e o pensamento dominante da comunidade (TEMER, 2007).

### **2.3 Poder Constituinte Derivado Reformador**

O poder constituinte derivado confere a possibilidade de modificação do

texto constitucional.

Embora as constituições sejam concebidas para serem eternas, a evolução dos fatos sociais pode fazer com que se necessite que se faça ajustes e modificações no texto constitucional, com o fim de ajustar as vontades do poder constituinte originário e da sociedade (Bornin, 2015).

Se as constituições são criadas com a pretensão de serem definitivas, no sentido de voltadas para o futuro, sem duração prefixada, nenhuma constituição deixa de sofrer modificação ao longo do tempo para adaptar-se aos novos tempos, as circunstâncias ou ainda, para acorrer às exigências de solução de problemas que podem nascer de sua própria aplicação e interpretação (MIRANDA, 2002).

Ao contrário do poder constituinte originário, o poder constituinte derivado é condicionado e limitado aos parâmetros a ele impostos possuindo natureza jurídica e não um poder de fato (LENZA, p.189).

No plano doutrinário, Temer (2007, p.36) destaca a competência do poder constituinte derivado de adequar a lei maior a realidade fática:

As constituições pretendem ser eternas, mas não imodificáveis. Daí competência atribuída a um dos órgãos do poder para a modificação constitucional, com vistas a adaptar preceitos da ordem jurídica a novas realidades fáticas. Pode-se sobre a adequada rotulação: se poder constituinte ou competência reformadora. É certo que, por força da reforma, criam-se normas constitucionais. Já agora, entretanto, a produção dessa normatividade não é emanação direta da soberania popular, mas indireta, como também ocorre no caso da formulação da normatividade secundária (leis, decretos, sentenças judiciais).

O poder constituinte reformador é também, portanto, expressão da soberania popular, em que pese ser na sua forma indireta, assim como ocorre através da produção da normatividade secundária.

A doutrina de Sieyès (1988) o descreve como um poder que não dispõe dos mesmos atributos do poder originário, é um poder instituído por outro poder sendo assim caracterizado como derivado, pois deriva de outro poder que o

estabelece na própria Constituição, sendo assim, decorre uma outra característica, a de ser subordinado ao poder que o instituiu, com limites implícitos e explícitos na Constituição que o criou, assim só pode decidir certas coisas segundo os parâmetros da Constituição.

Desta forma, o poder reformador é derivado do poder originário, estando sujeito aos seus parâmetros, sendo capaz de modificar posteriormente a constituição, mas está, no entanto, adstrito a limitações de ordem material, formal, procedimental e circunstancial, as quais trataremos a seguir.

#### **2.4 Limites Procedimentais, Circunstanciais e Temporais**

A competência reformadora se realiza através da Emenda à Constituição, que este prevista no artigo 59, I da CF.

O procedimento de elaboração da Emenda deve observar alguns pressupostos estabelecidos na Constituição. O artigo 60 prevê que a iniciativa é conferida ao Presidente da República ou a um terço dos deputados federais, ou a um terço dos senadores e, ainda, por proposta de mais da metade das assembleias legislativas. O artigo 62 § 2º, determina que a proposta deve ser votada e discutida em cada casa do Congresso Nacional em dois turnos de votação e para sua aprovação é necessário 3 /5 dos votos dos membros de cada casa do Congresso Nacional. Por fim, de acordo com o artigo 63 § 3º, não há sanção e a promulgação é efetivada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Este procedimento há de ser rigorosamente obedecido, sob pena de inconstitucionalidade em razão de desobediência à forma (TEMER, 2007).

As limitações circunstanciais dizem respeito a situações anormais, durante os quais o poder de reforma não pode ser validamente exercido. Assim, nos termos do artigo 60, § 1º da Constituição Federal, não se poderá emendar a Constituição na vigência de estado de sítio e estado de defesa ou intervenção federal.

