

Quem tem medo da implementação do semipresidencialismo?



Em junho de 2018, estava na pauta do Supremo Tribunal Federal o

julgamento do MS 22.972, impetrado (em novembro de 1997) por parlamentares para impugnar Proposta de Emenda à Constituição para instituir o parlamentarismo como sistema de governo. No julgamento desse mandado de segurança, teria o STF a oportunidade de decidir se estaria na alçada do Poder Constituinte Derivado alterar o sistema de governo ou se essa modificação estaria vedada pelas cláusulas pétreas. Isso porque se defendia na ação que *“os legisladores constituintes originários, ao estabelecerem que a forma e o sistema de governo seriam decididos através de plebiscito, na realidade excluíram do poder de reforma constitucional a decisão a respeito do tema, outorgando-a diretamente ao eleitorado, ou seja, ao povo”*, que já teria se pronunciado contra o parlamentarismo na revisão constitucional de 1993. Esse julgamento se frustrou em função do pedido de desistência formulado pelo impetrante, que veio a ser homologado pelo STF [[1](#)].

À época, o julgamento suscitou grande controvérsia, sobretudo em face das discussões no âmbito político sobre a implementação do parlamentarismo ou do semipresidencialismo no Brasil. Com efeito, havia a perspectiva de que, se o STF não vislumbasse inconstitucionalidade na referida PEC, o Congresso Nacional poderia avançar nessa pauta, como uma resposta à grave crise de legitimidade política que se instaurou a partir de 2016 e prosseguiu mesmo após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff [[2](#)]. A fragilização do governo de Michel Temer, que chegou a encampar uma discussão sobre o tema, e a aproximação do período eleitoral também retiraram o assunto da pauta política.

Não obstante isso, é certo que persiste a compreensão de que há um exaurimento de nosso sistema político e sobre a necessidade de criarmos uma “nova política”, não apenas em relação ao comportamento dos agentes políticos, mas também em bases institucionais.

Proclama-se a crise do presidencialismo praticado em nosso país, que, na conformação dada pela Constituição de 1988, se convencionou chamar de presidencialismo de coalização, caracterizado como um presidencialismo mitigado, por demandar a necessidade de o executivo apoiar-se, na formação do governo, em grandes coligações com dois eixos, o partidário e o estadual, não obstante o forte poder de agenda do Presidente sobre o Congresso (que depende de recursos que estão sob o controle do Presidente), a indicar a necessidade de constantes transações entre Executivo e Legislativo [[3](#)].



Segundo notícias, há nova movimentação política no sentido de discutir a modificação do sistema de governo, para implementação do semipresidencialismo [4].

No semipresidencialismo, o presidente, eleito pelo povo, tem papel fundamental na formação do governo, com a indicação de um primeiro-ministro que tenha capacidade de dialogar com o Legislativo, gerando uma espécie de coabitação no governo, entre presidente e primeiro-ministro.

Segundo Carlos Blanco Morais, “os atributos dominantes do semipresidencialismo residem: na dupla responsabilidade institucional ou política do Governo, tanto perante o Presidente da República como em face do Parlamento; no carácter significativo das competências políticas de direção ou de controlo do Presidente sobre outras instituições, com destaque para a faculdade livre ou autónoma de dissolução parlamentar; a eleição do Presidente por sufrágio universal [elemento relevante mas não decisivo]; e a bicefalia entre o Presidente e o Primeiro-Ministro (que procura sublinhar a existência de um Chefe de Governo autónomo do Presidente, mesmo que seja este a presidir formalmente ao Conselho de Ministros” [5].

Considerando que o sistema político é regido por regras formais e informais que presidem a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a implementação do semipresidencialismo já pode estar em curso.

De um lado, um dos tradicionais instrumentos utilizados pelo Executivo em suas transações com o Legislativo foi afetado pela promulgação de recentes emendas constitucionais que instituíram o chamado orçamento impositivo (EC 86, de 17/3/2015, e 100, de 26/6/2019) [6]. Além disso, a regra da fidelidade partidária reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau; MS 26.603, Rel. Min. Celso de Mello; e MS 26.604, Rel. Min. Cármen Lúcia) e a criação de cláusula de desempenho pela Emenda Constitucional 97, de 2017, podem contribuir para reduzir o quadro de fragmentação partidária e para o fortalecimento dos partidos políticos (retirando premissas importantes do presidencialismo de coalizão) [7].

Todas essas modificações têm aptidão de alterar sensivelmente o equilíbrio da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

É precipitado afirmar, no entanto, que caminhamos para o semipresidencialismo sem que haja alteração das regras que lidam com crises de governabilidade.

Esse é um aspecto fundamental para definir qualquer sistema de governo. Sem modificações nesse campo, o fortalecimento do Parlamento, em cenário de grave crise institucional, conduz, em regime presidencialista como o brasileiro, a disfunções, que se manifestam, por exemplo, com a tendência de banalização do *impeachment*. Isso porque, em momentos de grave crise institucional, o presidencialismo se mostra um sistema pouco resiliente.

