



Centro Universitário de Brasília - Uniceub  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais -FAJS

**BRUNA MARTINS MACHADO LAFETÁ**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PARLAMENTARISMO POR  
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Brasília

2016



Centro Universitário de Brasília - Uniceub  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais -FAJS

**BRUNA MARTINS MACHADO LAFETÁ**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PARLAMENTARISMO POR  
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.  
Orientador: Professor Dr. Henrique Smidt Simon

Brasília

2016

**BRUNA MARTINS MACHADO LAFETÁ**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PARLAMENTARISMO POR  
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Direito pela Faculdade  
de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do  
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.  
Orientador: Professor Dr. Henrique Smidt  
Simon

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Henrique Smidt Simon.  
Orientador

---

Prof.  
Examinador (a)

---

Prof.  
Examinador (a)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter atendido todas as minhas promessas ao longo desses cinco anos de curso.

Agradeço a minha família, em especial, a minha mãe, Elisabeth Martins de Souza, por ter prestado todo o suporte necessário para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço a todos os meus amigos por permanecerem ao meu lado durante os momentos bons e ruins dessa jornada.

Agradeço ao meu orientador, Henrique Simon, por ter me auxiliado na elaboração desse trabalho.

Agradeço a minha irmã, Carol Lafetá, também conhecida como Capataz, porque ela me obrigou a colocar isso aqui.

Um agradecimento especial para o Max e o João pois sem o brilhantismo deles eu não teria tido a força necessária para perseverar durante esses 20 anos de estudos.

Agradeço, por fim, a todos aqueles que me ajudaram de alguma forma a terminar essa longa jornada de estudos e dedicação.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 previu em seu art. 2º dos Atos de Disposição Transitória a possibilidade de implementação no parlamentarismo. O sistema vigente e implementado pela Constituição era, e ainda o é, o presidencialismo, no entanto, o citado artigo determinou a realização de um plebiscito em 1993 para a escolha da forma (republicana ou monarquia) e sistema (presidencialismo ou parlamentarismo) de governo. Não obstante a confirmação pelo eleitorado da forma republicana e do sistema presidencialista, ainda hoje se discute a possibilidade de alteração do sistema para o parlamentarismo. Sendo assim, esse trabalho analisa os aspectos constitucionais dessa mudança de modo a comprovar que uma proposta que vise alterar o sistema de governo é inconstitucional por se tratar de verdadeira ruptura do ordenamento constitucional vigente. A metodologia utilizada foi a de estudo bibliográfico, analisando-se primeiro os sistemas de governos, em seguida as propostas de alteração em tramitação atualmente e, por fim, os limites da revisão constitucional.

**Palavras-chave:** Parlamentarismo. Presidencialismo. Semipresidencialismo. Revisão Constitucional.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1 DOS SISTEMAS DE GOVERNO</b>                            | <b>9</b>  |
| 1.1 PRESIDENCIALISMO  | 9         |
| 1.2 PARLAMENTARISMO   | 11        |
| 1.2.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS SISTEMAS PARLAMENTARISTAS. | 13        |
| 1.3 SISTEMAS SEMIPRESIDENCIALISTAS                          | 14        |
| <b>2 PROJETOS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO</b>                  | <b>17</b> |
| 2.1 PEC 20-A/1995 TEXTO ORIGINAL                            | 17        |
| 2.2 PEC 20-A, TEXTO SUBSTITUTIVO.                           | 22        |
| 2.3 MANDADO DE SEGURANÇA 22972 –DF                          | 23        |
| 2.3.1 INICIAL   | 23        |
| 2.3.2 MANIFESTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.                 | 27        |
| 2.3.3 DECISÃO A RESPEITO DO PEDIDO LIMINAR                  | 27        |
| 2.3.4 MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA.      | 28        |
| 2.3.5 MANIFESTAÇÃO DO SENADO FEDERAL.                       | 29        |
| 2.4 PEC 32/2015   | 30        |
| 2.5 PEC 102/2015 E PEC 9/2016                               | 34        |
| <b>3 REVISÃO CONSTITUCIONAL.</b>                            | <b>35</b> |
| 3.1 PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO                           | 35        |
| 3.2 PODER CONSTITUINTE DERIVADO                             | 36        |
| 3.3 LIMITES AO PODER DE REFORMA.                            | 38        |
| 3.3.2 LIMITES MATERIAIS.                                    | 38        |
| <b>CONCLUSÃO</b>  | <b>45</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>52</b> |

## INTRODUÇÃO

A possibilidade de implementação do parlamentarismo como sistema de governo no Brasil é discutida desde a própria edição da Constituição Federal de 1988 que, nos Atos de Disposição Transitório, art. 2º, determinou a realização de plebiscito em 7 de setembro de 1993 para determinar a forma (república ou monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), data, posteriormente, alterada para 21 de abril de 1993 pela emenda constitucional nº 2/92<sup>1</sup>.

Não obstante ter sido confirmado, em 21 de abril de 1993, a forma (república) e o sistema de governo (presidencialismo), conforme determina a Constituição Federal, em 1995, o então Deputado Eduardo Jorge (PT/SP) propôs a Emenda à Constituição 20-A visando estabelecer o parlamentarismo e justificou a proposta com a afirmação de que, em 1994, a maioria dos partidos e lideranças eleitos, tanto em nível do executivo quanto do legislativo, defendiam o parlamentarismo e isso indicava uma intenção da população em querer reavaliar o sistema de governo.

Tal proposta é objeto do Mandado de Segurança 22972/DF, impetrado em 1997 pelos, à época, deputados Jaques Wagner (PT/BA), Hélio Pereira Bicudo (PT/SP), Arlindo Chinaglia Júnior (PT/SP), Sandra Meira Starling (PT/MG) e Miguel Soldatelli Rosseto (PT/RS) que requer a exclusão da deliberação da Câmara do Deputados da emenda constitucional 20-A. Tal pedido é fundamentado, em síntese, na impossibilidade de se alterar o sistema de governo por meio de emenda à constituição. Esse mandado continua em tramitação até o presente momento.

A despeito da possibilidade de implementação do parlamentarismo por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) está sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, diversas outras PECs, com o mesmo objetivo da PEC 20-A/95, foram

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Atos de Disposições Constitucionais Transitórias.

apresentadas ao longo do tempo. Atualmente encontram-se em tramitação a PEC 9/2016 do Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP), a PEC 32/2015 do Senador Fernando Collor (PTB/AL), PEC 102/2015 do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e a PEC 20-A/1995 do ex. Deputado Eduardo Jorge.

Desse modo, o presente trabalho buscará analisar a possibilidade de implementação do parlamentarismo por emenda constitucional, focando, principalmente, na problemática constitucional sobre a legitimidade dos parlamentares proporem alteração do sistema de governo sendo que tal decisão foi outorgado ao povo pelo poder constituinte originário e, se o sistema de governo é ou não cláusula pétrea.

A discussão nesse trabalho é inicializada no capítulo um, com um exame sobre os sistemas de governo presidencialistas, parlamentaristas e semipresidencialistas, nesse capítulo são apresentadas as principais características de cada um e suas diferenças.

No capítulo dois são apresentadas as propostas que atualmente estão em tramitação no congresso e é feito um estudo sobre o Mando de Segurança que trata sobre a matéria no Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no capítulo três passa-se a análise constitucional na matéria, o trabalho passa focar nas questões relativas ao poder constituinte originário e derivado, qual o tamanho da limitação do último ao primeiro e é abordada a questão de legitimidade de o constituinte derivado alterar decisão decidida em plebiscito previsto pelo constituinte originário.



## 1 DOS SISTEMAS DE GOVERNO

Para começar a analisar a possibilidade de troca de sistema de governo por meio de PEC, primeiramente, é preciso analisar os três sistemas, presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo, para vermos as diferenças e semelhanças existentes entre as três formas e assim averiguar se é possível ou não a mudança por meio de emenda constitucional.

Sendo assim, o trabalho será iniciado pelo sistema presidencialista, por ser o sistema atual do Brasil e, em seguida, será analisado o parlamentarismo, por fim, o semipresidencialismo.

### 1.1 Presidencialismo

O presidencialismo como sistema de governo teve início nos Estados Unidos, na convenção da Filadélfia em 1787, e teve como inspiração central a obra de Montesquieu, “O espírito das Leis”. Assim, o protótipo do sistema presidencialista criado pelos *Founding Fathers* dos Estados Unidos exige uma rigorosa separação de poderes.<sup>2</sup>

A partir da inspiração por trás do sistema norte americano é possível deduzir uma das principais características dos sistemas presidencialistas, a completa separação entre executivo e legislativo. Nesse sistema, o executivo é representado na figura do presidente e esse possui total independência em relação ao legislativo e vice-versa.