A limitação temporal consiste na vedação de reformas de determinados dispositivos em certo período de tempo, após ser promulgada uma nova constituição. Esta proibição se dá para garantir a estabilidade dos novos institutos. (NOVELINO, 2016)

## 2.5 Limites Materiais Explícitos

O reconhecimento de limitações de cunho ordem material significa que as normas constitucionais não se encontram à disposição plena do legislador, mesmo que este atue por meio de uma maioria qualificada, sendo necessário, por um lado, que se impeça uma vinculação inexorável e definitiva das futuras gerações às concepções do constituinte, ao mesmo tempo em que se garanta as constituições a realização de seus fins (SARLET, 2016).

Sobre as limitações materiais, Barroso (2009, p.165):

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 majorias ocasionais – que surgem em situações extraordinárias – destruam o projeto constitucional diante de contingências da crise, com transformações precipitadas e impensadas da Constituição.

Tais limitações materiais, denominadas de cláusulas pétreas, inibem a reforma constitucional sobre determinadas matérias, razão pela qual a emenda e revisão não podem recair sobre o “cerne imodificável da Constituição”, compreendendo proibições explícitas e implícitas (MORAES, 2017).

Mendes, Coelho e Branco (2008), destacam que:

O significado último das cláusulas pétreas está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão-só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução e de apelos próprios de certo momento político destrua um projeto duradouro.

No artigo 60, § 4º da Constituição Federal estão contidos os limites materiais explícitos, as denominadas cláusulas pétreas, estas trazem restrições ao

poder reformador, não podendo tal poder alcançar, conforme prevê o artigo, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto universal e periódico, a separação dos poderes, os direitos e garantias individuais.

De acordo com Sarlet (2016, p.116):

A simples leitura dos incisos do art. 60, §, 4º, da CF já revela que cada uma das “cláusulas pétreas”, ainda que individualmente considerada, diz respeito a um conjunto mais abrangente de dispositivos e normas da Constituição, o que resulta ainda mais evidente quando se está em face de uma emenda constitucional concreta, que, ao alterar o texto da Constituição, poderá afetar (mesmo sem referência direta a uma das “cláusulas pétreas”) algum (ou alguns) dos limites materiais.

Nesta esteira, verifica-se que as cláusulas pétreas englobam todos os dispositivos e normas constitucionais com elas relacionadas, e as emendas constitucionais, ainda que não versem diretamente sobre o conteúdo das cláusulas pétreas, há o risco de indiretamente as afetar.

## **2.6 Limites Materiais Implícitos**

Quanto aos limites materiais implícitos, são aqueles contidos e identificados ao longo do texto constitucional, decorrentes dos princípios, do regime, da forma de governo adotados.

Na visão de Bonavides (2001, p.178) essas limitações “são basicamente aquelas que se referem a extensão da reforma, á modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário”.

A existência de limites materiais expressamente previstos na Constituição habitualmente denominados de “cláusulas pétreas” ou “garantias de eternidade” não excluí, por sua vez, outras limitações desta natureza ainda que não explicitamente expressos na Constituição (SARLET, 2016).

Segundo Temer (2007, p.37) são limitações implícitas:

São limitações implícitas as vedações atinentes à supressão do próprio artigo que impõe expressamente aquelas proibições. Não teria sentido emenda que suprimisse o disposto no § 4º do art. 60 da CF. Outra vedação implícita é a impeditiva de reforma constitucional que reduza as competências dos Estados federados. Assim, não é permitido ao exercente da competência reformadora localizar as competências residuais dos Estados e, por emenda aditiva, acrescentá-las às de União ou do Município, pois isto tende a abolir a Federação. É que, em dado instante, o texto Constitucional, embora mantivesse intacta a sua letra, estaria substancialmente modificado na medida em que os Estados federados não tivessem nenhuma competência. Também se veda implicitamente, alteração constitucional que permita a perpetuidade de mandatos, dado que a temporariedade daqueles é assento do princípio republicano. Finalmente, é proibição implícita aquela atinente ao procedimento de criação da norma constitucional em nível derivado.

Portanto, apesar de não expressas, algumas normas não poderão ser objeto de modificação, para o autor, é vedado emenda com o intuito de suprimir as proibições do § 4º do art. 60 da CF. Ademais, a redução de competência de Competência embora não expressa também é vedada assim como a emenda que disponha sobre perpetuidade dos mandatos e procedimento de criação da norma constitucional em âmbito derivado.