No semipresidencialismo, contudo, há o imperativo de que o Governo se sustente na confiança parlamentar (como ocorre no parlamentarismo), “de onde sobressai, como atributo fundamental, uma maior liberdade ou autonomia no processo de dissolução parlamentar” pelo Presidente da República, que, como Chefe de Estado, tem a “faculdade de, no limite, poder dissolver o referido órgão,



independentemente da vontade do Primeiro-Ministro ou do próprio Parlamento” [8].

De todo modo, se é precipitado dizer que o Brasil caminha para o semipresidencialismo, as alterações recentes e silenciosas na dinâmica nas relações entre os poderes indicam que é possível e prudente ter uma leitura mais permeável do princípio da separação de poderes na nossa República.

O princípio da separação de poderes deve ser entendido menos como uma regra de engessamento a respeito das relações entre poderes e mais como uma orientação de que a organização dos poderes deve ser orientada para estabelecer freios e contrapesos e para otimizar a governabilidade, sem descuidar da legitimidade no exercício do poder político[9], havendo espaço para o Constituinte Derivado e o Poder Legislativo implementarem modificações no arranjo existente.

Com essa postura, o Direito estará contribuindo para o contínuo esforço de construção de um arcabouço institucional propício ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia[10].

Esta coluna é produzida pelos membros do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional (OJC), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

1 STF, MS 22.972, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ 11/6/2018 (decisão monocrática).

2 Em 2016, já se anunciava essa possibilidade, como se vê em matéria publicada pela Folha de São Paulo em 16/3/2016: “O parlamentarismo vem sendo discutido como uma alternativa para as crises políticas e econômicas que paralisaram o país. O tema vinha ganhando força no Senado, mas a oposição no Senado conseguiu convencer o presidente da Casa, Renan Calheiros (PMDB-AL), a postergar a instalação de uma comissão especial para discutir uma mudança no regime de governo para algo como um parlamentarismo ou um semipresidencialismo.” (Após pedido do Senado, STF adia julgamento sobre parlamentarismo, Márcio Falcão Aguirre Talento, Folha de São Paulo, Coluna Poder, 16/3/2016, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750589-apos-pedido-do-senado-stf-adia-julgamento-sobre-parlamentarismo.shtml> (último acesso em 31/7/2019). Em 2017, após o impeachment da Presidente Dilma, durante o mandato do Presidente Temer, o debate político prosseguiu, como se vê da seguinte notícia: “Temer avalia testar parlamentarismo em seu governo”, Notícias UOL, 13/8/2017, disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/08/13/temer-avalia-testar-parlamentarismo-em-seu-governo.htm> (acesso em 31/7/2019)

3 MORAIS, Carlos Blanco de. **O Sistema Político**. Coimbra: Almedina, 2017, pp; 403-408. Ainda sobre o tema, vide VICTOR, Sergio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

No entendimento de Limongi e Figueiredo, a governabilidade, no presidencialismo de coalizão, se constitui a partir de uma fusão de agendas do Executivo e do Legislativo, dado que, não obstante o Executivo tenha o controle da proposição da agenda legislativa, precisa formar coalisões no âmbito do Legislativo para aprová-las e implementar sua proposta de governo (LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p.



78).

4 “Congresso limita ação de Bolsonaro e debate semiparlamentarismo”, Folha de São Paulo, Poder, 26/5/2019, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/congresso-limita-acao-de-bolsonaro-e-debate-semiparlamentarismo.shtml> (acesso em 31/7/2019)

5 MORAIS, Carlos Blanco de. **O Sistema Político**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 420.

6 A respeito do tema, confira-se recente texto de Samuel Pêssoa, publicado na Folha de São Paulo em 7 de abril de 2019, “A caminho do semipresidencialismo”, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2019/04/a-caminho-do-semipresidencialismo.shtml> (acesso em 1º de agosto de 2019)..

7 Sobre a Emenda Constitucional 97, confira-se o texto: Quintas, Fábio Lima. *A cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97: possibilidade de diálogo constitucional entre o STF e o Poder Constituinte Derivado?*, Revista Interesse Público, Belo Horizonte, ano 21, nº 115, pp. 85-102, maio/junho 2019.

8 MORAIS, Carlos Blanco de. **O Sistema Político**. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 421-422.

9 Em sentido contrário, defendendo a inconstitucionalidade de PEC que se proponha a alterar a forma de governo, por violação ao princípio da separação de Poderes (cláusula pétrea), confirmam-se os argumentos de Luiz Alberto dos Santos, em artigo intitulado “PECs que buscam instituir o parlamentarismo são inconstitucionais” (Revista **Consultor Jurídico**, 28 de março de 2016), disponível no seguinte endereço: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/luiz-santos-pecs-propoe-parlamentarismo-sao-inconstitucionais> (último acesso em 31 de julho de 2019)

10 LAMOURNIER, Bolívar. *O que é que se constrói quando se constrói a democracia*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3ª ed. São Paulo: ed.Unesp, 2015.

Date Created

03/08/2019