---

<sup>2</sup> VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual Sistema de governo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

Sobre esse aspecto, Giovanni Sartori, em sua obra *Engenharia Constitucional*, cita Neustadat e Jones para explicar separação de poderes prevista no modelo norte-americano dos Estados Unidos:

O modelo norte-americano é caracterizado especialmente pela divisão e separação dos poderes entre o presidente e o Congresso. Essa separação não é fácil de circunscrever. Para Neustadat (1960, p. 33), os *Founding Fathers*, que instituíram o Estado norte-americano, não criaram propriamente um governo de “poderes compartilhados”, mas sim “um governo de instituições separadas que compartilham o poder”. Jones (1990, p. 3), porém, corrige: o que existe hoje é “um governo de instituições separadas que competem para compartilhar o poder” [...]<sup>3</sup>

Desse modo, tem-se que no presidencialismo, o executivo não pode interferir em questões internas do legislativo e esse, por sua vez, não pode interferir em questões internas do executivo. Assim, nos sistemas presidencialistas, o presidente não pode dissolver o parlamento e, ressalvada a possibilidade de impeachment, o parlamento não pode demitir o presidente.<sup>4</sup>

No entanto, esse único critério não é suficiente para classificar um sistema presidencialista puro. A esse respeito, Giovanni Sartori apresenta três características essenciais para que se tenha um sistema presidencialista.

[...]um sistema político só é presidencialista se o chefe de estado (o presidente):  
 a) é escolhido em eleição popular;  
 b) durante o seu mandato não pode ser demitido por votação parlamentar; e  
 c) chefia ou de alguma outra forma dirige os governos que nomeia.<sup>5</sup>

Tais características ocorrem da necessidade de garantir a completa autonomia entre os poderes. É preciso que o Presidente seja eleito por eleição popular para evitar o comando deste pelo parlamento. Caso o chefe do executivo fosse escolhido pelo parlamento, a ingerência de um poder sobre o outro ficaria clara.

<sup>3</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996. P: 101.

<sup>4</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996. P: 101

<sup>5</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996. P: 99

Do mesmo modo, não é viável conceber a ideia de que o parlamento pudesse demitir o presidente, pois, se assim o fosse, existiria uma prevalência do legislativo sobre o executivo.

A respeito do último critério de Sartori, Clovis de S. Goulart o denomina como o segundo princípio do presidencialismo e o nomeia a “unipessoalidade de comando executivo” e explica que no presidencialismo os ministros são apenas auxiliares de governo e por esse motivo são nomeados e exonerados conforme entender melhor o presidente.<sup>6</sup>

É preciso ressaltar que a necessidade de aprovação dos ministros pelo Congresso Nacional não é uma violação ao princípio da “unipessoalidade do comando executivo”. Conforme explica Sartori, ainda que seja garantido ao legislativo a faculdade de censurar os ministros indicados pelo Presidente, a este ainda é garantida, com exclusividade, a competência para formar seu governo do jeito que melhor entender e, por esse motivo, o princípio da unipessoalidade não é violado.<sup>7</sup>

Conclui-se, portanto, que o sistema presidencialista é um sistema fundado em um executivo centralizador, em que uma única pessoa, que deve ser escolhida por eleições populares, é responsável tanto pela chefia de estado quanto pela chefia de governo e a essa pessoa incumbe formar o seu governo de forma livre e independente.

## 1.2 Parlamentarismo

O parlamentarismo é um modelo de governo que se instalou predominantemente na Europa. Advindo da monarquia clássica, em que apenas uma pessoa controlava todo o poder, o parlamentarismo resolve transferir esse poder para o parlamento que passa a controlar e ser controlado pelo chefe de governo, normalmente denominado, Primeiro Ministro.

---

<sup>6</sup> GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo*. Porto Alegre: Editora Pallotti. 1995. Pg. 129.

<sup>7</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996

Sobre a evolução histórica do parlamentarismo, Christiana Noronha Renault demonstra que o surgimento desse sistema de governo ocorreu devido a crescente necessidade de representatividade dos “súditos” no modelo clássico de monarquia absolutista.<sup>8</sup>

É que o Sistema Parlamentarista de governo é fruto do desenvolvimento da consciência política do povo inglês, havendo resultado do declínio progressivo do poder real frente à luta pela representatividade política dos súditos, e não da ruptura brusca com esta forma política. Moldou-se a pouco e pouco, através dos séculos, desenvolvendo-se orgânica e empiricamente até adquirir, há cerca de cento e cinquenta anos, a sua conformação clássica. A partir de então, evoluiu para sua conformação democrática atual, expandindo sua influência para monarquias e repúblicas, ao mesmo tempo, que em seu berço derivava para o subtipo “Governo de Gabinete”.<sup>9</sup>

Paulo Bonavides expõe que o sistema parlamentarista se mostra como um regime de representação pois foi o resultado direto “[...] da história e do contínuo desdobramento das instituições [...]”<sup>10</sup>

Desse histórico linear do surgimento do parlamentarismo é possível traçar a razão para a existência de diversos modelos de parlamentarismo, pois, diferentemente do presidencialismo que surgiu de forma planejada na criação de um novo Estado, o parlamentarismo, conforme apontado acima, surgiu de forma contínua e foi se moldando através dos séculos. Sendo assim, hoje em dia existem diferentes tipos desse modelo de governo e de acordo com Clovis de S. Goulart, é improvável que se encontre dois Estados com uma estrutura parlamentarista igual.<sup>11</sup>

No entanto, existem características essenciais a todos os sistemas parlamentaristas, as quais serão tratadas a seguir, denominadas por Clovis de S. Goulart como “elementos de caracterização e equilíbrio do sistema parlamentarista”.

---

<sup>8</sup> RENAULT, Christiana Noronha. *Os sistemas de governo na república*. Porto Alegre, S.A. Fabris, 2004. Pg. 35/36

<sup>9</sup> RENAULT, Christiana Noronha. *Os sistemas de governo na república*. Porto Alegre, S.A. Fabris, 2004. Pg. 35/36.

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo Malheiros. *Ciência política*. Rio de Janeiro, Forense, 1976. Pg. 394

<sup>11</sup> GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo*. Porto Alegre: Editora Pallotti. 1995

Entretanto, em todos os modelos, invariavelmente, percebe-se a presença de dois institutos que, por isso mesmo, chamamos de peças de caracterização e equilíbrio do sistema. De um lado, a moção de censura, como símbolo de responsabilidade política do Conselho de Ministros ou Gabinete; de outro, a dissolução parlamentar, com igual sentido, relativamente ao Parlamento.<sup>12</sup>

Conclui-se, portanto, que a principal características do parlamentarismo é a interdependência dos poderes, porquanto, o parlamento pode “demitir” o executivo por meio da moção de censura e, do mesmo modo, o executivo pode dissolver o parlamento.

### *1.2.3 Características Gerais dos Sistemas Parlamentaristas.*

Afim de definir as características gerais do parlamentarismo, primeiramente é preciso delimitar o conceito desse sistema, para tanto, será utilizada a acepção apresentada por Pinto Ferreira, segundo ele o parlamentarismo “É aquele regime em que, sobre a base de uma separação atenuada de poderes, o governo é praticamente exercido por um gabinete dependente da maioria parlamentar e revogável pela vontade desta.”<sup>13</sup>

Por essa definição, percebe-se que, no parlamentarismo, o legislativo tem poder e responsabilidade maior, visto que nesse sistema o poder executivo, representado pelo conselho de ministros, pode ser desfeito quando não conseguir a maioria parlamentar e, do mesmo modo, o próprio parlamento pode ser desfeito.

Assim, pode-se dizer que a interdependência entre o executivo e legislativo é uma das principais características desse sistema, no entanto, outras se fazem necessária para melhor classificação. Pinto Ferreira define as características da seguinte maneira:

- a) Existem duas figuras titulares do poder executivo, uma sendo o presidente da república e outra o presidente do conselho de ministros ou gabinete, mas o presidente da república é politicamente irresponsável, não pode ser destituído

<sup>12</sup> GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo*. Porto Alegre: Editora Pallotti. 1995

<sup>13</sup> FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Edição Saraiva. São Paulo. 1975. Pg. 618

normalmente por uma moção de desconfiança do parlamento, visto que apenas promulga e referenda atos do Gabinete.

b) A autoridade do Presidente da República é sobretudo moral, aconselhando e ponderando a política e a administração geral, cuja a responsabilidade compete ao ministério.

c) Normalmente, na organização do gabinete, quando existe o Presidente da República, este escolhe um dos líderes parlamentares para Premier e este, por sua vez, convida outras figuras políticas de eminência para construir o gabinete, que deve contar com o apoio da maioria da Câmara.

d) O gabinete se mantém no poder enquanto tiver a maioria parlamentar, devendo demitir-se em caso de uma moção de desconfiança partida da dita maioria, exceto se o executivo dissolver a assembleia popular, não podendo porém dissolvê-la uma segunda vez pelo mesmo motivo, e então deverá retirar-se definitivamente do poder.<sup>14</sup>

Logo, para dizer que um Estado é governado por um sistema parlamentarista é preciso que o executivo seja dualista, ou seja, é necessária a existência de um Primeiro Ministro e um Presidente ou Monarca, nos casos das monarquias parlamentarista, que é politicamente irresponsável. Além disso, é preciso que exista previsão para a dissolução do parlamento, bem como da moção de desconfiança para posterior demissão do primeiro ministro.

