XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS I

DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS

FABRÍCIO VEIGA COSTA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos; Fabrício Veiga Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-563-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Humanos. 3. Movimentos Sociais. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS I

Apresentação

As pesquisas apresentadas neste livro fazem parte do Grupo de Trabalho "Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais I", ocorrido no âmbito do XI Encontro Internacional do Conpedi Chile, realizado na cidade de Santiago , entre os dias 13 a 15 de outubro de 2022. O encontro internacional é organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e teve como temática central "Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina.".

Os trabalhos frutos desta edição ressaltam a pluralidade dos temas de direitos humanos, tanto em relação ao seu alcance territorial, como em relação a sua interdisciplinaridade e conexão com temas políticos e jurídicos públicos e privados.

No âmbito internacional e transterritorial destacam-se os trabalhos de Régis Willyan da Silva Andrade e de Gustavo Cruz Madrigrano ("Da inderrogabilidade de direitos no direito comparado latino americano: Tribunal Constitucional Internacional"), de Daniela Menengoti Ribeiro e Flavia Kriki de Andrade ("A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a primeira decisão referente a um transfeminicídio: a pessoa transexual e os direitos da personalidade"), de Natália Cerezer Weber e de Lavinia Rico Wichinheski ("Superação das soberanias para a integração das fronteiras: novos desafios para o constitucionalismo latino-americano") e de Juliana Buck Gianini, Vivian Valverde Corominas e Carlos Topfer Schneider. ("O fortalecimento da democracia ambiental brasileira pelo Acordo de Escazú")

Na esfera política, os desenhos institucionais foram abordados por Larissa Beschizza Cione , Eliana Franco Neme e Raul Miguel Freitas de Oliveira em "Regimes políticos e o semipresidencialismo como sistema proposto no Brasil ". Lucimary Leiria Fraga, Juliana Porciuncula e Dafhini Carneiro da Silva trouxeram "Reflexões sobre cultura, identidades e cidadania participativa: um olhar democrático". Já Fabrício Veiga Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Naony Sousa Costa Martins apresentaram "Os direitos fundamentais à privacidade e à igualdade impactados pelas novas tecnologias e pela consequente relativização do tempo e do espaço".

No aspecto jurídico, a dimensão de acesso à justiça fica em evidência mediante o trabalho de Fabrício Veiga Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Naony Sousa Costa Martins que

escreveram “Recurso Especial como modalidade de processo coletivo: uma análise a partir do requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional”. Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Rosane Teresinha Porto e Tânia Regina Silva Reckziegel. destacaram “A atuação do Conselho Nacional de Justiça na implementação dos direitos das mulheres previstos na Agenda 2030”.

Cristiano Becker Isaia e Júlio Monti de Assis Brasil Rocha abordaram as consequencias socias da “Implementação do sistema de cotas raciais para ingresso na universidade pública: compreensão a respeito das transformações ocorridas nos últimos 10 anos”.

No que tange aos impactos da pandemia de Covid-19 nos direitos humanos temos a abordagem: de Giovana Carla Atarasi Jurca, Sebastião Sérgio da Silveira e Victória Vitti de Laurentiz em “A pandemia de Covid-19 e a insegurança alimentar no Brasil”, bem como a análise de Silvagner Andrade de Azevedo e de Elda Coelho de Azevedo Bussinguer intitulada “A exigência de passaporte de vacinação contra a covid-19 na perspectiva dos direitos humanos: uma análise da legitimidade da ação do estado a partir da teoria epistemológica de Thomas Kuhn”.

As apresentações dos trabalhos e os respectivos debates demonstraram a qualidade da produção trazida pelos pesquisadores e pesquisadoras, demonstrando a atualidade e a autoridade com que trataram sobre os temas propostos pelo GT “Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais I”, o que deixou em nós, coordenador e coordenadora, uma grande satisfação de ter tido a oportunidade de assisti-los.

No mais, nosso encontro durante o evento confirmou a capacidade da pesquisa acadêmica em direito no Brasil de se internacionalizar, tanto pelas temáticas em diálogo com as questões suscitadas em outras nações, como também pela sua qualidade, tal como atestam as contribuições do nosso GT “Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais I”.

Coordenadores

Daniela Silva Fontoura de Barcellos- Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Fabrício Veiga Costa – Universidade de Itaúna (UIT)

“REGIMES POLÍTICOS E O SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA PROPOSTO NO BRASIL ”

“POLITICAL REGIMES AND SEMI-PRESIDENTIALISM AS A PROPOSED SYSTEM IN BRAZIL”

Larissa Beschizza Cione [1]
Eliana Franco Neme
Raul Miguel Freitas De Oliveira

Resumo

Os países democráticos possuem, em sua maioria, a separação dos poderes pensada por Montesquieu como cláusula pétrea, e por consequência, necessário ter um regime de governo adequado ao sistema democrático, que determine uma relação funcional entre os Poderes Executivo e Legislativo, podendo ser, em regra, o parlamentarismo ou o presidencialismo. Todavia, alguns países optaram pela combinação de ambos os sistemas, buscando selecionar os pontos positivos de cada regime. No Brasil, o regime de governo é o presidencialista, sendo certo que ao longo da história, houveram dois períodos de parlamentarismo, não exitosos como as expectativas criadas. Agora, no século XXI, questões de conflitos entre os poderes, bloqueios institucionais e ativismo judicial, causaram uma instabilidade chamada “crise da democracia”, solo fértil para a apresentação de proposta de alteração de regime para o semipresidencialismo. Assim, busca-se desenvolver no presente trabalho, as classificações sobre os regimes de governo, as respectivas características e quais seriam as principais questões da sua aplicação no cenário político brasileiro.

Palavras-chave: Democracia, Regimes políticos, Sistemas de governo, Reforma política, Semipresidencialismo

Abstract/Resumen/Résumé

The democratic countries have, mostly, the separation of the powers thought by Montesquieu as a fundamental clause (stones articles), and hence, it is necessary to have a governance regime suited to the democratic system, which determines a functional relationship between the Executive and Legislative Powers, which can be, ordinarily, parliamentarism or presidentialism, and even a hybrid regime. However, some countries chose to combine both systems, seeking to select the positive points of each regime. In Brazil, the government regime is presidential, and throughout history, there have been two periods of parliamentarism, not as successful as the expectations created. Now, in the 21st century, issues of conflicts between powers, institutional blockages and judicial activism, have caused

[1] Mestre pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP) e doutoranda pela Faculdade de Direito "Largo São Francisco" (USP)

an instability called “democracy crisis”, fertile ground for the presentation of a regime change proposal for semi-presidentialism. Thus, we seek to develop in the present work, definitions on government regimes and the application in the Brazilian political scenario.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Political regimes, Government systems, Political modification, Semi-presidentialism

1. INTRODUÇÃO

A democracia só pode ser praticada em um Estado de Direito, eis que são duas faces da mesma moeda: a democracia é a face política, enquanto o Estado de Direito é a face jurídica. Além disso, tanto a liberdade do indivíduo, quanto a justa e igualitária competição pelo poder, são as pedras de toque do regime democrático. Assim, a democracia pressupõe mecanismos para garantir a liberdade e a igualdade dos indivíduos, além de dividir as funções dos poderes da República, no intuito de criar limites ao seu exercício.