## **2.6 Algumas Interpretações Quanto ao Sistema de Governo Presidencialista ser uma Cláusula Pétrea Implícita**

É sabido que o sistema de governo presidencialista no Brasil foi instituído através do plebiscito de 1993, e por não estar previsto expressamente no rol § 4º do art. 60 da CF, não há consenso entre os juristas se o sistema presidencialista de governo trata-se de uma cláusula pétrea implícita.

Para Moraes (2017) a forma de governo consiste sim em uma limitação material implícita, pois não há possibilidade de substituição da república pela monarquia, nem de substituição do presidencialismo para o parlamentarismo, após o plebiscito de 1993, a teor dos art. 1º, caput, e 76 da Constituição Federal e art. 2º do ADCT.

Segundo Dantas (2004), também em sua interpretação, resumindo o posicionamento de que o parlamentarismo é incompatível e destaca dois argumentos. O primeiro é que não há compatibilidade do parlamentarismo no Brasil com o princípio da separação de poderes. Seria inadmissível adotar um sistema que fosse de encontro uma cláusula pétrea.

O segundo argumento preleciona que o resultado do plebiscito de 1993 caracterizou definitivamente a forma e o sistema de Governo a ser adotado. A vontade do povo foi expressa à época e seria uma ofensa ao titular do poder constituinte ir de encontro ao decidido.

Por outro lado, Masson (2016) entende de forma diversa. Segundo ela, a única cláusula pétrea seria sobre a abolição ou restrição ao princípio da separação dos poderes. Adotar o parlamentarismo seria uma reinterpretação do relacionamento entre os Poderes.

O doutrinador Novelino (2016), aponta que há quem sustente a impossibilidade de modificação do sistema de governo sob o argumento de ter sido submetido a plebiscito para se tornarem definitivos. Interpreta-se a previsão de realização do plebiscito como uma transferência, por parte do constituinte a favor do povo, da decisão soberana sobre este assunto. Outro raciocínio, complementar a este, é no sentido da incompatibilidade do sistema parlamentarista com o princípio da separação dos poderes. Neste caso, o plebiscito de 1993 é visto como a única e excepcional possibilidade de adoção do parlamentarismo.

Para o referido autor, no entanto, a conclusão sobre o assunto deve ser em outro sentido, uma vez que a análise do contexto histórico quando da elaboração da Constituição revela que a previsão do plebiscito teve um sentido de compromisso dilatatório, resultante da inexistência de consenso quanto ao sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista) a ser adotado.

Prossegue dizendo ainda que, em relação ao presidencialismo, não parece existir qualquer relação essencial entre esse sistema de governo e o núcleo de legitimidade da Constituição. O presidencialismo sequer está entre os “princípios

fundamentais” do Título I da Constituição de 1988. A separação dos poderes, assim como todo princípio pode ser realizada de diferentes modos. De todo modo, em que pese não ser impossível a mudança, conclui que para ser considerada legítima em face do plebiscito anteriormente realizado, deverá ser submetida a uma nova consulta popular (plebiscito ou referendo).

Pois bem, neste contexto, a partir da análise divergência quanto a petricidade do sistema de governo, verifica-se que ainda não é possível identificar o mecanismo exato e juridicamente aceito para a implantação do parlamentarismo e sua efetivação.

No entanto, partindo das diferentes interpretações, é possível identificar e analisar possibilidades cabíveis.

Deste modo, a compreensão do conteúdo aqui exposto, será de grande valia para apontar-se os possíveis e viáveis mecanismos de alteração do sistema de governo vigente.

## **CAPÍTULO III – DOS POSSÍVEIS MECANISMOS DE REFORMA E DAS CONSEQUÊNCIAS E PECULIARIEDADES DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA PARLAMENTARISTA NO BRASIL**

Como visto anteriormente, não há ainda consenso quanto à possibilidade de se modificar o sistema de governo sob a vigência da atual ordem constitucional.

Por conseguinte, da análise da possibilidade de reforma e do dissenso quanto ao assunto, decorre a verificação dos possíveis mecanismos de reforma.