### 1.3 Sistemas Semipresidencialistas

O sistema semipresidencialista tem sua origem na constituição da França de 1958 e se caracteriza por ser um misto entre o sistema parlamentarista e o sistema presidencialista.<sup>15</sup>

No entanto, ainda não se tem uma definição precisa para quais sistemas seriam semipresidencialistas. Por esse motivo, será utilizada as características apresentadas por Sartori.

---

<sup>14</sup> FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Edição Saraiva. São Paulo. 1975. Pg. 618

<sup>15</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*; trad. de. Sergio Barth. – Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996

Levando em conta o que segue, declaro que um sistema político é semipresidencialista se as seguintes propriedades ou características lhe puderem ser aplicadas conjuntamente:

- a) o chefe de Estado (presidente) é eleito por votação popular – de forma direta ou indireta -, com um mandato determinado
- b) o chefe de Estado compartilha o poder executivo com um primeiro – ministro, em uma estrutura dupla de autoridade com os três seguintes critérios de definição
  - b.1) embora independente do parlamento, o presidente não tem o direito de governar sozinho ou diretamente, e, portanto, sua vontade deve ser canalizada e processada pelo seu governo.
  - b.2) inversamente, o primeiro-ministro e seu gabinete independem do presidente, na medida em que dependem do parlamento; estão sujeitos à confiança e/ou à não confiança parlamentar, pelo que precisam do apoio da maioria parlamentar.
  - b.3) a estrutura dupla de autoridade do semipresidencialismo permite diferentes equilíbrios e oscilações de prevalência do poder dentro do Executivo, estritamente sob a condição de que subsista a “autonomia potencial” de cada componente do executivo. <sup>16</sup>

Percebe-se pela definição de Sartori sobre o semipresidencialismo e pela definição de Pinto Ferreira sobre o parlamentarismo que os dois sistemas de governo se assemelham bastante. No entanto, a diferença está, em que no primeiro, o presidente é uma autoridade real, a posição do presidente é reforçada e ele é “considerado guardião da constituição e árbitro imparcial da contraposição entre o legislativo e o executivo”<sup>17</sup>. Já no segundo, conforme expôs Pinto Ferreira, o presidente a autoridade do presidente é apenas moral.

Nesse mesmo sentido, Antônio José Fernandes, ao discorrer sobre o sistema de governo da França e de Portugal, reconhece as semelhanças com o parlamentarismo,

---

<sup>16</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*; trad. de. Sergio Barth. – Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996

<sup>17</sup> SOARES, Mario Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001. Pg. 512.

no entanto, os chama de semipresidencialismo porquanto as competências atribuídas ao Chefe de Estado são bem mais extensas do que aquelas de um parlamentarismo comum.

o Chefe de Estado, eleito por sufrágio universal, não se limita a exercer as funções representativas que lhes correspondem no sistema parlamentar. Pelo contrário, é ele que dirige o governo e toma as grandes decisões políticas, sem ser responsável por elas perante o Parlamento. Além disso, tem a mesma faculdade de assumir poderes extraordinários em caso de emergência. O Chefe de Estado desfruta, de fato, de amplos poderes, sendo isso, o elemento central do sistema. O governo, que é responsável perante o parlamento, o qual dispõe de meios para controlar a sua ação (desaprovação do programa, apresentação de moções de censura) só pode exercer suas funções com o apoio do Presidente da República. 18

Assim, esse capítulo é finalizado com a definição básica dos sistemas presidencialistas, parlamentaristas e semipresidencialistas. No primeiro temos um executivo unipessoal que, em teoria, não responde perante o parlamento e pode governar ainda que não tenha a maioria parlamentar. No segundo, temos um executivo dualista, mas que, no entanto, o Chefe de Estado apresenta uma autoridade somente moral, e o Chefe do Governo depende da maioria da parlamentar para governar e responde perante esse.

Por último, tem-se o sistema semipresidencialista que se caracteriza pela dualidade do executivo mas, que diferentemente do parlamentarismo, o Chefe de Estado possui atribuições reais e pode tomar decisões sem ser responsável perante o parlamento.

---

<sup>18</sup> FERNANDES, Antonio Jose, *Ciencia Política, Teorias, Métodos e Temáticas*. Lisboa, Escola Superior de Policia. 1991. P. 198/199.



## **2 PROJETOS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

### *2.1 PEC 20-A/1995 texto original*

Em 1995, o então deputado, Eduardo Jorge propôs a primeira, após a promulgação da Constituição de 1988, emenda a constituição visando implementar o parlamentarismo.

O texto original da proposta divide as atribuições atuais do Presidente da República com um Conselho de Ministros. A figura do presidente continua a existir, sendo eleito nos mesmo moldes do sistema presidencialista. No entanto, as funções de governo propriamente ditas, tais como dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, promover ações governamentais e planos nacionais e regionais e deliberar sobre medidas provisórias ficam a cargo do Conselho de Ministros.<sup>19</sup>

O Conselho de Ministros é formado pelo Primeiro-Ministro, indicado pelo Presidente da República, e pelos ministros de estado, indicados pelo Primeiro-Ministro, mas nomeados pelo Presidente da República. Ao Primeiro-Ministro é incumbida a tarefa de presidir e coordenar o Conselho de Ministros.<sup>20</sup>

No que diz respeito ao Presidente da República, este é definido como Chefe de Estado e árbitro de governo, conforme explicita o relatório da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a PEC nº 20-A, de 1995.

[...] exerce funções típicas do cargo, como a de dissolver a câmara dos deputados em casos de crise, manter relações com Estados estrangeiros, declarar guerra e

---

<sup>19</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>20</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original

celebrar a paz, ratificar tratados internacionais, dentre outras atribuições assemelhadas.<sup>21</sup>

O Presidente, após ouvir a maioria da Câmara dos Deputados, indicará o Primeiro Ministro que deverá, no prazo de dez dias, apresentar o seu Programa de Governo.<sup>22</sup>

A Câmara, então, deverá proceder com os debates e deliberações acerca do programa de governo, sendo, que só será aprovado, caso receba o aval da maioria absoluta dos votos.<sup>23</sup>

Em caso de rejeição, o Presidente terá mais dez dias para fazer nova indicação que, também, deverá ser aprovada pela maioria absoluta dos Deputados. Na hipótese de ocorrer uma segunda rejeição, a escolha do Primeiro Ministro é transferida para Câmara que deverá, no prazo de dez dias, escolhê-lo e aprovar seu Programa de Governo.<sup>24</sup>

Ressalta-se, nesse ponto, que a Procuradoria Geral da República, nos autos do MS 22972-1/160 – DF, entendeu que a subordinação da escolha do Primeiro Ministro a aprovação pela Câmara dos Deputados era uma clara violação a independência dos poderes e, portanto, tornava a proposta inconstitucional em luz do art. 60, §4, III da Constituição Federal<sup>25</sup>.

A escolha dos ministros dentre os representantes filiados ao partido ou coligação majoritário na Câmara dos Deputados – art.83 e seus parágrafos da proposta de

<sup>21</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>22</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>23</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>24</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC+02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010

Emenda Constitucional nº 20-A, característica essencialmente de regime parlamentarista, desfigura o princípio da separação dos poderes, porquanto o Poder Executivo, em face da Carta da República de 1988, está estruturado na base de um Presidente com ministros de sua livre escolha e conservação. Assim, admitir que Câmara dos Deputados intervenha na escolha dos Ministros, com o poder de vetar as nomeações, seria colocar o Presidente da República em dependência de uma ou de ambas as Casas do Congresso Nacional.<sup>26</sup>

Em outro aspecto, que também foi atacado pela Procuradoria Geral da República no MS 22972-1/160 – DF, o texto original da proposta permite que o Presidente dissolva a Câmara dos Deputados e convoque novas eleições quando nenhum candidato a Primeiro Ministro conseguir a maioria absoluta dos votos ou por proposta motivada do Primeiro-Ministro resultante da falta de apoio a execução do Programa de Governo por parte da maioria parlamentar que a aprovou sua investidura.<sup>27</sup>

Para a Procuradoria Geral da República é inadmissível que o Presidente possa dissolver a Câmara dos Deputados, do mesmo modo, que não se pode subordinar a escolha de ministro à vontade da Câmara, visto que os dois poderes emanam da vontade do povo, concretizada por meio de eleições.<sup>28</sup>

A proposta altera o Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente, composto pelos presidentes e pelos líderes da maioria e da minoria das casas legislativas, o Primeiro Ministro, seis cidadãos brasileiros natos, com idade superior a 35

---

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>27</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

anos, sendo que dois serão nomeados pelo Presidente, dois pelo presidente do Senado e dois pelo presidente da Câmara e pelos ex-Presidentes do Brasil.<sup>29</sup>

Ademais, a proposta se limita a adequar os demais artigos da constituição a nova realidade, sem alterações pertinentes para o presente estudo.

Essa proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados por unanimidade e, por conseguinte, seguiu para Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995. Frisa-se que nesse ínterim foi impetrado o Mandado de Segurança 22972/DF do qual trataremos mais a frente.

A Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995, apresentou relatório no qual explica a PEC n° 20-A, bem como faz breve relato das reuniões da comissão, com resumos dos discursos proferidos pelos oradores nas audiências públicas por ela promovidas.<sup>30</sup>

Compareceram à comissão o Professor e Cientista Político Bolivar Lamounier, o Senador Josaphth Marinho, o Dr. Paulo Brossard, o Sr. Francisco Urbano Araújo Filho, o Dr. Hindemburgo Pereira Diniz, o Professor e Cientista Político Dr. Vamireh Chacon, o Dr. Marco Maciel, o Dr. Wanderley Guilherme dos Santos, o Dr. Ciro Gomes, o Dr. Leonel Brizola e o Dr. José Serra.

De todos os convidados apenas o Dr. Paulo Brossard e o Dr. Marco Maciel comentaram sobre os aspectos jurídicos da implementação do parlamentarismo no Brasil, os demais se limitaram a debater as questões políticas e sociais da proposta.

---

<sup>29</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em <  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>30</sup> BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

O Dr. Paulo Brossard afirmou não concordar com a tese de que o sistema presidencialista é cláusula pétrea.

(...) opinou, ainda, contrariamente à tese de que, que no Brasil, o sistema de governo presidencialista ter-se-a tornado cláusula pétrea após o plebiscito de 1993, observando, em síntese, que naquela ocasião, colheu-se apenas o flagrante da opinião pública do momento, o que pode vir a ser alterado, em outro; demais, as cláusulas pétreas já estariam enumeradas na Constituição, entre elas não figurando o sistema de governo, e ainda que assim o fosse, o que se vedaria seriam as propostas tendentes a abolir, não as de simplesmente modificar, reformar<sup>31</sup>

O Dr. Marco Maciel, por outro lado, concorda com a tese da Procuradoria Geral da República de que o parlamentarismo feriria a cláusula da separação dos poderes e afirmou que “(...) como o parlamentarismo funde os poderes, sua adoção feriria a cláusula pétrea da Constituição quanto à separação dos poderes”<sup>32</sup>.

O voto do relator, seguiu a mesma linha da maioria das exposições e se limitou a analisar extensivamente os aspetos políticos e sociais da proposta. Quanto às questões jurídicas, limitou-se a dizer que o “o plebiscito de 93 é dispositivo de norma transitória da Constituição Federal, não tendo por isto aplicabilidade permanente. Consumiu-se no instante em que foi realizado. A teoria da normas transitórias e das normas permanentes anula qualquer apelo contraditório a respeito da matéria no campo jurídico.”

Percebe-se que, apesar da questão jurídica ser um dos pontos centrais a ser debatido quando se tenta alterar o sistema de governo de um país, a Comissão que debateu a proposta, extensivamente, foi silente em diversos aspectos que estão sendo examinados até hoje no MS 22972- DF. Destaca-se que o voto do relator em nenhum

---

<sup>31</sup> BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

<sup>32</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995*. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filename=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995)> Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto original.

momento explica como que a “teoria das normas transitórias e das normas permanentes” anula as controvérsias jurídicas.

## *2.2 PEC 20-A, texto substitutivo.*

O relatório apresentado pelo deputado Bonifácio de Andrada votou pela aprovação da Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995 nos termos do projeto substitutivo. O novo texto propõe um parlamentarismo presidencializado, nos moldes do sistema contido na Constituição Francesa de 1958.

Assim, no novo modelo, o Presidente passa a poder demitir o Primeiro Ministro e, o plano de governo deverá ser aprovado pelo Presidente e não mais pela câmara dos deputados como era no texto original.

A Câmara continua a poder apresentar moção de desconfiança, mas, somente, após seis meses da apresentação do Plano de Governo. Fica definido, também, que caso o Primeiro Ministro seja demitido pelo Presidente da República ou sofrer moção de desconfiança da Câmara, todos os ministros cairão junto com ele.

Os atos governamentais passam a ser assinados pelos Presidente da República, mas deverão ser referendados pelo Primeiro Ministro.

O novo texto também altera os Conselhos da República e de Defesa. Naquele, reduz-se o número de representantes de cidadãos para quatro e passa-se a incluir o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Presidente do Superior Tribunal Eleitoral e, neste, inclui-se o Presidente do Tribunal Supremo Federal e o Oficial-General da ativa mais antigo das Forças Armadas.

O projeto substitutivo também cria a figura do Ministro-coordenador que deverá ser implementada com a imediata aprovação da emenda. Ao ministro-coordenador compete, segundo o projeto, a “articulação politico-administrativa do Governo,

competindo-lhe coordenar os Ministérios, sob orientação do Presidente da República, e presidir as reuniões ministeriais, na sua ausência”<sup>33</sup>. É concedida à Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, a competência para requerer ao Presidente da República o afastamento do Ministro-coordenador.

Por fim, o projeto substitutivo propõe que a emenda entre em vigor em 2007, o projeto foi proposto em 2001, sendo que em 2010 a emenda deveria ser submetida a referendo popular.

A PEC, atualmente, está pronta para plenário.

### 2.3 MANDADO DE SEGURANÇA 22972 –DF<sup>34</sup>

#### 2.3.1 Inicial

Conforme dito anteriormente, os, à época, deputados Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Arlindo Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto impetraram o Mandado de Segurança 22972 contra os atos da Mesa da Câmara dos Deputados, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Comissão Especial destinada a analisar e proferir parecer na Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995, que institui o ‘Parlamentarismo no País’[...]<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em <  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto substitutivo.

<sup>34</sup> O processo está concluso para julgamento desde 01/4/2016, sendo, que já chegou a ser pautado esse ano.

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016..

Na visão dos autores do MS o simples prosseguimento da proposta já constituía violação a Constituição. Por se tratar de cláusula pétreia, de acordo com eles, o sistema de governo não poderia ser objeto de emenda e, portanto, a proposta não poderia continuar tramitando. Desse modo, requereram, em sede de pedido liminar, que a decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, de criar a comissão especial para tratar da matéria fosse declarada nula, visando, assim, parar a tramitação da proposta.<sup>36</sup>

Na inicial, os autores argumentaram, em síntese, que os limites de revisão constitucional impediam a alteração do sistema de governo por meio de emenda constitucional.<sup>37</sup>

Para tanto, discorreram a respeito dos limites dos Constituinte Originário e Derivado, argumentando que ao constituinte derivado cabia apenas fazer concretizar os valores e fins definidos pelo originário na Constituição.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.



Primeiramente, os autores afirmaram que os legisladores originários, ao outorgar a decisão sobre o sistema de governo à vontade soberana do povo por meio de plebiscito, excluíram do poder de reformar a capacidade para alterar o sistema de governo.<sup>39</sup>

Desse modo, os impetrantes defendem que o sistema de governo está vinculado a vontade popular e não pode ser alterado por meio de emenda constitucional.

Os deputados complementam essa tese com a teoria de que a legitimidade da Constituição Federal está consubstanciada na soberania popular. Desse modo, pretendem confirmar a ideia de que existe subordinação do poder constituinte derivado a soberania popular.

Findo esse argumento, os autores passam a discorrer extensivamente sobre a diferença do poder constituinte originário e do poder constituinte derivado.<sup>40</sup>

Explicam que o poder constituinte originário não está limitado à ordem vigente anterior a ele, mas que o constituinte derivado tem seu poder limitado ao que é definido no texto supremo. Sendo assim, além das limitação explícitas ao poder de reformar, tem-se, também, as limitações implícitas, existentes devido ao “caráter secundário, subordinado, condicionado e limitado”<sup>41</sup> do poder de reforma.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em:

Concluem, portanto, não poder o constituinte derivado alterar o espírito da Constituição, devendo se limitar a aperfeiçoar os valores e fins, aqui definidos como a república e o presidencialismo, e a respeitar os limites definidos pelo poder que o criou, tantos os explícitos, contidos no art. 60 da Constituição Federal, ao qual defendem que a proposta fere, pois o parlamentarismo alteraria a separação dos poderes, quanto os implícitos resultantes do caráter condicionado do poder constituinte derivado.<sup>42</sup>

Percebe-se que os impetrantes não atacam a proposta diretamente, não entram no mérito sobre como as alterações ferem a Constituição Federal de maneira específica, limitam-se a argumentar que a alteração do governo por si só caracterizaria violação a Constituição Federal, sem debater as diferenças do sistema presidencialista e parlamentarista.

Para os autores do Mandado de Segurança, os fins e valores da Constituição Federal estão consubstanciados em um governo republicano e presidencialista. A tese é de que presidencialismo é um fim em si mesmo e portanto não pode ser alterado pelo parlamentarismo. Não discutem a possibilidade do presidencialismo ser o meio para concretização de valores maiores contidos na Constituição Federal, como aqueles explicitados no art. 1 da Constituição Federal, quais sejam, a soberania, cidadania dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político.

Desse modo, rejeitando-se a tese de que o presidencialismo é um fim em si mesmo, e passando a considerar que o presidencialismo é o meio para se concretizar os

---

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

fundamentos previsto no art. 1 da CF/88, e aceitando a tese de que é dever do poder constituinte derivado promover medidas que visem reforçar os valores definidos pelo constituinte originário, caso seja confirmado que o parlamentarismo, atualmente, é o melhor sistema para concretizar os valores da constituição, tem-se que é obrigação do poder constituinte derivado buscar a sua implementação.