Contudo, esta fórmula passou por momentos históricos nos quais despontou o protagonismo do Poder Executivo, do Poder Legislativo, e até mesmo a do Poder Judiciário. Essas nuances de disputas pelo poder, e suas inevitáveis consequências, tais como a (in)governabilidade do chefe de Governo ou o ativismo judicial, deram ensejo à denominada "crise da democracia". Ao lado desses conflitos institucionais, algumas soluções têm sido apresentadas para correção das tentativas de proeminência de um poder sobre o outro.

A democracia é exercida, predominantemente, por meio do sistema presidencialista ou parlamentarista, ou ainda, da combinação entre eles – o semipresidencialismo. Mas, o pressuposto para a análise das propostas de estabilização da democracia é a compreensão de que a inconsistência do sistema não se confunde com a estabilidade dos governos. Os governos instáveis são fruto das más escolhas dos representantes do povo – aqueles que exercem o poder na democracia representativa –, e da má gestão da coisa pública pelos eleitos.

Por isso, as reformas propostas que visam a estabilidade da democracia passam a ser questionadas. Não seriam tais reformas políticas mera forma de acomodação de determinado sistema de governo? Os sistemas de governo são marcados pelas influências históricas, sociais e políticas, e ao surgirem propostas para suas reformas estruturais, é preciso debater com cautela o objetivo pretendido.

A relevância desta questão está relacionada a uma das reformas propostas no Brasil, que é a alteração do sistema de governo presidencialista para semipresidencialista. A proposta de emenda constitucional (PEC), de autoria do Deputado Samuel Moreira (PSDB-SP)[1], é justificada[2] pela grande quantidade de pedidos de *impeachment* de Presidentes da República, o que traz grande instabilidade institucional, política, jurídica e econômica. Ao lado deste

[1] Para melhor conhecer o Deputado Federal, basta acessar https://www.camara.leg.br/deputados/178990.

[2] A "justificativa" do Projeto de Emenda Constitucional assim é iniciada: "A forma de relacionamento, pós-1988, do Chefe do Poder Executivo com o Poder Legislativo tem sido causa de profundas crises políticas que deságuam na ingovernabilidade daquele Poder e na instabilidade político-administrativa, com reflexos sobre toda a máquina pública".

peessedebista, os ex-Presidentes da República José Sarney, Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer já apresentaram publicamente opinião favorável à aprovação desta PEC, para melhor adequar a realidade cenário político-institucional brasileira.

O presidencialismo confere uma miríade de atribuições ao chefe do Executivo, que cumula as funções de chefe de Estado e chefe de Governo, e para que consiga exercer o seu mandato necessita do apoio parlamentar, e via de consequência, sendo imprescindíveis tais alianças, surge o chamado presidencialismo de coalizão. Para um ambiente de governabilidade, as instituições se acomodaram no Brasil por meio um presidencialismo "cooperativo", cenário previsto na oportunidade da Assembleia Nacional Constituinte em 1985, nas palavras de SÉRGIO ABRANCHES (2018, pág. 82):

> Quase metade dos constituintes sabia lidar com o presidencialismo de coalizão. Tinha, igualmente, a experiência do fracasso do semipresidencialismo. Todos os modelos foram postos na mesa, presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo, todavia, presidencialismo era o que a maioria com experiência política conhecia melhor e do qual sabia tirar maior proveito. No impasse, acabou por prevalecer.

À época da promulgação da Constituição Federal de 1988 era possível observar um contexto político de quase bipartidarismo (PT e PSDB), e ao longo do tempo passou-se a buscar votos do terceiro maior partido (PMDB) com objetivos eleitorais e institucionais. Essa busca de votos, norteada pelas emendas parlamentares, se tornou cada vez mais interessantes aos pequenos partidos políticos.

Vale lembrar que as emendas parlamentares foram criadas, em tese, para que o parlamentar – eleito por determinado estado da federação – pudesse descentralizar verbas do orçamento, eis que conhecedor das demandas mais relevantes da região que representa no Congresso Nacional. No Brasil, essa tentativa de prestigiar o pacto federativo, descentralizando o dinheiro público, passou a ser usada de forma maliciosa e estratégica pelo chefe do Executivo, que autorizava os pedidos no momento mais oportuno para receber o apoio dos congressistas, e assim aprovar determinado projeto de lei ou de emenda constitucional. Os pequenos partidos políticos, pensando no fundo partidário (e eleitoral) passaram a se fragmentar, e também a criar novos partidos menores, trazendo um complicador endêmico ao presidencialismo de coalizão.

Fato é que o relevante aumento do número de partidos políticos tornou praticamente compulsória a necessidade de se governar com a coalizão. O Presidente da República precisando trazer o Congresso Nacional para governar ao seu lado, após o aumento substancial do número de partidos, trouxe problemas estruturais em um sistema que estava preestabelecido. Para melhor compreender, traz-se à baila a conclusão de SÉRGIO ABRANCHES (2018, pág. 331/331):

> O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República.
> Mecanismos que não estão presentes no nosso processo legislativo, nem nas regras eleitorais. Esse tipo de mediação está também fora do escopo do poder moderador razoável do Judiciário. Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia. A crise da democracia representativa é global, como tentei demonstrar em ensaio sobre os imprevistos da grande transição do século XXI. Mas a nossa tem acentos particulares.

Ou seja, a crise do sistema representativo não é exclusividade da democracia brasileira, contudo, é preciso ponderar as peculiaridades brasileiras, a atual polarização acalorada entre os Poderes da República, a representatividade fragilizada diante da enorme quantidade de partidos políticos, e da coerência e manutenção das políticas públicas.

A necessidade da reforma política é indiscutível e urgente, até porque, na tentativa de solucionar alguns desses problemas, existe uma tendência de utilização de alguns do sistema parlamentar. Para alguns – e por todos é possível mencionar o Ministro Gilmar Ferreira Mendes[3] –, essa banalização dos pedidos de *impeachment*, por exemplo, nada mais seria do que uma "parlamentarização" do presidencialismo brasileiro.

Vale lembrar os institutos de responsabilidade político-eleitoral: *responsiviness* (governo responsável), *accontability* (prestação de contas) e *liability* (responsabilidade criminal), usados para revogação de mandato do chefe de Governo. Como alternativa ao *impeachment* cita-se o *recall*, caracterizado por uma consulta popular sobre a permanência ou não daquele governante em seu cargo; e o juízo político, que permite o restabelecimento da ordem nos países que estejam passando por crises governamentais, especialmente nos países "hiperpresidencialistas". Esses institutos buscam evitar uma ruptura política grave da

[3] De acordo com o Ministro Gilmar Mendes, "(...) a frequência com que se debate e promove o *impeachment* de presidentes no Brasil (desde a Constituição Federal de 1988, dois dos cinco presidentes eleitos foram destituídos por essa via — Fernando Collor e Dilma Rousseff) faz com que alguns estudiosos apontem que há uma "parlamentarização" do presidencialismo. Em um debate sobre o tema junto com outros juristas, promovido no dia 7 de junho, Gilmar Mendes notou que algumas das reformas políticas já feitas, como a imposição de uma cláusula de barreira, podem enxugar o quadro partidário e dar maior racionalização ao sistema, facilitando a composição de maiorias para dar sustentação ao governo em um regime semipresidencialista. Quando presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em 2017, Gilmar enviou ofício ao Senado com ideia para a composição de uma PEC sobre o tema" – cf. Consultor Jurídico-CONJUR, "Congresso pode retomar debate sobre proposta de sistema semipresidencialista", publicada em 20 de julho de 2021, disponível pelo link https://www.conjur.com.br/2021-jul-20/congresso-sinaliza-retomada-debate-semipresidencialismo, acesso em 27 de outubro de 2021.

magnitude do processo de impedimento (que deveria ser raro, mas dos 5 dos Presidentes da República *eleitos* pós 1988, 2 foram condenados).