### **3.1 Nova Constituinte**

A assembleia Nacional Constituinte é a manifestação poder constituinte originário e sua instauração com a consequente promulgação ou outorga de uma nova constituição daria início a um novo ordenamento jurídico constitucional, e é provavelmente a única forma de se introduzir o parlamentarismo no Brasil se o presidencialismo for considerado de fato uma cláusula pétrea.

Na visão do Ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Ayres Britto (2016), embora o parlamentarismo seja o que menos enseja crises institucionais, segundo o Ministro, a atual constituição não permite a adoção de tal sistema, uma vez que a Constituição Federal descreve todos os atributos provenientes da Presidência da República e no Artigo 5º traz os três poderes independente da República que não podem ser unificados, deste modo, trata-se de cláusula pétrea, que para alteração deverá se convocar novamente uma constituinte.

Neste contexto, a mudança do sistema presidencialista só seria possível

mediante uma nova Assembleia Nacional Constituinte, por ser o sistema de governo uma cláusula pétrea.

Entretanto, uma nova constituinte é medida drástica e significa o rompimento da ordem jurídica, devendo ser realizada em momentos excepcionais conforme explica Termer (2009, p.10):

Por outro lado, uma constituinte só pode ser convocada para abrigar situações excepcionais. Somente a excepcionalidade político-constitucional a autoriza. Foi assim coma Constituinte de 87/88. Saímos de um sistema autoritário para um democrático, e a nova norma jurídica deveria retratar, como o fez, a nova moldura. Sob essa configuração, é inaceitável a instalação de uma constituinte exclusiva para propor a reforma política. Não vivemos um clima de exceção e não podemos banalizar a ideia da constituinte, seja exclusiva ou não.

Á vista disso, não seria prudente a convocação de uma nova constituinte com o único proposito de reforma em aspectos políticos, correndo-se o risco de banalizar a ideia de constituinte.

Desta forma, a mudança de sistema por intermédio de uma nova constituinte, somente se daria em uma eventual convocação, mediante a ocorrência de uma excepcionalidade politico-constitucional.

Doutro modo, há quem não veja empecilho a instauração para a reforma parcial da constituição, presentes alguns elementos, para Neto e Sarmiento (2012) não há impossibilidade teórica na convocação de uma assembleia constituinte parcial, tendo em vista que o que lastreia o poder constituinte é a soberania popular, assim, é plenamente possível conceber um cenário em que haja uma intensa mobilização do povo no sentido de ruptura com apenas parte da ordem constitucional vigente, sem que se pretenda romper com outras partes da constituição, nesse contexto, uma assembleia constituinte parcial seria mais adequada do que outra, já que não é a assembleia constituinte a titular do poder constituinte, esse reside no povo, que a assembleia apenas representa. Contudo, fora de genuíno momento constituinte, caracterizado por intensa mobilização popular em favor do rompimento, ainda que parcial, com a Constituição, esta possibilidade

não existe.

Não obstante, muito embora o autor acima citado admita que em possível convocar-se uma constituinte parcial para determinado fim, adverte que somente ocorreria mediante manifestação popular intensa, o que não seria o caso da mudança do sistema governo no Brasil, haja vista que não se observa grande movimentação por parte da população nesse sentido, ficando esse debate comumente restrito a teóricos políticos, juristas e entre a classe política.

### **3.2 Emenda à Constituição**

Para se efetivar a aplicação do sistema parlamentarista através de emenda à Constituição, imprescindível é a análise de sua conformidade com as cláusulas pétreas.

Uma das principais objeções à adoção do parlamentarismo é a suposta incompatibilidade com o sistema federativo disposto como cláusula pétrea no artigo 60 § 4º inciso I da Constituição Federal, logo, impossível sua aplicação por meio de emenda.

Acerca desta incongruência, Rui Barbosa (1939, p.58) diz que “A natureza democrática das nossas instituições nada perderia com a substituição do governo presidencial pelo governo de gabinete. O que eu, porém, não saberia é de que modo conciliar com este o mecanismo do sistema federal”.

