

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

**DIREITO CONSTITUCIONAL, TEORIA DO ESTADO
E DIREITO ELEITORAL I**

D598

Direito Constitucional, Teoria do Estado e Direito Eleitoral I [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara – Belo Horizonte;

Coordenadores Luiza Santos Cury Soares, Oswaldo Pereira de Lima Junior e Rômulo Guilherme Leitão – Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-960-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os desafios do humanismo na era digital.

1. Direito do Futuro. 2. Humanismo. 3. Era digital. I. I Encontro Nacional de Direito do Futuro (1:2024 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

DIREITO CONSTITUCIONAL, TEORIA DO ESTADO E DIREITO ELEITORAL I

Apresentação

O Encontro Nacional de Direito do Futuro, realizado nos dias 20 e 21 de junho de 2024 em formato híbrido, constitui-se, já em sua primeira edição, como um dos maiores eventos científicos de Direito do Brasil. O evento gerou números impressionantes: 374 pesquisas aprovadas, que foram produzidas por 502 pesquisadores. Além do Distrito Federal, 19 estados da federação brasileira estiveram representados, quais sejam, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A condução dos 29 grupos de trabalho do evento, que geraram uma coletânea de igual número de livros que ora são apresentados à comunidade científica nacional, contou com a valiosa colaboração de 69 professoras e professores universitários de todo o país. Esses livros são compostos pelos trabalhos que passaram pelo rigoroso processo double blind peer review (avaliação cega por pares) dentro da plataforma CONPEDI. A coletânea contém o que há de mais recente e relevante em termos de discussão acadêmica sobre as perspectivas dos principais ramos do Direito.

Tamanho sucesso não seria possível sem o apoio institucional de entidades como o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco (PPGDI/UNICAP), o Programa RECAJ-UFGM – Ensino, Pesquisa e Extensão em Acesso à Justiça e Solução de Conflitos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a Comissão de Direito e Inteligência Artificial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais, o Grupo de Pesquisa em Direito, Políticas Públicas e Tecnologia Digital da Faculdade de Direito de Franca e as entidades estudantis da UFGM: o Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP) e o Centro Acadêmico de Ciências do Estado (CACE).

Os painéis temáticos do congresso contaram com a presença de renomados especialistas do Direito nacional. A abertura foi realizada pelo professor Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e pela professora Lorena Muniz de Castro e Lage, que discorreram sobre o tema “Educação jurídica do futuro”. O professor Caio Lara conduziu o debate. No segundo e derradeiro dia,

no painel “O Judiciário e a Advocacia do futuro”, participaram o juiz Rodrigo Martins Faria, os servidores do TJMG Priscila Sousa e Guilherme Chiodi, além da advogada e professora Camila Soares. O debate contou com a mediação da professora Helen Cristina de Almeida Silva. Houve, ainda, no encerramento, a emocionante apresentação da pesquisa intitulada “Construindo um ambiente de saúde acessível: abordagens para respeitar os direitos dos pacientes surdos no futuro”, que foi realizada pelo graduando Gabriel Otávio Rocha Benfica em Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS). Ele foi auxiliado por seus intérpretes Beatriz Diniz e Daniel Nonato.

A coletânea produzida a partir do evento e que agora é tornada pública tem um inegável valor científico. Seu objetivo é contribuir para a ciência jurídica e promover o aprofundamento da relação entre graduação e pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, busca-se formar novos pesquisadores nas mais diversas áreas do Direito, considerando a participação expressiva de estudantes de graduação nas atividades.

A Escola Superior Dom Helder Câmara, promotora desse evento que entra definitivamente no calendário científico nacional, é ligada à Rede Internacional de Educação dos Jesuítas, da Companhia de Jesus – Ordem Religiosa da Igreja Católica, fundada por Santo Inácio de Loyola em 1540. Atualmente, tal rede tem aproximadamente três milhões de estudantes, com 2.700 escolas, 850 colégios e 209 universidades presentes em todos os continentes. Mantida pela Fundação Movimento Direito e Cidadania e criada em 1998, a Dom Helder dá continuidade a uma prática ético-social, por meio de atividades de promoção humana, da defesa dos direitos fundamentais, da construção feliz e esperançosa de uma cultura da paz e da justiça.