Assim, a tese defendida na inicial só é válida se entendido que o presidencialismo e a forma republicana de governo constituem o espírito da carta magna.

### *2.3.2 Manifestação da Câmara dos Deputados.*

A Mesa da Câmara dos Deputados, por meio do seu presidente, à época, se manifestou contrariamente ao pleito dos impetrantes, argumentando para tanto que o sistema do governo não integra o núcleo imodificável da Constituição Federal, que o princípio da separação dos poderes não é comprometido pela proposta. Nesse ponto, ressalta que os autores foram inespecíficos pois não apontam como a proposta coloca em risco a separação dos poderes. O sistema presidencialista não está protegido em nenhum lugar específico da Constituição Federal e, por fim, que o plebiscito de 1993 não petrificou o sistema de governo.

A manifestação da Mesa da Câmara dos Deputados se limitou em explicitar os pontos em que discorda dos impetrantes sem entrar em detalhes ou argumentos mais elaborados.

### *2.3.3 Decisão a respeito do pedido liminar*

O relator original do processo, o Ministro Neri da Silveira, se pronunciou no sentido de negar o pedido liminar por entender que a possível emenda da proposta não obstará o posterior julgamento do Mandado de Segurança. O relator não se pronunciou sobre o mérito do pedido por se tratar somente da análise do pedido liminar.

### *2.3.4 Manifestação da Procuradoria Geral da República.*

A Procuradoria Geral da República apresentou parecer favorável a concessão do mandado de segurança.

O parecer apresentado pela Procuradoria Geral da República concorda com os argumentos apresentados na inicial e a complementa apontando quais os artigos da proposta que demonstram flagrante violação a separação dos poderes.

De acordo com a PGR, o art. 83 e seus parágrafos da proposta coloca o “Presidente em dependência de uma ou de ambas as Casas do Congresso”<sup>43</sup> ao determinar que a escolha dos ministros se dará dentre os representantes filiados ao partido ou coligação majoritária na Câmara dos Deputados, bem como, ao conceder o poder de vetar as nomeações à Câmara.

O Procurador alega, também, que não é constitucional admitir que o presidente possa dissolver a câmara dos deputados, conforme prevê o art. 87, e convocar novas eleições, pois os dois poderes advêm da vontade soberana do povo e devem exercer seus deveres juntos.

Ademais, a procuradoria aponta que não cabe ao poder constituinte derivado alterar a forma do governo para o parlamentarismo por essa forma de governo comprometer a separação dos poderes e assim violar cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição. Para justificar tal argumento, a procuradoria cita o julgamento do Supremo Tribunal Federal na Representação Interventiva nº 94 e afirma que a Coordenação da Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil concluiu que “além da proibições constantes do § 4º do art. 60 da Constituição,

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

dever-se-ia acrescentar, também, a vedação de alterar o regime político e a forma de governo".<sup>44</sup>

### *2.3.5 Manifestação do Senado Federal.*

O Senado Federal apresentou manifestação contrária ao pedido formulado na inicial. Preliminarmente, argumentou que ocorreu a decadência do direito dos impetrantes de ajuizar o mandado de segurança e a falta de legitimidade dos impetrantes, visto que apenas um dos autores é deputado atualmente.

No mérito, o Senado argumenta que não procede a tese que o sistema parlamentarista configuraria óbice à república ou à separação dos poderes. Cita como argumento as experiências internacionais, tais como da França, da Alemanha e do Reino Unido.

Alega, também, que caso o Supremo Tribunal Federal proíba os debates acerca da implementação do parlamentarismo no Brasil, isso será uma violação, à separação dos poderes e às liberdades públicas individuais. De acordo com o Senado, permitir que a PEC tenha seu prosseguimento normal pelo Congresso não significa definir a superioridade do parlamentarismo em face do presidencialismo.

Aponta que o próprio constituinte originário apresentou o parlamentarismo como opção de sistema de governo, o que para o Senado demonstra que não existe incompatibilidade desse sistema com a separação de poderes ou a forma republicana de governo.

---

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

Afirma que “O princípio republicano e a separação dos poderes não constituem fins em si mesmos, mas garantias às liberdades públicas, as principais delas arroladas no art. 5º da CRFB/88”<sup>45</sup>. Dessa premissa, conclui que admitir que o parlamentarismo fere o princípio republicano e a separação dos poderes significa dizer que caso em 1993 tivesse se optado pelo parlamentarismo, também, se optaria por suprir as garantias contidas no art. 5º.

Argumenta, ainda, que a forma republicana se caracteriza pela existência dos três poderes, executivo, legislativo e judiciário, sendo, que os dois primeiros devem ser derivados de eleições populares, forma que continua prevista na PEC 20-A, que em seu art. 77 prevê a eleição do Presidente da República por sufrágio universal<sup>46</sup>.

Sustenta a tese com o art. 16 da Declaração de Direitos Humanos que afirma que “a sociedade que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”, de modo que afirmar que o parlamentarismo de alguma forma tende a abolir a separação dos poderes implica dizer que as democracias parlamentaristas atuais se governam tiranicamente.

Termina a argumentação de mérito dizendo que parlamentarismo otimiza o princípio da harmonia entre os três poderes.

#### 2.4 PEC 32/2015

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>46</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>>. Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto substitutivo

A PEC 32 de 2015 que “Institui o Sistema Parlamentar de Governo e dá outras providências”<sup>47</sup> foi proposta pelo Senador Fernando Collor em 23 de março de 2015.

A nova proposta sugere um parlamentarismo nos moldes do texto original da PEC 20-A/1995. No modelo sugerido, o presidente não pode demitir o Primeiro Ministro, apenas exonerá-lo. No caso de a Câmara dos Deputados retirar-lhe confiança, a escolha do primeiro ministro, bem como de seu plano de governo e do conselho de ministro deverá ser aceita pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

No entanto, a proposta inova ao determinar que Câmara dos Deputados será dissolvida pelo Presidente da República se não houver êxito em aprovar um Primeiro Ministro após três tentativas. No texto original da PEC 20-A, caso não houvesse existo após duas tentativas, a escolha do Primeiro Ministro era transferida à Câmara dos Deputados e, caso nenhum candidato conseguisse atingir a maioria absoluta era facultado ao presidente nomear o mais votado ou, após ouvir o Conselho da República, dissolver a Câmara dos Deputados. No texto substitutivo da PEC 20-A, a Câmara não precisa aprovar a nomeação do Primeiro Ministro.

Nesse ponto, percebe-se que a PEC 32/2015 altera um dos pontos debatidos pela Procuradoria Geral da República no MS 22972, qual seja a da subordinação da escolha de ministros à aprovação do poder legislativo.

Conforme dito anteriormente, a Procuradoria Geral da República ao debater o texto original da PEC 20-A/1995 entendeu que esse ponto configurava uma clara interferência na separação de poderes por colocar o “Presidente em dependência de uma ou de ambas as Casas do Congresso”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18

A proposta também difere tanto do texto original quanto do substitutivo da PEC 20-A/1995, ao permitir que o Presidente dissolva a Câmara dos Deputados quando “verificada a impossibilidade de manutenção do Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança aprovadas, consecutivamente, em face de três Conselhos [...]”<sup>49</sup>

A PEC 32/2015 também prevê a existência de Vice-Ministros para cada Ministério. Assim, caso seja exonerado o Conselho de Ministros, os vices assumirão as pastas até ser constituído um novo conselho.

No que tange às competências definidas ao Presidente e ao Primeiro-Ministro, a PEC determina em seu art. 87 que “O conselho de Ministros responde coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do Governo e pela Administração Federal, e cada Ministro, individualmente, pelos que praticar no exercício de suas funções”.<sup>50</sup>

O mesmo artigo define que todos os atos do Presidente da República deverão ser referendados pelo Conselho de Ministros como requisito de validade, com exceção dos inciso I, II, X, XIII, XX e XXI do art. 83, quais sejam:

Art. 83

I – nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais ministros de Estado e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança;

II – presidir as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente;

X – exercer o comando das forças armadas e, por proposta do Presidente do Conselho de Ministros, nomear os comandantes do Exército, da Marinha e da

---

de dezembro de 1997. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

<sup>49</sup> BRASL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original. Art. 87, §8.

<sup>50</sup> BRASL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original. Art. 87, caput.



Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos;  
 XIII – outorgar condecorações ou outras distinções honoríficas a estrangeiros, concedidas na forma da lei  
 XX – convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;  
 XXI – decretar a dissolução da Câmara dos Deputados, nas hipóteses previstas nos §§ 5º e 8º do art. 87;<sup>51</sup>

Com esse artigo percebe-se que a proposta pretende, ao menos, alterar a forma como se concebe separação de poderes atualmente no sistema presidencialista. A emenda define que o Presidente deverá responder, em praticamente todos os atos, ao Primeiro – Ministro. Esse, por sua vez, responde perante a Câmara dos Deputados. Do mesmo modo, é possível que o Presidente dissolva a Câmara e, essa, dissolva o Conselho de Ministro. Assim, fica claro que, apesar da proposta não abolir a separação de poderes, a altera. A independência de cada poder fica, no mínimo, mitigada.