Todavia, atualmente tende a acreditar-se que esta incompatibilidade teorizada entre Parlamentarismo e Federalismo não se manifesta na prática. Para tanto basta observar que Estados Federais tais como o Canadá, a Austrália, a Índia, a Áustria e a Alemanha adotam tranquilamente sistemas parlamentaristas (GROFF, 2003).

De acordo com Albuquerque (2006), examinando o conceito de governo parlamentar e o conceito de federação, seria impossível mostrar em que é que

esses conceitos se opõem. O que distingue o governo parlamentar é que nele o poder executivo é uma delegação do parlamento, não estando esta ideia de forma alguma em contraposição com a de um regime federal.

Ainda segundo o autor, há diversos países como a Inglaterra que, adotam o federalismo e o sistema parlamentar sem que um anule o outro, deste modo, a alegação de incompatibilidade não se sustenta, diante do fato de que uma das maiores nações do mundo é uma federação parlamentar. Além disso, ninguém é capaz de mostrar onde esteja o dito antagonismo, pelo contrário, federação traria ao sistema parlamentar o grande corretivo de impedir que jamais o poder central pudesse, em um caso de dissolução da Câmara, fazer uma fraude uniforme em todo país.

Conforme explica Campos (1962, p.5) “Não é a maneira como se organiza o poder executivo que embaraça ou facilita a federação. Num ou noutro sistema, o que importa é verificar se, na ordem estatal, ocorrem, em grau maior ou menor, os traços definidores daquela forma de Estado”.

Verifica-se que o parlamentarismo não implica na retirada da autonomia dos entes federativos, sendo tal sistema plenamente compatível com a forma federativa de Estado.

Outro ponto a ser considerado é a possível afronta ao princípio da separação de poderes, consubstanciado como cláusula pétrea no artigo 60 § 4º inciso III.

Ademais, o parlamentarismo se baseia na tripartição dos poderes do Estado, porém, valoriza mais o ideal da harmonia do que o da independência, tendo em vista que o parlamentarismo não é regime de subordinação do executivo ao legislativo. Os poderes são formalmente independentes, no sentido de que cada um deles tem a sua organização própria e atua por si mesmo na esfera de sua autoridade, mas exerce as funções gerais do Estado em colaboração mútua, em

entendimento harmônico, com limitações recíprocas, nascendo dessa interdependência a harmonia dispensável ao bem comum (MALUF, 2018).

Nesse aspecto, Bonavides (2000, p. 254) assevera que:

O governo parlamentar, sob a legítima inspiração do princípio da separação de poderes, é aquela forma que assenta fundamentalmente na igualdade e colaboração entre o executivo e o legislativo, e como tal foi concebido e praticado na fase áurea do compromisso liberal entre a monarquia, presa ao saudosismo da idade absolutista, e a aristocracia burguesa da revolução industrial, ligada mais teórica que efetivamente às novas idéias democráticas.

Outrossim, uma das principais características do sistema parlamentarista é a responsabilidade política, sendo o Parlamento um constante e poderoso fiscal da administração do chefe de Governo. Os erros e equívocos das decisões políticas são rigorosamente cobrados pelo Parlamento. Dessa forma, o chefe de Governo e seu gabinete devem responder por todas as decisões políticas, quer ao Parlamento, quer do chefe de Estado, quer à opinião pública. Podem ser, inclusive, convocados em caráter obrigatório para dar explicações diretamente ao Parlamento pelas decisões políticas que tomaram (PINTO, 2013).

Deste modo, a ideia de que legislativo e executivo se confundem é equivocada, uma vez que não há que se confundir responsabilização com confusão de poderes. O gabinete não está hierarquicamente superior ao parlamento, mas o que existe é uma cooperação e harmonia entre ambos.

Por fim, quanto ao voto direto secreto e universal disposto no artigo 60 § 4º inciso II, é sabido não ser esta uma regra constitucional sem exceções, neste sentido destaca-se o posicionamento Moraes (2012, p. 244):

Os eleitores elegerão, no exercício do direito de sufrágio, por meio do voto (instrumento), por si, sem intermediários, seus representantes e governantes. Discordamos de José Afonso da Silva que afirma que essa é uma regra sem exceções, própria a própria Constituição Federal prevê, 479 Colloquium Socialis, Presidente Prudente, v. 01, n. Especial, p.473-479 jan/abr 2017. DOI: 10.5747/cs.2017.v01.nesp.s0074 excepcionalmente, no art. 81, §2º, uma espécie de eleição indireta para o cargo de Presidente da República.