A Dom Helder mantém um consolidado Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Sustentabilidade, que é referência no país, com entradas nos níveis de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Mantém revistas científicas, como a *Veredas do Direito* (Qualis A1), focada em Direito Ambiental, e a *Dom Helder Revista de Direito*, que recentemente recebeu o conceito Qualis A3.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores por sua inestimável contribuição e desejamos a todos uma leitura excelente e proveitosa!

Belo Horizonte-MG, 29 de julho de 2024.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor da ESDHC

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação da ESDHC

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa da ESDHC

AS ALTERNATIVAS AO SISTEMA PRESIDENCIALISTA NAS PROPOSTAS CONTEMPORÂNEAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE ALTERNATIVES TO THE PRESIDENCIALIST SYSTEM IN CONTEMPORARY PROPOSALS OF BRAZILIAN CONSTITUTIONAL REFORM

Hiran Reis Domingues ¹

Resumo

O presente resumo expandido tem por objetivo explorar as propostas legislativas contemporâneas apresentadas no Congresso Nacional com a finalidade de instituir alternativas ao sistema presidencialista de governo e reformar a estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil regida pela Constituição de 1988, bem como analisar a codificação do funcionamento do sistema parlamentarista /semipresidencialista proposto e destacar as questões relacionadas à sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Palavras-chave: Brasil, Constituição, Parlamentarismo, Presidencialismo, Semipresidencialismo

Abstract/Resumen/Résumé

This expanded summary aims to explore the contemporary legislative proposals presented in the National Congress with the purpose of establishing alternatives to the presidential system of government and reforming the political-administrative structure of the Federative Republic of Brazil governed by the Constitution of 1988, as well as analyzing the codification of the functioning of the proposed parliamentary/semi-presidential system and highlight the issues related to its adoption by the States, the Federal District and the Municipalities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazil, Constitution, Parliamentarism, Presidentialism, Semipresidentialism

¹ Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa busca explorar como novas propostas de emenda constitucional apresentadas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados buscam codificar e implementar os sistemas de governo parlamentarista ou semipresidencialista na estrutura político-administrativa brasileira. Os debates sobre reforma política nos espaços de poder e na sociedade civil foi impulsionado pelas sucessivas crises políticas (Brigido; Leali, 2017), que vêm no sistema presidencialista a origem de todos os males que assolam a política brasileira.

A Constituição de 5 de outubro de 1988, atualmente se aproximando de sua quarta década de vigência, manteve inicialmente o presidencialismo hegemônico de nossa experiência republicana e o submeteu, no plebiscito de 21 de abril de 1993, ao eleitorado a escolha sobre a forma e o sistema de governo definitivos (Brasil, 1993). O plebiscito referido, trazendo monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo como opções, teve como resultado a manutenção da república presidencialista no Brasil (TSE, 1993).

O presidencialismo de coalizão, já extensamente abordado por autores como Abranches (2018), abriu caminho como a única opção política viável para que as sucessivas administrações alcançassem a governabilidade e concretizassem suas agendas políticas. Outros aspectos relacionados à viabilidade jurídica das alterações via emendas constitucionais, a questão da simetria constitucional e a análise de outras proposições foram satisfatoriamente abordados por Hachem e Gussoli (2022).

No tocante à metodologia da pesquisa, o presente resumo expandido utilizou, com base na classificação de Gústín, Dias e Nicácio (2020), a vertente metodológica jurídico-social. Com relação ao tipo genérico de pesquisa, foi escolhido o tipo histórico-jurídico. Por sua vez, o raciocínio desenvolvido na pesquisa foi predominantemente dialético. Quanto ao gênero de pesquisa, adotou-se a pesquisa teórica-bibliográfica.

2. O SISTEMA PARLAMENTARISTA

A formação de um governo no sistema parlamentar é incumbida ao partido ou coalizão com a maior quantidade de legisladores eleitos e/ou com a capacidade de conquistar e manter o apoio da maioria da legislatura (Britannica, 2024). No Brasil, um sistema considerado “quase-parlamentar” foi adotado durante o Império (Franco; Pila, 1999, p. 25 e ss.), seguido de um sistema elaborado às pressas durante a crise deflagrada pela renúncia de Jânio Quadros e a ascensão de João Goulart à Presidência da República (Paixão; Barbosa, 2013).