O *impeachment*, foi copiado pelos Estados Unidos da Inglaterra, e em 1891 pelo Brasil, era visto como um instituo ultrapassado, uma vez que o *recall* seria o instrumento mais adequado à democracia, pois realiza a opinião do povo, detentor do poder. A surpresa foi o uso o impedimento tantos anos depois, e de maneira tão corriqueira (pois, além dos casos exitosos, inúmeros são os pedidos de impedimentos de todos os Presidentes da República).

Com o exame apurado dessas questões surgiu a ideia de alterar o sistema presidencialista para o parlamentarista que, teoricamente, traria solução para os problemas do presidencialismo de coalizão, e também para o uso indiscriminado do *impeachment*. Mas a história brasileira nos mostra que a alteração do regime presidencial[4] anteriormente realizada não foi bem-sucedida, e nas palavras de CLÁUDIO SALVADOR LEMBO (2006, pág. 37)

> só os tolos não se socorrem da história. Alguém poderá dizer que as circunstâncias mudam. É verdade. Mas, sendo próximos os conteúdos, os resultados também serão similares. O exposto parece acaciano. Óbvio. A partir das coisas óbvias, porém, é que os governantes são levados a grandes tolices

Para finalizar a introdução deste trabalho, traz-se excerto de uma análise histórica das alterações do sistema de governo no Brasil, objeto de opinião esposada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI (2021), de forma percuciente, destacando a tentativa de alteração do regime presidencialista na década de 1960, que agravou a crise política, porque urgiu a necessidade de apoio parlamentar, e a sua posterior conquista criou ambiente fértil para tomada do poder e enfraquecimento das instituições:

> Com a Proclamação da República em 1889, à semelhança da grande maioria dos países americanos, o Brasil adotou o presidencialismo, o qual perdurou, com altos e baixos, até a renúncia de Jânio Quadros em 25 agosto de 1961, cujo sucessor constitucional era o seu vice-presidente, João Goulart, à época em viagem oficial à China.
> Diante das resistências à sua posse por parte de setores conservadores da sociedade, que o vinculavam ao sindicalismo e a movimentos de esquerda, instalou-se um impasse institucional. Para superá-lo, o Congresso Nacional aprovou, em 2 de setembro do mesmo ano, uma emenda constitucional instituindo o parlamentarismo.
> Com isso, permitiu a posse de Goulart, embora destituído de grande parte dos poderes presidenciais, que passaram a ser exercidos por um gabinete de ministros chefiado pelo ex-deputado Tancredo Neves.
> A mudança do sistema de governo, todavia, longe de arrefecer a crise política, acabou por ampliá-la, levando à convocação urgente de um plebiscito, marcado para o dia 6 de janeiro de 1963, no qual o povo, por expressiva maioria, decidiu pelo retorno ao presidencialismo.

[4] A despeito da distinção entre regime de governo (totalitário, autoritário ou democrático) e sistema de governo (presidencialista, parlamentarista ou misto), no presente trabalho foram usados como sinônimos em algumas oportunidades.

> Com os poderes presidenciais recuperados, Goulart anunciou as chamadas "reformas de base", que compreendiam, dentre outras, a desapropriação de latifúndios rurais, a extensão do voto aos analfabetos, a limitação à remessa de lucros para o exterior, a redefinição do uso do solo urbano, a encampação de refinarias de petróleo privadas e a ampliação da carga tributária. Foi derrubado, logo em seguida, sendo substituído por uma junta militar, após 31 de março de 1964.

Não se pode olvidar que o presidencialismo é o sistema de governo mais próximo daquilo idealizado por MONTESQUIEU em "Do Espírito das Leis" (1748) para o regime democrático, porque a cada um dos poderes é entregue uma função precípua, e todos governam de forma independente e harmônica. Nesse sentido explica o MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (2007, pág. 5): "Tem um Poder Legislativo que declara (e não cria) a lei, um Poder Executivo que serve, pela força inclusive – é o 'gládio a serviço da lei' – e um Poder Judiciário que dirime os litígios acerca do alcance da lei e sua aplicação".

Da mesma maneira, foi o pensamento do constituinte brasileiro de 1988, uma vez que no artigo 2º da Constituição da República é previsto "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Encerrando um regime ditatorial, a Constituição da República Federativa do Brasil pretendeu deixar o poder nas mãos dos representantes eleitos pelo povo, com mecanismos de participação do cidadão nas decisões do governo por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular (artigo 14, da CF).

Sem a pretensão de esgotar os questionamentos que orbitam o tema, busca-se analisar a alteração sugerida pela proposta de emenda constitucional para implementar o sistema semipresidencialista, especialmente, se seria adequada para resolver as questões políticas consideradas "patológicas" em nosso sistema de governo, e também a "crise da democracia".

2. REGIMES DE GOVERNO

Os regimes de governo determinam como o poder político soberano é exercido em determinado Estado. Nos Estados democráticos é possível compreender o sistema de governo de acordo com o conjunto das instituições coordenadas que exercem o poder. Isto é, o sistema de governo define a organização do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e suas relações entre si, sendo certo que tradicionalmente o Poder Executivo pode ser: presidencialista, parlamentarista ou misto. O presidencialista (atual) é o sistema por mais tempo instituído no Brasil, ao passo que o sistema parlamentarista foi adotado em duas oportunidades da era republicana. Possível ainda, a adoção de um sistema misto, com adaptações na mescla dos sistema presidencialista e parlamentarista, como feito em algumas democracias europeias.

Ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA (2006, pág. 542) que nesses sistemas há uma "*colaboração de poderes*, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes".

Para refinar a diferenciação entre um regime presidencialista e o parlamentarista, em especial, a relação entre o Executivo e o Legislativo, outras vicissitudes devem ser apontadas. O cientista político italiano, e Professor de ciência política da Universidade de Columbia, GIOVANNI SARTORI (1993, pág. 3/4) define o presidencialismo a partir da existência de pelo menos um de três critérios

> Primeiro, a escolha do chefe de Estado se dá mediante eleição popular (direta ou indireta) e por um período preestabelecido; segundo, o Parlamento não possui o poder de nomear nem de remover o governo; terceiro, o chefe de Estado também é o chefe do Governo.
> (...)
> Isso significa que um sistema é presidencialista se e somente se (i) a escolha do chefe de Estado (presidente) resulta de eleições populares; (ii) durante o mandato preestabelecido, ele não pode ser demitido pelo voto parlamentar; e (iii) ele chefia o governo ou governos por ele próprio nomeados. Preenchidas todas essas condições, encontraremos sem dúvida um sistema presidencialista "puro".

A despeito de sabermos das nuances de misturas de elementos dos regimes presidencialista e parlamentarista (adiante melhor explorado), a categorização de sistema presidencialista "puro" depende da presença dos critérios acima elencados. Se o mandato do chefe do Poder Executivo for por prazo fixo, assessorado pelas pessoas por ele nomeadas, e sem a possibilidade de perder o cargo pela mobilização do parlamento, estar-se-á diante de um sistema presidencialista por excelência.