Os outros artigos da proposta adequam a Constituição ao novo modelo e permitem que os estados escolham se adotarão o sistema parlamentarista em seus territórios.

A PEC 32/2015 prevê sua entrada em “vigor a partir da vigência do mandato presidencial subsequente à sua promulgação”.<sup>52</sup>

A justificativa da proposta se limita a traçar um panorama histórico do parlamentarismo no Brasil e a justificar a necessidade da implementação do sistema como forma de dar início às mudanças necessárias para contornar a crise que o Brasil está passando. Os aspectos jurídicos da proposta não são debatidos em momento algum.

---

<sup>51</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original. Art. 83

<sup>52</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original. Art. 6.

## 2.5 PEC 102/2015 e PEC 9/2016

As outras duas PECs em tramitação no Congresso, a PEC 102/2015 de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, proposta em 15/07/2015<sup>53</sup> e a PEC 9/2016 de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, proposta em 8/3/2016<sup>54</sup> não trazem grandes inovações em relação aos projetos citados, o modelo de parlamentarismo se alinha ao proposto pelo texto original da PEC 20-A/1995 e a PEC 32/2015.

A única mudança substancial aos modelos já propostos está na PEC 102/2015, que passa para o Senado a competência para escolher o Primeiro Ministro e aprovar o seu plano de governo, caso a Câmara não aprove por duas vezes a indicação do Presidente.<sup>55</sup> Com exceção dessa modificação, as propostas não trazem nenhuma inovação.

Em relação às justificativas, as propostas também seguem o padrão das outras propostas já debatidas, focam apenas nos aspectos sociológicos-políticos e não entram no aspecto jurídico.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 102/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=171811&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original.

<sup>54</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 9/2016*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060?o=d> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original.

<sup>55</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 102/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=171811&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original.

### **3 REVISÃO CONSTITUCIONAL.**

#### *3.1 Poder Constituinte Originário*

O Poder Constituinte Originário é aquele responsável por criar um novo ordenamento jurídico, não é limitado à norma vigente anterior ele e nas palavras de Paulo Bonavides, o poder constituinte originário “faz a constituição e não se prende a limites formais, é essencialmente político ou se quiserem extrajurídica.”,<sup>56</sup> sua legitimidade vem do povo, o verdadeiro titular do direito, que o outorga à uma Assembleia Constituinte responsável por exercer o direito.<sup>57</sup>

A esse respeito, ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “o povo pode ser reconhecido como titular do Poder Constituinte, mas não é jamais quem o exerce. É ele um titular passivo, ao qual se imputa uma vontade constituinte sempre manifesta por uma elite”.<sup>58</sup>

Nesse ponto, é preciso observar que, a despeito do que nos ensina Manoel Gonçalves, no caso em questão, o povo, titular do poder constituinte, exerceu o poder ao decidir em plebiscito qual seria o sistema de governo. Ainda que tal plebiscito tenha ocorrido por previsão expressa da Constituinte, fato é, que o povo escolheu qual seria o sistema de governo, tendo assim exercido o poder do qual é titular.

Assim, na hipótese apresentada, os parlamentares, representantes do poder constituinte derivado, ao apresentarem emenda à constituição visando alterar o sistema de governo, estão, efetivamente, usurpando para si competência do poder constituinte originário que foi devidamente exercida por seu titular, qual seja, o povo. No entanto, trataremos melhor desse assunto mais a frente.

---

<sup>56</sup> BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. Pg: 133.

<sup>57</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004. Pg. 57

<sup>58</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*, São Paulo: Saraiva, 2005. Pg: 15

O poder constituinte originário é inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado, conforme explica Alexandre de Moraes:

O Poder Constituinte é inicial, pois sua obra – a Constituição – é a base da ordem jurídica.

O Poder Constituinte é ilimitado e autônomo, pois não está de modo algum limitado pelo direito anterior, não tendo que respeitar os limites postos pelo direito positivo antecessor.

O Poder Constituinte também é incondicionado, pois não será sujeito a qualquer forma prefixada para manifestar sua vontade; não tem ela que seguir qualquer procedimento determinado para realizar sua obra de constitucionalização.<sup>59</sup>

Conclui-se, portanto, que o Poder Constituinte Originário, diferentemente do derivado, o qual estudaremos a seguir, é livre para estabelecer uma nova Constituição sem amarras ou limites estabelecidos por questões anteriores a ele, é, portanto, o único legitimado a estabelecer uma nova ordem jurisdicional.

### 3.2 Poder Constituinte Derivado

O Poder Constituinte Derivado, também chamado de poder instituído, remanescente, reformador, constituído, ou ainda, de poder constituinte de segundo grau, diferentemente do originário, existe por previsão legal, está inserido na própria Constituição, e é o poder responsável por alterar ou complementar a constituição.<sup>60</sup>

Sendo assim, existem limites expressos, os formais, materiais, circunstanciais e os limites implícitos à sua atuação, pois é preciso impedir que, ao exercer o seu trabalho de alterar ou complementar uma constituição, o poder constituinte modifique de tal forma a ordem vigente que não mais possa ser considerada a mesma.

---

<sup>59</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004. Pg. 58

<sup>60</sup> LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Poder Constituinte Reformador*: limites e possibilidades de revisão constitucional brasileira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Pg: 117

Dessa forma, expõe Maurício Lopes “Vê-se, assim, no Poder Constituinte derivado uma natureza de dupla participação. Vincula-se a poder criador de ordem jurídica, ao mesmo tempo em que se assemelha um poder instituído.”<sup>61</sup>

Dessa explanação, é fácil deduzir que os parlamentares, ao proporem emendas à constituição, agem no exercício do Poder Constituinte Derivado e devem, portanto, ater-se aos limites a este imposto.

Do caráter limitado do poder constituinte derivado também surge uns dos principais problemas concernente a possibilidade de implementação do parlamentarismo por meio de PEC.

Conforme dito acima, o sistema presidencialista foi escolhido por meio de plebiscito, sendo, portanto, uma manifestação expressa do verdadeiro titular do poder constituinte, qual seja, o povo, sendo assim, é possível o poder derivado alterar decisão que foi outorgado ao povo pelo poder originário?

Ao tratar sobre o assunto, Gustavo Just da Costa e Silva aponta que os autores que defendem que não é possível a alteração do sistema do governo, argumentam justamente sobre a impossibilidade de o poder derivado decidir sobre o que já foi decidido pelo povo.

A primeira interpreta a previsão de realização de plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (art. 2º do ADCT) como uma transferência, por parte do constituinte e em favor do povo, da decisão soberana sobre aqueles dois assuntos, de modo que o poder reformador não poderia dispor sobre aquilo que o próprio constituinte reservara ao eleitorado.<sup>62</sup>

Percebe-se então, que a proposta que vise implementar o parlamentarismo sofre um problema de legitimidade pois a questão sobre o sistema de governo já fora discutida

---

<sup>61</sup> LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Poder Constituinte Reformador*: limites e possibilidades de revisão constitucional brasileira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Pg: 117

<sup>62</sup> SILVA, Gustavo Just da Costa e. *Os limites da reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. Pg. 107

e decidida pelos titulares de direito, no entanto, tal problema é facilmente sanado, já que nada obsta a convocação de um novo plebiscito ou referendo para discutir matéria.

A esse respeito, ressalta-se que o texto substitutivo da PEC 20-A/1995 propõe a realização de referendo para validar a mudança de sistema de governo, sanando, portanto, a questão relativa a legitimidade dos parlamentares em promover a alteração.

No entanto, conforme se verá a seguir, existem outros limites que impedem a implementação do parlamentarismo.

### *3.3 Limites ao Poder de Reforma.*

Conforme dito anteriormente, ao poder de reforma existem limites expressos e implícitos

As limitações expressas, ou seja, as materiais, circunstanciais e formais, são aquelas previstas na Constituição Federal de forma clara.

As limitações implícitas são aquelas normas que, apesar de não constarem no rol de cláusulas pétreas, são necessárias para a efetivação dessas.

#### *3.3.2 Limites Materiais.*

As limitações materiais podem ser encontradas no art. 60, § 4 da Constituição Federal, comumente chamadas de cláusulas pétreas.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.<sup>63</sup>

Assim, qualquer proposta tendente a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais estará eivada de um vício material e será manifestamente inconstitucional.

A problemática começa quando não é possível saber bem se uma proposta está ou não ferindo uma cláusula pétrea, como é o caso em questão. Muito se discute se uma proposta de parlamentarismo seria ou não uma proposta tendente a abolir a separação dos poderes.