A mais recente proposta de emenda constitucional dedicada a instituir o parlamentarismo foi apresentada na 56ª Legislatura do Congresso Nacional (Brasil, 2019). Sem divergir muito dos precedentes das outras proposições apresentadas e abordadas por Hachem e Gussoli (2022), a PEC propõe um Poder Executivo exercido por um Conselho de Ministros sob a liderança de um Primeiro-Ministro indicado pelo Presidente da República e aprovado pela Câmara dos Deputados.

Na Presidência da República, o cargo ganha um caráter mais cerimonial e conciliador, visando garantir a ordem constitucional democrática e promover a harmonia entre os Poderes da República. Os assuntos relacionados às relações exteriores e o comando civil sobre as Forças Armadas continuam sob a alçada presidencial, mas com atuação limitada às indicações e recomendações do Governo. Apesar disso, a Chefia de Estado continua sendo uma posição eletiva, visto que os dispositivos sobre a eleição presidencial não seriam alterados.

Na Câmara dos Deputados, a aprovação e manutenção do Governo se tornaram a prioridade entre os Deputados Federais, visto que a continuidade da administração federal estaria sob seu controle imediato. Para equilibrar o cenário político, o Primeiro-Ministro poderia solicitar a dissolução da legislatura caso esta negasse apoio ao seu programa, culminando no fim de seu mandato e na convocação de novas eleições. As comissões da Câmara e do Senado teriam o poder de convocar o Primeiro-Ministro para esclarecimentos.

Em suma, a proposição referida pretende instituir um sistema parlamentarista equilibrado e dotado de mecanismos diretos de limitação do poder, como a moção de desconfiança ante o Primeiro-Ministro, o que implicaria na exoneração de todo o Governo consigo eleito, e a dissolução da Câmara dos Deputados sob uma condição específica. Seu texto se aproxima muito de proposições anteriores e traz em sua justificativa uma atenção maior sobre temas de estabilidade institucional e representação político-partidária.

3. O SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA

O sistema semipresidencialista se assemelha em muitos aspectos ao sistema parlamentarista, em ambos há uma figura ministerial comandando a direção do Governo que depende da legislatura para se manter no cargo. Entretanto, o sistema semipresidencial acaba promovendo uma “co-habitação” do Poder Executivo (Munro, 2016), em que duas figuras com poderes equivalentes têm de governar juntas, mas uma é popularmente eleita e a outra depende da confiança/apoio da maioria da legislatura.

Uma proposta recente também oriunda da Câmara dos Deputados apresenta um texto que divide o exercício do Poder Executivo entre o Presidente da República e o Conselho de Ministros. O Chefe de Estado seria eleito diretamente e o Chefe de Governo seria indicado após consultas às lideranças políticas e eleito pelo Congresso Nacional. Ainda, são previstos a inclusão dos clássicos mecanismos institucionais que visam garantir uma situação de efetiva governabilidade, como a dissolução da Câmara dos Deputados e o voto de confiança.

Uma leitura atenta do texto da PEC observa as muitas similaridades entre o semipresidencialismo por esta proposto e o parlamentarismo exhaustivamente abordado no presente resumo expandido e na bibliografia de referência. Todavia, a principal diferença entre os dois sistemas seria que o Presidente da República, contemplado com um mandato popular e participação mais ativa no sistema político, teria maior interlocução com os demais atores no desenho institucional (Congresso..., 2021).

Nesta e em algumas das outras proposições há uma disposição transitória do sistema presidencialista para o semipresidencialismo/parlamentarismo, que seria a criação da figura de “Ministro-Coordenador”. Esse novo cargo seria a primeira experiência semipresidencial do Governo e do Congresso Nacional com o novo arranjo de forças, em que o Poder Executivo já começaria a dialogar mais diretamente dentro do Poder Legislativo. Tal cargo, demissível *ad nutum* pelo Presidente da República, seria eventualmente sucedido por um Primeiro-Ministro.