O presidencialismo é o sistema predominante na América Latina, o que leva a alguns autores a acreditar que "o desempenho dos países governados por presidentes é bastante ruim, alimentando a suspeita de que a raiz desses problemas políticos resida no próprio presidencialismo" (SARTORI, 1993, pág. 5).

Por outro lado, o sistema parlamentarista é basicamente conceituado como o regime em que o governo é sustentado pelo parlamento, isto é, a chefia do governo fica a cargo do Primeiro-Ministro, que tem a confiança do Parlamento, e acaso quebre essa relação, sua saída é por mecanismo menos traumático do que o *impeachment* (previsto para o Presidente da República). Para os defensores do parlamentarismo como sistema melhor estruturado ao presidencialismo, a maior flexibilidade de troca do chefe de governo seria um fator redutor de riscos, porque as crises vivenciadas são do próprio governo (e não de sistema).

A nota marcante do parlamentarismo funcional é a longevidade do gabinete (governo

que alcança o poder), e a respectiva adequação dos partidos políticos, que de certa forma se acomodam dentro do parlamento, e agem de forma coerente.

No tocante aos dois regimes, verifica-se que a adoção do sistema puro, na verdade, mostra uma estrutura *predominante*, com influências do outro, valendo-se de alguns de seus instrumentos e ideias. Referida mescla dos sistemas de governo deu azo ao surgimento de um regime misto, o sistema semipresidencialista.

Sobre o tema, ensina RAUL MACHADO HORTA (1987, pág. 135):

> Constituições contemporâneas, que adotaram o regime parlamentar e sua estrutura formal, reabriram a discussão sobre a qualificação do regime. As formas contemporâneas do regime parlamentar romperam alguns princípios e concepções tradicionais, para, sacrificando a pureza originárias, introduzir o parlamentarismo no elenco dos regimes mistos. Técnicas do regime presidencial, como a eleição popular direta do Chefe de Estado e a extensão dos poderes do Presidente da República, foram introduzidas no regime parlamentar, dando origem, conforme terminologia difundida, aos regimes semipresidenciais.

Os regimes de governo, cada qual com a proeminência de determinado órgão (poder Executivo ou Poder Legislativo), passaram a ser flexibilizados para o desenvolvimento do sistema misto. No regime parlamentarista a separação de poderes é tímida porque há uma intercomunicação entre os poderes, lembrando que o chefe do governo (Primeiro-Ministro) comanda a maioria parlamentar. No presidencialista a separação de poderes é adotada de forma íntegra. Ponto de destaque é a inclusão da separação dos poderes (genuína) como cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal), e por consequência a necessidade de consulta popular e/ou nova constituinte para a alteração do regime de governo, na forma proposta pela PEC alhures referida.

A separação dos poderes traz relevantes limitações ao poder político através do Estado de Direito. No presidencialismo o Presidente fica à disposição do "jogo político" que se desenvolve dentro do Poder Legislativo, uma vez que é o detentor da função de produzir as leis. Ainda que o chefe do Poder Executivo participe do processo legislativo, certo é que o Congresso Nacional detém a última palavra porque pode não aprovar os projetos de lei ou derrubar os vetos da Presidência da República (artigo 66, § 4º, da Constituição Federal).

É possível pensar, então, que o sistema parlamentarista poderia ser melhor para a nossa realidade, afastando a inevitável consequência das negociações políticas entre os poderes, e ainda, trazendo um sistema de solução de crises de governo menos traumática (como é o *impeachment*).

Essa conclusão simplista deve ser explorada. Apesar das ideias de GIONANNI SARTORI (1993, pág. 11) serem da década de 1990, este renomado Professor havia afirmado

naquela oportunidade a ausência de ambiente propício para o parlamentarismo no Brasil, justificando "Na América Latina, não existem partidos adequados ao parlamentarismo e falta muito a desenvolvê-los. O Brasil expressa isso claramente". E prossegue:

> Os políticos referem-se aos partidos como partidos de aluguel. Mudam de partido livre e frequentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar seus eleitores
> Assim, os partidos são entidades voláteis e destituídas de poder; e o presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um Parlamento incontrolável e eminentemente atomizado. A partir dessas funestas premissas, busca-se um remédio na adoção de um sistema parlamentarista, o que obrigaria os partidos a se solidificarem, uma vez que teria de sustentar um governo originado no Parlamento.

Fazendo uma transposição ao cenário político brasileiro atual (passados mais de trinta anos da análise daquele cientista político), observa-se que a situação de "partidos de aluguel", votações de acordo com a própria consciência (e não em harmonia com a ideologia do partido político) e a falta de domínio do parlamento, ainda persistem, revelando terem preservado os motivos para a inviabilidade da adoção do regime parlamentarista. A cisão das funções institucionais de representação do Estado e chefia do governo não muda essas posturas enraizadas na conduta dos detentores do poder político no Brasil.

As soluções buscadas para arrefecer a polarização entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, trazer melhor governabilidade, aumentar a qualidade da representação política, e fortalecer o regime democrático, não serão encontradas apenas com a adoção do sistema parlamentar, até porque, como dito alhures, o parlamentarismo outrora implementado não teve sucesso, e nas palavras de GIULIANO SAVIOLI DELIBERADOR e RAFAEL DE OLIVEIRA COSTA (2017, págs. 240/258):

> Evidentemente, isso não quer dizer que eventual adoção do parlamentarismo no Brasil esteja fadada ao fracasso. Porém, o que a história prova, em particular a expediência da década de 1960, é que o parlamentarismo não pode ser visto como uma solução de curto prazo para um contexto de crise.

Considerando o exposto sobre os regimes de governo, mister pensar no resultado exitoso (ou não) da reforma pretendida pela proposta de emenda constitucional que busca implementar o sistema semipresidencialista.

O Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Perugia, Itália, MAURO VOLPI (2008) caracteriza o semipresidencialismo como o regime em que o Presidente da República é eleito pelo voto popular, sendo que na condição de chefe de Estado, não preside diretamente o Governo, mas suas diretrizes devem ser acolhidas por ele. Assim, o Poder Executivo é dual, oscilando a proeminência do Presidente da República e do

Primeiro-Ministro, prevalecendo o último, via de regra. E, o poder presidencial de dissolução antecipada do Parlamento possui graus diversos de liberdade.

Este mesmo prestigiado autor faz uma análise aprimorada da realidade da França, onde adotado o semipresidencialismo, ora com contornos mais parlamentares, e ora mais presidencialistas. Em resumo, o Presidente francês é eleito pelo sufrágio universal, com irresponsabilidade política perante o parlamento. Ele pode ser retirado pelo parlamento em deliberação de 2/3 dos votos. O Presidente nomeia o Primeiro-Ministro e preside o Conselho de Ministros, considerando a maioria parlamentar para ter governabilidade, e de outro lado, o Primeiro-Ministro se responsabiliza perante a Assembleia Nacional, conduzindo a nação, e propondo ao Presidente a nomeação e demissão dos ministros ou membros do Executivo[5]. Observada a estrutura francesa, seria exitoso adaptar para o contexto brasileiro, e implantar o semipresidencialismo como regime de governo?