É evidente que da simples leitura do mecanismo constitucional não se extrairá a solução para a questão, será necessário um debate aprofundado a respeito do tema, com o indispensável pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, órgão responsável pela guarda da Constituição da República (FURLAN, 2017).

### **3.3 Plebiscito**

O art. 2º do Ato das disposições transitórias previu que a população mediante plebiscito decidiria a forma e o sistema de governo, tendo se optado pela república presidencialista.

Partindo da interpretação de que a escolha do sistema de governo presidencialista não é uma cláusula pétrea, nem mesmo implícita, seria possível a adoção do parlamentarismo por plebiscito, haja vista que do contrário somente o poder constituinte originário poderia alterá-la, como esclarece Chimenti, Rosa, Santos e Capez (2010, p.157) "as cláusulas pétreas só podem ser alteradas no exercício pleno do Poder Constituinte Originário, pois dão sustentação a todo um conjunto sistematicamente organizado que seria violado com a alteração isolada de uma das suas pilastras".

### **3.4 Consequências Práticas da Implantação do Parlamentarismo e Peculiaridades**

Desde a redemocratização, o Brasil sofreu dois processos de impeachment gerando grande instabilidade e crise política no país.

O Processo de impeachment previsto no artigo 86 da Constituição Federal é longo e dificultoso, assim, sempre que um presidente comete crime de responsabilidade ou não possua governabilidade será necessária sua instauração, agravando assim, a crise já instalada.

De outra forma, no parlamentarismo há a possibilidade de substituição do Governo a qualquer momento, através das moções de censura ou de confiança,

com a conseqüente queda do Governo, o que permitirá a superação das crises e escândalos políticos que venham a ocorrer de forma simples e não burocrática. Albuquerque (1932, p. 144) explana que: “o regime parlamentar tem exatamente a vantagem de permitir, por um lado, a permanência no poder ‘enquanto bem servirem’ por tempo indefinido e ‘sem perigo algum’ dos bons governos; por outro lado, a eliminação imediata dos maus”.

Outra vantagem do Parlamentarismo é a aproximação do povo com o centro de poder. Como no sistema parlamentar os rumos da direção política do país dependem fortemente do Parlamento e como a permanência do Governo também depende da anuência do Legislativo, é este último poder que toma a posição de protagonista da política nacional. Em conseqüência, sendo óbvio que o povo tem maior probabilidade de contato com os parlamentares do que com o Presidente, observa-se um incremento da aproximação política do povo, com uma valorização da opinião pública. Tanto é assim que as eleições parlamentares passam a ter um papel central diferentemente do sistema presidencialista, onde as eleições parlamentares são puramente secundárias e de pouco interesse popular (PASSOS E VEIGA, 2015).

Nesta esteira, afirma Andrada (1997, p. 34 e 35) que:

O Poder Legislativo, com todos os seus defeitos, é o mais democrático. Suas manifestações, decisões e providências são às claras aos olhos do povo, que tem toda a facilidade em recorrer ao Deputado, em conversar, discutir, e até influir nas suas posições. Se o povo tem facilidades de se aproximar do Deputado, por intermédio dele terá certeza de que seus interesses e clamores passarão a ter o pleno conhecimento do governante. As interpelações ao Governo, obrigando o Ministro e o Presidente do Conselho a comparecerem à Câmara, constituem normas de importância democrática extraordinária.

Outro ponto do Parlamentarismo é a necessidade continuado trabalho em equipe por parte dos ministérios, já que o insucesso de uma pasta pode colocar em risco todo o Governo. Diferentemente, no Presidencialismo não há qualquer correlação de natureza política entre os ministérios. Na verdade, ocorre uma inteira separação das ações, e, em alguns casos, uma verdadeira disputa entre os

Ministros presidencialistas, o que, na maioria dos casos, se revela prejudicial (PASSOS E VEIGA, 2015).