Em síntese, o semipresidencialismo não se resume a um meio termo entre o presidencialismo e o parlamentarismo, mas é um sistema com características próprias cuja intenção é, conforme a regulamentação envolvida, manter o Chefe de Estado com a legitimidade de um mandato popular junto de um Chefe de Governo com responsabilidade política ante as demais forças eleitas. Em países semipresidencialistas, como a França, a Presidência se tornou mais atuante que o próprio Governo (Britannica, 1998).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presidencialismo, o semipresidencialismo e o parlamentarismo não são sistemas de governo com definições estritas, mas modelos que cada Estado adota incluindo suas tradições e práticas políticas. Há Estados em que o primeiro-ministro detém poderes restritos e fica completamente sujeito à vontade da legislatura, sem a possibilidade de dissolvê-la, bem como há Estados em que o primeiro-ministro detém amplos poderes que lhe permitem controlar a deliberação da legislatura. Ou seja, cada Estado adequa os sistemas às suas realidades.

O Brasil, hodiernamente, lida com crises políticas sucessivas entre o Legislativo e Executivo em todos os níveis da Federação, especialmente entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. A Constituição, prezando pela independência e harmonia entre os Poderes da União, instituiu instrumentos para seu bom funcionamento e lhes incumbiu o dever do diálogo. O presidencialismo de coalizão não surge somente dos debates diretos na arena política, mas da necessidade em se prover a governabilidade.

Outras questões giram em torno da evolução do desenho institucional nos sistemas alternativos, sobre como a Presidência da República se comportaria em um papel reduzido, como as dezenas de partidos políticos conseguiriam formar coalizões estáveis ou minimamente funcionais, como impedir que a possibilidade de demissão do Governo ou de dissolução da Câmara dos Deputados não inviabilize a governabilidade e, notadamente, como o sistema alternativo iria contribuir no relacionamento entre o povo e seus representantes.

A discussão sobre a reforma constitucional do sistema de governo contribui para o aperfeiçoamento das proposições apresentadas pelos legisladores e juristas, que se vêm comprometidos em codificar o funcionamento de um sistema de governo otimizado para a realidade brasileira. Um modelo presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista que consiga contribuir no fortalecimento do regime democrático e na concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão. São Paulo: **Companhia das Letras**, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/478476642.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº8.624, de 4 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8624.htm. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 179, de 2019.**

Altera a Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentarista de Governo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1824997&filename=PEC%20178/2019. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRIGIDO, Carolina; LEALI, Francisco. 'O modelo político atual incentiva o pior nas pessoas', diz Barroso: Ministro do STF defende reforma profunda como saída para atrair 'os bons' à política. **O Globo**, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/o-modelo-politico-atual-incentiva-pior-nas-pessoas-diz-barr-oso-21744993>. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. "France". **Encyclopedia Britannica**, 24 jul. 1998, Disponível em: <https://www.britannica.com/place/France>. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. "parliamentary system". **Encyclopedia Britannica**, 17 fev. 2024, Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/parliamentary-system>. Acesso em: 17 mai. 2024.

CONGRESSO em Foco. SEMIPRESIDENCIALISMO REDUZIRIA “TOMA LÁ DA CÁ”, DIZ DEPUTADO AUTOR DE PEC. **Congresso em Foco**, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/semipresidencialismo-reduziria-toma-la-da-ca-diz-deputado-autor-de-pec/>. Acesso em: 17 mai. 2024.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?**. Coleção Biblioteca Básica Brasileira. Brasília: Senado Federal, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NÍCACIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5a. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HACHEM, Daniel Wunder; GUSSOLI, Felipe Klein. Modificação do sistema de governo no Brasil via emenda constitucional: parlamentarismo, semi-presidencialismo e outros modelos. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, n. 92, p. e91977, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/wW5bbWHYk49GS78395ZWmWy/>. Acesso em: 17 mai. 2024.

MUNRO, André. "cohabitation". **Encyclopedia Britannica**, 27 abr. 2016, Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/cohabitation>. Acesso em: 17 mai. 2024.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo. Crise política e sistemas de governo: origens da “solução parlamentarista” para a crise político-constitucional de 1961. **Universitas Jus**, v. 24, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.jus.uniceub.br/jus/article/view/2622>. Acesso em: 17 mai. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resultado Geral do Plebiscito de 1993**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 17 mai. 2024.