Finalmente, e um dos pontos mais debatidos quanto à adoção dos regimes de governo presidencialista, parlamentarista ou misto, é a responsabilidade do Presidente da República e do Primeiro-Ministro. No caso do regime presidencialista, o modelo padrão de dispor sobre a responsabilidade do Presidente da República é a previsão constitucional dos crimes de responsabilidade, ou seja, aqueles praticados no exercício e em razão do cargo de chefe de Estado e de governo, e o instrumento utilizado é o processo de *impeachment*. Não se trata de procedimento novidadeiro, mas que perdeu força em determinado momento histórico pela alteração dos regimes de governo no continente europeu. Após, com a Constituição dos Estados Unidos da América voltou a ter relevância. Para ilustrar, a lição de MONICA HERMAN S. CAGGIANO (2004, pág. 92)

> No século XIX, no entanto, com o advento da figura da responsabilidade política que ensejava o afastamento do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete mediante mero voto de desconfiança, o impeachment perdeu território, ingressando em fase de decadência. Ressurge, no entanto, na qualidade de instrumento de controle governamental dos

[5] Confira-se a conclusão do autor: "A più forte ragione la riforma costituzionale non compie nessun passo significativo in direzione della cosiddetta "forma di governo neoparlamentare", talvolta definita come "premierato". Sotto questo punto di vista appare insostenibile, e per alcuni versi stupefacente, l'opinione secondo la quale con la riforma costituzionale si sarebbe ormai verificata una coincidenza tra modello semipresidenziale e premierato, alla cui integrale realizzazione mancherebbe "solo" la contestualità delle elezioni del Presidente e dell'Assemblea nazionale. Si tratta di una valutazione ardita, che non trova il minimo riscontro nella pubblicistica francese e contrasta con una valutazione di poco antecedente dello stesso autore sull'evoluzione delle istituzioni francesi. Tale posizione è spiegabile solo nel quadro di una sorta di "pensiero unico" sulla forma di governo, che tende a ricondurre quasi tutto al "premierato", annullando le differenze giuridiche e terminologiche tra i diversi modelli. Così da tempo l'elezione popolare di diritto del Primo ministro (praticamente inesistente dopo il fallimento dell'esperienza israeliana) è stata considerata equivalente alla sua elezione popolare di fatto. Ora viene compiuto un nuovo passo, considerando come equivalente l'elezione popolare della persona posta al vertice del potere esecutivo, sia essa il Primo ministro o il Presidente della Repubblica. Insomma il cd. "premierato" diventa una pelle di zigrino buona per qualsiasi uso, fino a spacciare per governo del Primo ministro "un surrogato di presidenzialismo o un presidenzialismo surrettizio", annullando i "rigidi confini costituzionali" che distinguono parlamentarismo e presidenzialismo", VOLPI, Mauro. La forma di governo in francia..., ob. cit.

> domínios norte-americanos, acoplado ao sistema presidencial de governo, no qual a Constituição o prevê de forma expressa (Seção III do art. 1º)

No caso brasileiro, a previsão do *impeachment* foi considerada meramente teórica, entretanto, desde a Constituição Federal de 1988 ocorreram dois julgamentos procedentes de impedimentos, e vários aguardam atualmente serem pautados pelo presidente da Câmara dos Deputados.

Não se pode negar que um processo de *impeachment* julgado procedente causa uma instabilidade institucional (internamente) e fragilidade perante a comunidade internacional. Ademais, pode possuir fundamentação política com argumentação interpretativa das condutas de responsabilidade (eis que a lei brasileira possui conceitos vagos ou de conteúdo indeterminado), quando houver ruptura da confiança do parlamento com o Presidente da República, acarretando perturbadora inconstância política para o Estado.

Por isso se diz que o sistema parlamentarista possui vantagens no que se refere à responsabilidade do Primeiro-Ministro, que deixa o cargo com a simples perda de apoio do parlamento, através da moção de censura, procedimento menos traumático e com consequências mais tênues para o governo em exercício. A moção de censura não espera que ocorra um crime ou que o governo se torne insustentável para se deflagrar o processo de retirada do governante do cargo. Para melhor explicar, WAGNER WILSON DEIRÓ GUNDIM (2017, pág. 54):

> A grande vantagem da moção de censura reside justamente no fato de que, constatada a ocorrência de cenário de instabilidade política, os seus efeitos são sentidos quase imediatamente, com a alteração expedita do governo, o que não ocorre com o *impeachment*, que, além de exigir fases prévias, individualizadas e extremamente formais e custosas, exige (ao menos no Brasil) a existência de "um crime de responsabilidade".

Do exposto, verifica-se que os regimes de governo dificilmente apresentam uma versão pura, e cada um deles possui as suas vantagens e desvantagens. Da mesma maneira, cada Estado de Direito possui suas características culturais, históricas, e sobretudo, nuances quanto ao quadro político e o sistema de partidos. A adoção de determinado regime/sistema de governo deve ser pautada pela compreensão dos predicados de cada ambiente político, a evitar o uso de reformas indiscriminadas como solução única de uma crise governamental.

3. O PRESIDENCIALIMO BRASILEIRO

Como dito, a proposta de alteração do sistema de governo está lastreada em problemas

peculiares do presidencialismo no Brasil. Destaca-se três aspectos marcantes de problemas entre as instituições. O primeiro deles é a confusão entre chefia de Estado e chefia de governo. Em diversas oportunidades, o Presidente da República usa sua condição de chefe de Estado para praticar atos de governo (e vice-versa). Isso porque, o Presidente da República deve usar seu cargo para representar o Estado (especialmente perante a comunidade internacional), e na prática ocorrem distorções no exercício da chefia do governo (internamente). Exemplo recente foi a tentativa de uso das Forças Armadas como instrumento do governo em conflitos do Presidente da República com o Parlamento. É sabido que as Forças Armadas não se prestam à garantir independência e harmonia entre os poderes, mas sim para a defesa da pátria, garantia dos poderes constitucionais (limitados aos casos de intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa), e da lei e da ordem[6] em defesa da federação (funções essas expressamente previstas no artigo 142 da Constituição Federal)[7]. O Presidente da República não poderia invocar o uso das Forças Armadas para impor, a força, decisões de governo às demais instituições da República, como tentou.

Em segundo lugar, a representação política é usada para defender o interesse da sociedade, e o mandato com prazo fixo nem sempre coincide com as metas do governante. ELIVAL DA SILVA RAMOS (2020) cita como exemplo o último Presidente da ditadura militar, General Figueiredo, que no transcurso do seu mandato de 6 anos manifestou-se expressamente no sentido de que o exercício do cargo havia se tornado um "fardo". A única forma de antecipar o fim do mandato seria a renúncia, que poderia ser nociva à estabilidade política e das instituições brasileiras, assim como um eventual *impeachment*.