No mesmo sentido, explica Andrada (1997, p. 36) que:

[...] enquanto o Presidencialismo favorece o trabalho individualista e isolado, o Parlamentarismo impõe o trabalho de equipe [...] os Ministros não são aqui concorrentes na disputa do apreço presidencial; formam, isto sim, um grupo em que os destinos se juntam, onde do bom êxito de um dependem os demais, e vice-versa [...] propiciando a unidade governamental tão necessária à obra administrativa.

Nesta ótica, considerando as crises que já assombraram o país em razão do desempenho duvidoso de alguns presidentes eleitos, o parlamentarismo traria, pelas razões supracitadas, uma provável estabilidade ao país.

Entretanto, pode ser temerária a adoção do parlamentarismo sem a prévia realização de uma reforma política no país, uma vez que o sistema partidário vigente é fracionado, sendo cada vez mais difícil a formação de uma maioria parlamentar no Congresso Nacional. Assim, a implantação do sistema parlamentar no Brasil sem solucionar tal questão, poderia trazer ainda mais instabilidade política, visto que as composições formadas no Congresso poderiam não conseguir dar sustentação ao governo justamente pelo excesso de partidos no parlamento (FURLAN, 2017).

Além disso, por ser o Brasil um Estado Federal, uma mudança no sistema de governo implica a questão de saber se deve ser igualmente aplicada aos estados em função do princípio da simetria, tendo em vista que a Constituição Federal sempre impôs aos estados e municípios os princípios organizativos previstos para a União (GÓIS, 2002)

Observa-se que inserção do parlamentarismo como sistema de governo traria pontos positivos ao país, não obstante, a imediata adoção do sistema, sem a análise das peculiaridades no sistema político brasileiro poderia trazer consequências desastrosas.

Finalizando, tendo em vista as ponderações aqui apresentadas, conclui-se que o instrumento mais apropriado para a mudança do sistema é a Emenda Constitucional, pois, dentre as cláusulas pétreas imodificáveis previstas na Constituição Federal não consta o sistema de governo e não sendo pacífica a afirmativa de que o sistema de governo vigente constitui cláusula pétrea implícita, assim, não há que se falar, em tese, em impedimento formal nesse instrumento.

## **CONCLUSÃO**

O parlamentarismo surge como uma limitação aos excessos da monarquia, não sendo certo o momento exato de seu surgimento.

Este sistema permite a possibilidade de demissão do chefe de governo através do voto de desconfiança, se suas decisões forem consideradas errôneas e prejudiciais, a dissolução do Parlamento e de convocação de novas eleições, permite que o povo se pronuncie diretamente, em momentos de graves crises políticas e desavenças entre o Chefe de Estado, o Chefe de Governo e o Parlamento, e decida quais devem ser os titulares dos cargos, sendo considerado por esse e outros motivos um sistema de caráter essencialmente democrático.

Quanto à experiência parlamentarista brasileira nota-se que nunca houve uma efetiva implantação, sendo na maioria das vezes efêmeras.

A escolha do sistema de governo cabe constituinte originário. A reforma e adaptação do regime escolhido cabe ao derivado.

Nesse sentido, da análise das limitações constitucionais conclui-se ser, em tese, possível a mudança do sistema presidencialista na vigência da atual ordem constitucional, uma vez que o sistema de governo não está no rol das cláusulas pétreas previstas explicitamente na Constituição Federal, em que pese ser necessário posicionamento jurisprudencial no tocante ao presidencialismo tratar-se de cláusula pétrea implícita.

Visto isso, decorreu finalmente a identificação do mecanismo ideal para a

efetivação do parlamentarismo, onde foi possível identificar a Emenda à Constituição como o melhor instrumento, já que o parlamentarismo se amolda às disposições constitucionais imodificáveis, as já referidas cláusulas pétreas, haja vista não estar em desacordo com forma federativa de Estado, em razão de que, não há incompatibilidade entre o Parlamentarismo e o Federalismo; com o voto direto, secreto, universal e periódico, ante a persistência de eleições diretas para os membros do Parlamento; com a separação dos Poderes, tendo em vista que no Parlamentarismo também existe uma separação dos poderes, embora diferente porque se incrementam as relações entre o Executivo e o Legislativo, não havendo assim não há que se falar em impedimento formal.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcos Cláudio, **Teoria Geral do Estado**, 3ª edição, São Paulo: Editora Manole, 2010.