Por um lado, a aqueles que defendem que a separação de poderes prevista na constituição não se limita a existência de um Executivo, Legislativo e Judiciário, o que continuaria a existir em qualquer proposta que visasse implementar o parlamentarismo, mas sim a configuração que esses poderes exercem no atual sistema vigente.<sup>64</sup>

Conforme visto no capítulo 1 dessa monografia, o papel do executivo e do legislativo destoa muito de um sistema para o outro, enquanto no Presidencialismo, em tese, os poderes são completamente independentes, no Parlamentarismo e Semipresidencialismo o que se tem é uma relação de interdependência.

Do outro lado, porém, existem aqueles que defendem que o parlamentarismo não tende a abolir a separação dos poderes de forma alguma, conforme argumentou o Senado Federal no MS 22972 DF, se assim o fosse, todos os sistemas parlamentaristas atuais seriam considerados sociedades antidemocráticas.

---

<sup>63</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 2010.

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>. Acesso em: 31 de maio de 2016..

Posto essas considerações, passaremos ao estudo específico do inciso III, do § 4 do art. 60 da Constituição Federal.

### 3.3.3.1 *Da separação dos poderes.*

A Constituição Federal prevê, no Título I – Dos Princípios Fundamentais, em seu art. 2º que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”

Conforme bem explica José Afonso da Silva, as expressões Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder judiciário possuem duplo sentido, “Exprimem, a um tempo, as funções legislativas, executiva e jurisdicional e indicam os respectivos órgãos, conforme descrição e discriminação estabelecidas no título da organização dos poderes (respectivamente, nos arts. 44 a 75, 76 a 91 a 135)”.<sup>65</sup> A respeito das funções, o autor delimita de forma clara a extensão de cada uma:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras de ordem jurídica, denominadas lei. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, colegislativas e a decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público. A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.<sup>66</sup>

Assim, fica claro que a divisão dos poderes não se confunde com a distinção das funções legislativas, executivas e jurisdicionais.<sup>67</sup> Tal diferença pode ser melhor

---

<sup>65</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. Pg. 106.

<sup>66</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. Pg. 106.

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. Pg. 106..



visualizada quando pensa-se nas hipóteses de medida provisórias, o Poder Executivo, órgão responsável pela função executiva, legisla em casos de relevância e urgência<sup>68</sup>.

Tal distinção se mostra necessária para entendermos que quando a Constituição fala que “ São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” não está se referindo as funções ou delimitando as competências de cada um, na verdade, está apenas explicitando como princípio fundamental do nosso sistema, a existência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No entanto, o artigo citado inclui características aos poderes, determina que estes sejam independente e harmônicos entre si. Isso significa, que para a nossa Constituição, não é possível que exista a subordinação de um poder ao outro.

A respeito da independência, José Afonso da Silva explica que:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhe são próprias, não precisam de titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (...)<sup>69</sup>

Consoante a explicação de José Afonso, percebe-se que de acordo com o art. 2º da Constituição Federal, seria inviável a implementação do Parlamentarismo no Brasil, visto que o desenho da separação dos poderes traçado no citado artigo se adequa apenas ao sistema Presidencialista.

Não obstante, o substitutivo da PEC 20-A apresentar um sistema de semipresidencialismo em que o Presidente é responsável por nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, sem necessidade de aprovação pela Câmara dos Deputados, o que,

---

<sup>68</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 2010.

<sup>69</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. Pg. 106.

em tese, diminui a interdependência entre os poderes, fato é, que as figuras de moção de censura e a possibilidade de dissolução da câmara dos deputados continuam a existir, o que demonstra flagrante violação a independência dos poderes.

Conforme exposto acima, a independência entre os poderes exige “que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros”<sup>70</sup> e tal requisito é impossível de ser cumprido em um sistema parlamentarista, ainda que seja um sistema misto, visto que esse exige a possibilidade da exoneração do primeiro-ministro pela câmara dos deputados ou da dissolução dessa pelo presidente ou primeiro-ministro.

É possível argumentar que o art. 2º da Constituição Federal não consta no rol de cláusulas pétreas, e que no art. 60 apenas se fala em “separação dos poderes” sem, em momento algum, caracterizar essa separação.

Dessa forma, seria possível concluir que não existe obstrução ao parlamentarismo, visto que conforme explicado acima, a expressão “separação de poderes” não carrega em si as competências e atribuições que devem ser concedidas a cada poder.

No entanto, para tal argumentação ser válida seria necessário descartar a existência de cláusulas pétreas implícitas e, se assim o fosse, o inciso IV do art. 60<sup>71</sup> da Constituição Federal não teria validade, pois não seria possível determinar quais são os direitos e garantias individuais.

Logo, a existência das cláusulas pétreas implícitas está comprovada devida a evidente necessidade de se garantir a efetividade dos incisos constantes no art. 60 e

---

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. Pg. 106..

<sup>71</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 2010

conforme bem explica Paulo Bonavides elas são decorrentes do “espírito e dos princípios da constituição”.<sup>72</sup>

Sobre os limites ao poder de reformar, José Joaquim Gomes Canotilho afirma que é necessário garantir a continuidade da constituição, não podendo deixar o Constituinte Derivado livre de tal forma que esse se constitua de verdadeiro Constituinte Originário, logo, as cláusulas que garantam a identidade da constituição devem ser vistas como verdadeiros limites ao poder de reforma, ainda que não estejam no rol de cláusulas pétreas.

Assegurar a continuidade da constituição num processo histórico em permanente fluxo implica, necessariamente, a proibição não só de uma revisão total (desde que isso não seja admitido pela própria constituição), mas também de alterações constitucionais aniquiladoras da identidade de uma ordem constitucional histórico-concreta. Se isso acontecer é provável que se esteja perante uma nova afirmação do poder constituinte, mas não perante uma manifestação do poder de revisão.<sup>73</sup>

Assim, para entender melhor e poder definir quais são as cláusulas pétreas implícitas é preciso definir o que seria a identidade da constituição. Sobre esse aspecto, explica Gustavo Jus da Costa e Silva que a identidade da constituição

(...) são as decisões políticas fundamentais (constituição em sentido positivo) que não se sujeitam à reforma. Apenas podem ser reformadas as “leis constitucionais”, isto é, os dispositivos que não afetem a decisão consciente e de totalidade sobre a forma da existência política.<sup>74</sup>

Sobre esse mesmo assunto, Canotilho aponta que os limites implícitos devem estar diretamente ligados ao texto constitucional, de modo a evitar a insegurança em se determinar tais limites.

A ideia de limitação do poder de revisão, no sentido apontado, não pode divorciar-se da conexão de sentido captadas no texto constitucional. Desta forma, os limites materiais devem encontrar um mínimo de recepção no texto constitucional, ou seja, devem ser limites textuais implícitos.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 31ª ed. Malheiros: 2016

<sup>73</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina. Pg. 995

<sup>74</sup> SILVA, Gustavo Just da Costa e. *Os limites da reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. Pg. 107

<sup>75</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina. Pg. 995

Diante das afirmações apresentadas, fica claro a que o art. 2 da Constituição Federal se trata de verdadeiro limite implícito ao poder de reforma, não apenas o enunciado se apresenta como verdadeira concretização da decisão sobre a forma da existência política, visto que o sistema de governo, como dito anteriormente, foi escolhido pelo povo em plebiscito, mas também possui total conexão com um limite material explícito da Constituição Federal, qual seja, o da separação de poderes.

Ou seja, alterar a forma como os poderes se relacionam de modo a limitar a independência dos poderes seria uma verdadeira ofensa a identidade de constituição, e como conforme apontado acima, tal ato seria uma manifestação do poder constituinte originário e não do poder de reforma.

Conclui-se, portanto, que a emenda que pretende alterar o sistema do governo para o parlamentarismo ou semipresidencialismo se mostra como uma verdadeira ruptura do sistema constitucional vigente e, portanto, é completamente inconstitucional.

## CONCLUSÃO

A controvérsia a respeito do limite de revisão constitucional, conforme apontada, é extensa e questiona-se até mesmo se existe um limite. Conforme explica Gilmar Mendes, é discutido o porquê do Poder Derivado estar subordinado ao Poder Constituinte Originário já que os dois são constituídos por representantes do povo<sup>76</sup>.

O autor explica, em consonância com tudo o que foi exposto ao longo desse trabalho, que em teoria constitucional esse questionamento foi resolvido com base no entendimento de que o poder originário seria a manifestação da vontade do povo enquanto o poder derivado seria a manifestação da vontade dos representantes do povo. Desse modo, as restrições impostas pelos poder constituinte originário são validas por esse ser juridicamente superior ao poder de reformar.<sup>77</sup>

Já nesse ponto, conforme exposto, surge o problema de legitimidade dos parlamentares em alterar o sistema de governo por esse ter sido escolhido por meio de soberania popular.

A Ministra Carmen Lúcia se posicionou sobre a questão no Simpósio realizado pela OAB em 1992. Disserta a Ministra que a forma e o sistema do governo só podem ser alterados pela definição popular e que aceitar tese contrária implicaria dizer que o plebiscito realizado em 1993 se equipararia a mera pesquisa de opinião<sup>78</sup>.