Por motivos como este, o Brasil passou a fazer um mau uso do *impeachment* (que é mecanismo de apuração de crime de responsabilidade, com análise jurídica), porque não existe mecanismo de responsabilização política no sistema presidencialista. Os pedidos de

---

[6] De acordo com José Levi Mello do Amaral Júnior: "(...) os princípios fundamentais que norteiam o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem: (1) a bem da autonomia federativa, como pressuposto elementar do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, o esgotamento há de ser formalmente reconhecido pelo Chefe do Poder Executivo da respectiva esfera federada a que se vincula o órgão ou instrumento "esgotado", vale afirmar: (a) o Presidente da República, relativamente à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Polícia Ferroviária Federal; e (b) os Governadores dos Estados, relativamente às Polícias Civis estaduais, às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares estaduais; (2) as Forças Armadas atuam, in casu, subsidiariamente, ou seja, somente após "esgotados" os órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, relacionados no art. 144 da Constituição; (3) o esgotamento se configura quando os órgãos ou instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição são (ou se tornam) inexistentes, indisponíveis ou insuficientes" – cf. Coletânea de estudos jurídicos / Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, Zilah Maria Callado Fadul Petersen, coordenadoras; Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, colaboradora. - Brasília : Superior Tribunal Militar, 2008, na pág. 275.

[7] Nesse sentido, a decisão liminar na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6457/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5934738, acesso em 22 de novembro de 2021.

impedimento são deturpados, e para o Presidente da República não ser responsabilizado, passa-se a negociar de maneira ilegítima com o parlamento. A própria ausência de mecanismo de solução de crises é fator de abalo estrutural do presidencialismo brasileiro.

Em um tenso cenário como este, o Presidente da República passa a buscar uma maioria parlamentar artificial, através da verdadeira compra do apoio do Poder Legislativo, situação que ocorreu em praticamente todos os governos presidencialistas pós Constituição de 1988.

Outra corriqueira distorção do sistema presidencialista brasileiro é a liberdade para os integrantes de determinado partido político (até o do próprio Presidente da República) votar projetos contra a ideologia ou orientação partidária. As escolhas individualizadas dos parlamentares trazem abalos sistêmicos no quadro político-institucional. Exemplo recente vivenciado foi a proposta de emenda constitucional para alteração da composição do Conselho Nacional do Ministério Público. A PEC de autoria do atual Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP), buscava aumentar o número de integrantes do órgão oriundos da Câmara dos Deputados, deixando o cargo de corregedor para um Deputado Federal. Considerada forma de fragilizar as garantias institucionais do Ministério Público, membros daquela Casa (e do próprio partido do Deputado) votaram contra a PEC (n. 05/2021), demonstrando a falta de harmonia para as votações no Parlamento[8].

Reformas dessa magnitude, que alteram a Constituição Federal e as instituições da República, exigem harmonia das legendas partidárias (em virtude do quórum mais elevado), e na prática, se o chefe do Executivo faz um prognóstico do desconcerto da votação, passa a negociar a maioria, especialmente por meio das emendas parlamentares. Por isso o presidencialismo de coalizão se tornou inevitável: essa necessidade de negociação, com uma enormidade de partidos políticos, é tarefa complexa para o Presidente da República ter ambiente de governabilidade. Assim, notam os cientistas políticos que nem mesmo o regime de coalizão vem sendo aplicado no Brasil. Nesse sentido, SÉRGIO ABRANCHES (2018, pág. 184):

> O Brasil não tem, hoje, esse modelo político, o presidencialismo de coalizão, porque a Constituição ficou parada a meio caminho, preparada para ser parlamentarista, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo. O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional.

[8] BRUNO GÓES e EVANDRO ÉBOLI noticiaram: "Câmara rejeita relatório da PEC que aumenta influência do Congresso no CNMP" no Jornal O Globo – Seção Política – Congresso: "A não aprovação da emenda é uma das maiores derrotas de Lira, desde o início de sua gestão. O presidente da Câmara se empenhou pessoalmente pela aprovação da PEC. Ele negociou com as entidades, deu inúmeras declarações a favor do texto e atacou o Ministério Público, chegando a afirmar que os procuradores se protegem e têm aversão a controle externo", publicado em 20 de outubro de 2021disponível pelo link https://oglobo.globo.com/politica/camara-rejeita-relatorio-da-pec-que-aumenta-influencia-do-congresso-em-conselho-do-mp-25244494, acesso em 22 de outubro de 2021.

É possível notar que os problemas do nosso sistema de governo presidencialista foram identificados há algum tempo, no âmbito acadêmico pelos juristas e cientistas políticos, e na vida prática, pelos parlamentares, integrantes do Poder Executivo, do Poder Judiciário e pelos próprios eleitores. O espinhoso trabalho resta na apresentação de reforma política viável a consolidar a democracia, e trazer adequada funcionalidade aos poderes da República.

3.1. A proposta de semipresidencialismo para o Brasil

Atualmente, o presidencialismo se inicia com a eleição do Presidente da República, pelo sufrágio universal e voto direto (em sistema majoritário). Uma vez eleito, deve conquistar a maioria do parlamento para aprovar seus projetos de lei e assim governar. Tarefa hodiernamente complexa considerando a grande quantidade de partidos políticos no parlamento brasileiro.

Explicitadas as notas marcantes do presidencialismo e do parlamentarismo, verifica-se que no regime misto, o semipresidencialismo, o Presidente da República segue chefe de Estado, mas passa a chefia do governo para o parlamento (na figura do Primeiro-Ministro). A tendência seria formarem-se dois blocos de partidos políticos: o da situação e o da oposição (assim como na época do Império, em que havia o Partido Liberal e o Partido Conservador). Para os defensores desta mudança, se o chefe de governo perder a confiança do parlamento ocorrerá uma troca sem traumas institucionais (pelos meios previstos no sistema parlamentarista), e esta mudança trará maior segurança jurídica.

De acordo com a proposta de emenda constitucional que visa instituir o semipresidencialismo no Brasil, o regime teria as seguintes características: o chefe de Estado seria eleito pelo povo, que compartilha o poder com um Primeiro-Ministro (sistema dual), sendo certo que o Presidente não dependeria do parlamento para governar, mas canaliza sua vontade por meio do governo. O chefe de governo ficaria sujeito à confiança do parlamento e haveria a flexibilidade de exercício do poder (pois se extinta a confiança parlamentar, cai o Primeiro-Ministro).

Há muito vinha se discutindo o formato e consequências da adoção desse regime no Brasil. Para MARCELO LEONARDO TAVARES (2017, pág. 59), defensor da proposta, “O semipresidencialismo teria capacidade de combinar estabilidade, flexibilidade e controle dos órgãos políticos no Brasil. Para adaptá-lo à nossa realidade, é necessário reestruturar o Poder Executivo e estabelecer novos parâmetros de relacionamento entre os Poderes”.

A reforma teria como pressuposto a democracia interna nos partidos políticos e

necessidade de maior demarcação ideológica. As eleições para a Câmara dos Deputados seriam majoritárias, em duplo turno, combinado com o sistema proporcional em lista fechada em número menor de cadeiras, desde que houvesse condições para o funcionamento democrático dos partidos. Isso porque o escrutínio majoritário estimula coligações partidárias distritais, reduzindo o número de partidos e aumentando chance de formação de maioria.

O semipresidencialismo, então, seria de Poder Executivo dual, sendo o Presidente da República eleito pelo sistema majoritário em duplo turno, com mandato de 6 anos, admitida uma reeleição. Neste ponto, já é possível encontrar grande resistência da doutrina constitucional uma vez que a reeleição, por isso só, é fator de redução da qualidade democrática. A alternância do poder faz parte da democracia, e acaso mantida, ficaria ainda mais questionável o aumento do prazo de mandato do chefe do Poder Executivo.