ALBUQUERQUE, José Joaquim de Campos da Costa de Medeiros, **Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil**, 1ª edição, São Paulo: Editora Calvino Filho 1932.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, coligida por Homero Pires, 1939.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. 1ª edição, São Paulo: Editora Saraiva: 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro, **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**, 3ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 1995.

BLUME, Bruno André, **Sistemas de Governo: História do parlamentarismo no Brasil**, Disponível em: <https://www.politize.com.br/parlamentarismo-no-brasil-sistemas-de-governo/>. Acesso em: 20. Nov. 2018

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, 5ª edição, Melhores Editores Ltda: São Paulo, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **“Quem tem medo da Constituinte?”**, artigo publicado no “folhetim” da Folha de São Paulo, 26.07.81.

BORNIN, Daniela Queila dos Santos. **Limites ao Poder Reformador**. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6526](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6526). Acesso em: 02 de maio de 2019.

Britto, Carlos Ayres. **O Parlamentarismo é possível no Brasil? Confira a opinião 5 ministros e ex ministros do STF**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/5557034/parlamentarismo-possivel-brasil-confira-opiniao-ministros-ministros-stf>. Acesso em: 02 de maio de 2019.

CAMPOS, Milton, **Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas**, vol. 67, Rio de Janeiro, 1962.

CARVALHO, Olímpio Ferraz de, **Sistema parlamentar: história constitucional e política**. Ed. Piratininga: São Paulo, 1933.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; SANTOS, Marisa Ferreira dos; ROSA, Márcio Fernando Elias; CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª Ed., Editora Saraiva,

São Paulo: 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos da Teoria Geral do Estado**, 19ª Edição, São Paulo: Saraiva, 1995.

DANTAS, Ivo. **Direito adquirido, emendas constitucionais e controle da constitucionalidade: a intangibilidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

FAUSTO, Boris, **História do Brasil**, 2ª edição, editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

FILOMENO, José Geraldo Brito, **Teoria Geral do Estado e da Constituição**, Editora Forense, 10ª edição, Rio de Janeiro, 2016.

FURLAN, Lucas Ferreira. **A Possibilidade de Adoção do Parlamentarismo no Brasil**. Revista Colloquium Social da Universidade do Oeste Paulista, Vol 01, jan/2017. Disponível em: <http://www.unoeste.br/site/enepe/2016/suplementos/area/Socialis/Direito/>. Acesso em: 02 de maio de 2019.

GÓIS, Marcos José Vasconcelos de. **Parlamentarismo no Brasil**, Revista Jurídica da Universidade do Rio Grande do Norte, Vol.01, 2012, Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/51-323-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/51-323-1-PB%20(2).pdf). Acesso em: 02 de maio de 2018

GROFF, Paulo Vargas. **Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês**. Senado Federal. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, p. 137-146, out./dez. 2003. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/910>. Acesso em: 02 mai. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MALUF, Sahid, **Teoria do Estado**, Saraiva, 25ª edição atualizada, São Paulo, 1999

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador/BA: Juspodivm. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3.ed, São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, Ed. Borsi, Rio de Janeiro, 1962.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2017.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 27 ° Ed. São Paulo: Editora Método, 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**, 11° Ed. Bahia: Juspodivim, 2016.

PINTO, Kleber Couto, **Curso de Teoria Geral do Estado**, Atlas, 1° edição, São Paulo, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

SIEYÉS, Emmanuel. **A Constituinte Burguesa**. 2° Ed. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1988.

SOARES, Mário Lúcio Quintão, **Teoria do Estado**, O substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional, Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

THEODORO, Humberto Junior, **Parlamentarismo o Brasil**, Revista Da Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 1985.

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

TEIXEIRA, J.H Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991

TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de Direito Constitucional**, 2° Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. 22° Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TEMER, Michel. **Não à Constituinte Exclusiva**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009>. Acesso em: 02 de maio de 2019.