Complementa MARCELO LEONARDO TAVARES (2017, pág. 60) que o Primeiro-Ministro seria indicado pelo Presidente da República, e os Ministros de Estado, também nomeados por este último, mas com base nas indicações do Primeiro-Ministro. O Presidente da República teria poderes para demitir o governo ou alguns dos ministros, inclusive a pedido do Primeiro-Ministro. Por fim, seria negado o voto de investidura pela Câmara ou aprovação de moção de cesura (vinculantes para a destituição governamental), no início do governo.

A proposta doutrinária desse proficiente autor não foi integralmente encampada pela proposta de emenda constitucional, que no seu texto, matem a eleição direta do Presidente da República, pelo voto direto, secreto, universal e periódico, para mandato de 4 anos, e seria o chefe de Estado. O Primeiro-Ministro seria indicado pelo Presidente da República, preferencialmente entre os membros do Congresso Nacional, e teria um plano de cooperação (coalizão) submetido à aprovação do parlamento.

Quanto ao fim do mandato, para o Presidente da República continuaria pelo processo de *impeachment*, mas a responsabilidade política seria sensivelmente reduzida, porque não mais praticaria atos de governo. O Primeiro-Ministro perderia seu cargo com a aprovação da maioria absoluta do Congresso Nacional, mediante moção de censura apresentada pelo Presidente da República (individualmente) ou por 2/5 do Congresso Nacional. No período inicial do governo (primeiros 12 meses) não seria admitida a moção de censura por qualquer dos legitimados.

Entretanto, o maior destaque do projeto em andamento está no inciso XXVI do artigo 84, dispondo que compete privativamente ao Presidente da República: “dissolver a Câmara dos Deputados, apenas na hipótese de grave crise política e institucional, quando for verificada a impossibilidade de manter-se o Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, na forma do § 7º do art. 86-C ou do § 3º do art. 86-D, após oitiva do Conselho da República (...)”.

Espantosa, para dizer o mínimo, previsão nesse sentido, eis que a atribuição legítima para o Presidente da República dissolver o uma Casa Legislativa confere um "hiper-poder" em suas mãos, semelhante a regimes totalitários, além de distorcer os mecanismos de perda de confiança e/ou responsabilização dos chefes de governo. É sabido que a nossa democracia é imatura e os mecanismos constitucionais muitas vezes não são bem usados, tal como o acima mencionado exemplo do *impeachment*. Uma previsão nesse sentido é extremamente mais arriscada do que nas repúblicas europeias.

Ademais, a situação que autoriza a medida extrema seria "grave crise política e institucional", conceito extremamente vago, suscetível de interpretações diversas pelo próprio Presidente da República. E ainda, para a subsunção da hipótese, a análise jurídica poderia ser levada ao Supremo Tribunal Federal, abrindo as portas para a continuidade da politização do Poder Judiciário, o que também se pretende mitigar.

O debate sobre os contornos da PEC para implementar o semipresidencialismo no Brasil é imprescindível para, acaso seja esse o caminho da reforma política, sejam aderidas as regras autênticas do sistema misto, sem qualquer deturpação para incluir brechas totalitárias (ou até autoritárias), como testemunhado em outras reformas constitucionais do Brasil.

3.2. O semipresidencialismo seria a única opção?

O aproveitamento do melhor que se possa extrair dos dois sistemas de governo – presidencialismo e parlamentarismo – se adequado com a realidade brasileira, certamente traria relevantes frutos para a governabilidade e estabilidade política. Mas, como visto, muitos problemas acompanham a proposta de emenda constitucional (PEC), criando dúvidas quanto à escolha do semipresidencialismo.

A existência desse sistema misto, sequer é aceito de forma unânime, sob o argumento de nada diferenciar em reação ao parlamentarismo dual (como o de Portugal e da França). Esse sistema seria o de eleições diretas para o chefe de Estado, e o chefe de governo seria escolhido pela maioria parlamentar. Observa-se que essa fórmula não necessariamente ajudaria a resolver o problema endêmico do Congresso Nacional em relação à atomização dos partidos políticos, devendo a reforma vir acompanhada de cláusula de desempenho ou até cláusula de barreira (e para alguns, ainda, a alteração do sistema eleitoral para o voto distrital).

Aliás, a pulverização dos partidos políticos é vista como mazela a contaminar qualquer regime de governo que seja adotado. Enquanto não houver uma redução substancial de legendas, permitindo que a negociação entre governo e parlamento se torne menos mendaz,

nenhuma reforma será capaz de conferir uma governabilidade sólida.

Na verdade, soluções precisam ser encontradas para dois dos principais problemas da instabilidade política no Brasil, quais sejam, o numeroso quadro de partidos e a quantidade de pedidos de *impeachment*. Para o primeiro problema, a reforma política trata da acima referida cláusula de desempenho, que acabará asfixiando os partidos minúsculos, pois para sobreviverem precisarão fundirem-se com outros maiores. Melhores resultados seriam alcançados se a reforma viesse acompanhada de alterações no sistema de distribuições de receitas dos fundos partidários e eleitorais. Porém, as propostas nesse tema se mostram inermes no momento.

Quanto à instabilidade pelo vasto número de pedidos de *impeachment* a maior parte da solução viria se corrigida a própria Lei do Impedimento (Lei 1.079/50), com mecanismos para limitar a deflagração do procedimento e com redação acurada dos dispositivos legais.

As sugestões propostas seriam, inicialmente, em relação ao artigo 16[9], que prevê a possibilidade de qualquer cidadão protocolar uma denúncia de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, sem qualquer consequência acaso se trate de denunciação caluniosa (nem mesmo a subsunção ao delito previsto no artigo 339 do Código Penal[10]). A impunidade para as acusações levianas vulgariza o procedimento com tão sérias consequências. Além disso, o Presidente da Câmara dos Deputados tem praticamente discricionariedade para analisar a formalidade ou não do pedido de impedimento. Não há uma norma prevendo prazo para a deliberação. Com isso, o Presidente da República fica à mercê do Presidente da Câmara dos Deputados, solo fértil para ardilosas negociações entre os poderes.

Os fatos típicos dos crimes políticos da Lei 1.079/50 são excessivamente abertos, permitindo interpretação pelo aplicador da norma, o que demonstra profunda insegurança jurídica – considerando a gravidade da sanção final – e ainda, notória desatualização em relação ao sistema jurídico brasileiro que exige, às normas sancionadoras, estrita descrição da conduta proibida (princípio da legalidade estrita).

Por fim, o rito em si também confere margem à interpretação, permitindo que nos dois julgamentos de *impeachment* que o Brasil atravessou sob a égide da Constituição de 1988,

---

[9] Lei 1.079/50, art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

[10] Código Penal, art. 339. Dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente. Observa-se que o processo de impedimento não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no tipo penal.

tivessem regras procedimentais distintas, trazendo, inclusive, mácula à isonomia substancial, uma vez que a pena de um Presidente da República impedido foi distinta da do outro.

Daí a iminente necessidade de reformas mais singelas, com baixa complexidade para a transitoriedade, e consideradas pressuposto para só então se pensar em uma reforma da magnitude de implantação de regime de governo diverso.

4. CONCLUSÃO

A democracia nos séculos XIX e XX buscava a representação política, através do governo da maioria, conferindo à minoria, de forma oblíqua, direito de voz e voto. Os sistemas de governo republicano – presidencialismo, parlamentarismo ou misto – devem observar os pilares democráticos, quais sejam, a liberdade e a igualdade. Na tradicional fórmula de MONTESQUIEU de separação dos poderes, o presidencialismo é o que mais se amolda à harmonia e independência entre os poderes.

Contudo, ao longo dos anos, o sistema presidencialista foi vítima de desgaste e distorções, apontado como a causa da instabilidade política, as tensões entres os poderes da República e até a crise da própria democracia. Mas isso não se sustenta. A democracia brasileira, mesmo com todos os percalços, se mantém, e as instituições ainda são respeitadas.

É ilusório pensar que a solução da crise política se dará com a rejeição do sistema presidencialista, acolhendo o semipresidencialismo (ou parlamentarismo dual). Eventual transição, de tamanha magnitude, ao revés, poderia criar fissuras no arcabouço político, especialmente com a previsão de dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente da República (como ocorrido em 1961-1964).

Os problemas estruturais invocados pelos estudiosos no tema não parecem desaparecer apenas com a alteração do regime de governo, eis que com a quantidade de partidos políticos que existe no Brasil, também o Primeiro-Ministro terá problemas com a governabilidade. Ainda que tenha o apoio da maioria do Congresso Nacional, com tantas legendas para atender seria praticamente certa a moção de censura logo após os primeiros 12 meses. Da mesma maneira, a confusão entre o chefe de Estado e chefe de governo dificilmente seria resolvida, porque as vicissitudes históricas e culturais brasileiras tampouco contribuiriam para o Presidente da República aceitar o limite de suas atribuições.

Respeitadas as opiniões em sentido contrário, deve ser prestigiada a pauta da reforma política para as alterações menos invasivas, ao menos em um primeiro momento. O presidencialismo de coalizão não funciona tão bem no cenário político atual como funcionou

outrora, e é urgente a aprovação das alterações legislativas que reduzem a quantidade de partidos políticos, especialmente os nanicos. Sendo imprescindível ao chefe de governo o apoio do parlamento (em quaisquer dos regimes/sistemas) forçoso reconhecer que a negociação com o Poder Legislativo, e a acomodação de todos os interessados, deve ser feita de forma sadia.

O *modus operandi* para a conquista do apoio parlamentar de bases ideológicas distintas deveria ser através do convencimento das ideias que lhe são próprias, e da persuasão dos parlamentares, para atingir metas de governo e aprovar políticas públicas satisfatórias aos eleitores, que futuramente lhe darão mais uma vez o voto necessário para elegerem-se. Com a referida reforma política, reduzidos os partidos políticos (por meio da cláusula de desempenho ou de barreira, por exemplo), consequentemente se reduzirão as inevitáveis negociações por apoio parlamentar. Um Congresso Nacional com partidos menos pulverizados, associada à limitação do uso do *impeachment*, pois urge a reforma do Diploma Legal da década de 1950 (Lei 1.079/50), certamente traria preciosos frutos para o sistema político brasileiro.

E, antes de se pensar em qualquer reforma, imperioso o respeito estrito à Constituição Federal, porque, para os bloqueios institucionais criticados pela classe política, existem soluções constitucionalmente previstas, aptas a evitar crises de governo e abalo da democracia, que amiúde são ignorados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Coletânea de estudos jurídicos / Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, Zilah Maria Callado Fadul Petersen, coordenadoras; Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, colaboradora. - Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008, na pág. 275.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X constitucionalismo: um navio à deriva? Acesso em 02 de maio de 2018, disponível no link http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/2011/artigos/monica.pdf.

_____. Direito eleitoral e direito parlamentar. São Paulo: Manole, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes [et al.]. Comentários à Constituição do Brasil. Outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. 2ª ed., São Paulo: Sraiva Educação, 2018.

DELIBERADOR, Giuliano Savioli; COSTA, Rafael de Oliveira. Parlamentarismo no Brasil: uma História de Idas e Vindas, do Império à Reforma política. In: Reforma política: um mito inacabado. Org: Monica Herman Salem Caggiano. Série Culturalismo Jurídico, coord. Cláudio Lembo. Barueri, SP: Manole, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GÓES, Bruno; ÉBOLI, Evandro. Câmara rejeita relatório da PEC que aumenta influência do Congresso no CNMP. Jornal O Globo. Seção Política – Congresso, publicado em 20 de outubro de 2021, disponível pelo link https://oglobo.globo.com/politica/camara-rejeita-relatorio-da-pec-que-aumenta-influencia-do-congresso-em-conselho-do-mp-25244494, acesso em 22 de outubro de 2021.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. Da crise governamental no Brasil: o recall e o juízo político: mecanismos de enfrentamento de crises políticas. 2017. 147 f. Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, disponível no site http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais do regime de governo. Inf. Legisl. Brasília, e. 24, n. 95, jul/set, 1987, no link https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181779/000432415.pdf?sequence=1&isAllowed=y , acesso em 27 de outubro de 2021, na pág. 128.

KRÜGER, Ana. Semipresidencialismo reduziria “toma lá da cá”, diz deputado autor da PEC. Site UOL, Seção Congresso em Foco, publicado em 19 de julho de 2021. Disponível pelo link https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/semipresidencialismo-reduziria-toma-la-da-ca-diz-deputado-autor-de-pec / , acesso em 20 de outubro de 2021.

LEMBO, Cláudio Salvador. Eles temem a liberdade. Barueri: CEPES; Manole; Minha Ed.,

2006, p. 37.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Adoção do semipresidencialismo poderia reeditar passado que muitos prefeririam esquecer. Artigo no Jornal "Folha de São Paulo", Seção Opinião, publicado em 17 de julho de 2021, disponível no link https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/07/adocao-do-semipresidencialismo-poderia-reeditar-passado-que-muitos-prefeririam-esquecer.shtml, acesso em 20 de outubro de 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Congresso pode retomar debate sobre proposta de sistema semipresidencialista. Consultor Jurídico-CONJUR, publicado em 20 de julho de 2021, disponível pelo link https://www.conjur.com.br/2021-jul-20/congresso-sinaliza-retomada-debate-semipresidencialismo, acesso em 27 de outubro de 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. Do espírito das leis. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. Nelson Nery Junior, Rosa Maria de Andrade Nery. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

RAMOS, Elival da Silva. Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. A crise do presidencialismo brasileiro: alternativas. Palestra proferida na Semana Jurídica da FDRP-USP 2020, evento integralmente on-line, disponível por meio do link https://www.youtube.com/watch?v=VF1om4FINYI, acesso em 10 de novembro de 2020.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Novos estudos Cebrap, n. 35, p. 13-14, mar 1993. Disponível no link https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5161/1993_sartori_presidencialismo_parlamentarismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y , acesso em 6 de outubro de 2021.

_____. A Teoria da Democracia Revisada – O Debate Contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, Marcelo. Semipresidencialismo no Brasil. Por que não? RIL, Brasília, a. 54, n. 215, jul./set., 2017. Disponível pelo link https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59 , acesso em 2 de outubro de 2021.

VOLPI, Mauro. La forma di governo in francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008. Relazione al Seminario di Astrid "La riforma della Costituzione in Francia" – Roma, 19 novembre 2008, disponível pelo link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Volp/Volpi_relazione_seminario_19_11_08.pdf.