Nem se convocou o plebiscito de 7 de setembro de 1993 para que o povo definisse, o que poderia, posteriormente, o seu representante – feito, então, seu substituto – desconsiderar. Neste caso, a Constituição Brasileira teria

---

<sup>76</sup> MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013. Pg: 121

<sup>77</sup> MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013. Pg: 121

<sup>78</sup> ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Revisão Constitucional e Plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P. 31- 66

inaugurado, desvairadamente, a democracia direta as avessas, ou seja, o povo seria o representante dos congressistas, que passariam a condição de representados no plebiscito. Como os representados é que são titulares dos direitos exercidos pelos representantes, a eles não renunciam, podendo, a despeito do opinamento do representante atuar diversamente<sup>79</sup>.

Da interpretação dada pela Ministra Carmen Lucia, decorre um limite formal a alteração do sistema de governo por meio de emenda. De acordo com a exposição da Ministra, uma vez consagrada a vontade do povo por meio do plebiscito não cabe ao Poder Constituinte Derivado alterá-la, visto que o povo é o verdadeiro titular do direito.<sup>80</sup>

Aceita essa linha de raciocínio, não é necessário analisar os limites materiais ao poder de reforma, visto que a questão se encerraria na falta de legitimidade do Poder Constituinte Derivado em propor à mudança por meio de emenda.

Geraldo Brindeiro, se expressa no mesmo sentido da Ministra Carmen Lucia, afirma que o sistema e a forma de governo não podem ser alterados por ter o Constituinte originário outorgado tal decisão ao povo.<sup>81</sup>

Isso não é possível, no entanto, porque o Constituinte Originário estabeleceu que a matéria seria decidida pelo voto popular em plebiscito a ser realizado em 7 de setembro de 1993, após cerca de cinco anos da promulgação da Constituição.<sup>82</sup>

No entanto, conforme explicitado no capítulo 3 dessa monografia, tal limitação é facilmente superada com a convocação de um novo plebiscito ou referendo.

Todavia, conforme exposto, as cláusulas pétreas representam limitações absolutas ao poder de reforma, porquanto o poder de revisão deve restringir-se a ajustar

---

<sup>79</sup> ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Revisão Constitucional e Plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P. 31- 66

<sup>80</sup> ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Revisão Constitucional e Plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P. 31- 66

<sup>81</sup> BRINDEIRO, Geraldo. A inconstitucionalidade de antecipar o plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P 95 -100

<sup>82</sup> BRINDEIRO, Geraldo. A inconstitucionalidade de antecipar o plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P 95 -100

a Constituição sem, contudo, alterá-la ao ponto de estar criando uma nova ordem constitucional.<sup>83</sup>

Se o poder de revisão se liberta totalmente da Constituição teremos uma Constituição nova, o poder de revisão ter-se-á arrogado, então, a condição de poder constituinte originário. Na faculdade de reformar a Constituição não se inclui a de dar uma nova Constituição ao Estado. Em nenhum caso, já registrava Carl Schmitt, a reforma pode afetar a continuidade e a identidade da Constituição.<sup>84</sup>

As cláusulas pétreas, portanto, buscam proteger os princípios essenciais a ordem constitucional prevista pelo Constituinte Originário ao editar a carta magna, sendo assim, Ponte de Miranda afirma que as cláusulas pétreas não se restringem a vedar a reforma ao dispositivos constitucionais mas sim, aos princípios por eles consagrados<sup>85</sup>.

Nesse íterim, Gilmar Mendes entende que

(...)se deve compreender o art. 60, § 4, da CF, como proibição à deliberação de proposta tendente a abolir, isto é, a mitigar, a reduzir o significado e a eficácia da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.<sup>86</sup>

Ressalta-se, que no MS 22972/DF, os impetrantes entendem que a proposta que visa implementar o parlamentarismo tende a mitigar a separação dos poderes, bem como alterar princípios essenciais da ordem constitucional, e por esses motivos consideram que o tema está além do poder de reforma.

Portanto, pelo entendimento até aqui explicitado é possível concluir que as propostas citadas são inconstitucionais por tratarem de matéria não passível de reforma.

---

<sup>83</sup> MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013. P. 123

<sup>84</sup> MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013. P. 123

<sup>85</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 1988, t. 2, p. 155.

<sup>86</sup> MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013. Pg. 125

Essa conclusão é a mesma explicitada pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, expõe o ministro que:

O desenho da separação de Poderes como concebido pelo constituinte originário é importante. A emenda que suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia é imprópria. Essa cláusula pétrea revela como problemática uma proposta de emenda a constituição que pretenda instaurar o parlamentarismo. Uma tal emenda estaria, ainda, em linha colidente com a decisão direta do poder constituinte originário, tomada no plebiscito ocorrido por força do dispositivo no art. 2º do ADCT<sup>87</sup>

O mesmo entendimento foi apresentado pelo atual Presidente do Brasil, Michel Temer, no simpósio sobre revisão constitucional e plebiscito realizado pela OAB em 1992.

Michel Temer, ao discursar sobre a possibilidade de alterar a data do plebiscito para decidir qual seria a forma e o sistema de governo do Brasil, afirma que a diferença central entre os sistemas parlamentaristas e presidencialista é a soma de competências atribuídas a cada poder, legislativo, executivo.<sup>88</sup>

Sendo assim, o Presidente afirma que devido a dimensão da cláusula pétrea da separação dos poderes foi que o constituinte passou para o povo a competência de alterá-la e, portanto, só povo diretamente, e não por meio de seus representantes, é legitimado para alterar a “ equipotência entre os poderes do Executivo e do Legislativo (...)”<sup>89</sup>

Michel Temer explica ainda que

Quando o art. 60, § 4 da Constituição alude a separação dos poderes, não está falando na separação dos poderes prevista por Montesquieu, nem na separação de poderes no sistema argentino, ou no sistema da Constituição de 1967-69; está falando na separação de poderes prevista no texto constitucional, e esta separação de poderes prevista no texto constitucional é a que diz: o Executivo

<sup>87</sup> MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013. Pg. 127

<sup>88</sup> TEMER, Michel. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P 155 - 162

<sup>89</sup> TEMER, Michel. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P 155 - 162.



tem tais e tais competências; portanto, tem uma somatória de competências “x”, o Legislativo tem as competências tais e tais, portanto um somatória “y”. Esta equação não pode ser modificada, a não ser por meio da vontade da popular.<sup>90</sup>

Percebe-se, pela exposição do atual Presidente Interino, que a proposta que vise implementar o parlamentarismo não feriria a Constituição por abolir a separação dos poderes, mas, simplesmente, por modifica-la.

Desse modo, fica claro que o pensamento do Ministro Gilmar Mendes se coaduna com as ideias expressadas pelo Presidente Michel Temer, e com as ideias apresentadas no capítulo 3 dessa monografia, de modo que ficou estabelecido que é importante preservar a separação dos poderes nos moldes previstos na Constituição e que não cabe ao Poder de reforma alterá-la, conforme exposto, tal alteração configuraria uma quebra com o sistema jurisdicional vigente.

É interessante apontar que o Presidente Michel Temer ao se manifestar nos autos do MS 22972/DF se posicionou de maneira diversa do que foi exposto no seminário, conforme dito anteriormente, o Presidente afirmou que o sistema de governo não integra o núcleo duro da Constituição e que, portanto, era passível de ser alterado.

Contudo, conforme exposto no capítulo 2 dessa monografia, as propostas em tramitação atualmente alteram a Constituição de forma substancial e de outra forma não poderia ser, visto que é necessário adequar a carta magna a um novo sistema de governo

Ao criar a figura do Primeiro-Ministro que dividirá as competências do executivo com Presidente e responderá perante a Câmara dos Deputados, altera-se profundamente a estrutura política do país, se no presente presidencialismo de coalização, já existe uma dependência do executivo ao legislativo, no parlamentarismo em que a escolha do Primeiro-Ministro, apesar de ser feita pelo Presidente, deve ser aprovada pela Câmara e essa pode demiti-lo sem muita dificuldade, a dependência

---

<sup>90</sup> TEMER, Michel. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P 155 - 162.

passa a ser bem maior e a necessidade de harmonia entre os dois poderes se torna necessária para que se tenha a permanência do governo.

Por esse motivo, entende-se que a proposta que busca alterar o sistema de governo causa mudanças tão relevantes na constituição que acaba por ferir a própria identidade da carta magna e, sendo assim, a despeito da mudança de opinião do Presidente, considera-se que o sistema de governo é uma limitação implícita ao poder de reforma.

Conclui-se, portanto, que as propostas de emenda a constituição que visem implementar o parlamentarismo são inconstitucionais por violarem limites implícitos ao poder de reformar e acarretarem na quebra do sistema jurisdicional vigente.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo Malheiros. *Ciência política*. Rio de Janeiro, Forense, 1976.

BONAVIDES, Paulo Malheiros. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC n° 20-A, de 1995. Disponível em <  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=24342&filena me=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24342&filena me=PRL+1+PEC02095+%3D%3E+PEC+20/1995)>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em <  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Texto original.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 20—A/1995*. Estabelece o Parlamentarismo. Disponível em <  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>> . Acesso em: 31 de maio de 2016. Texto substitutivo

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 9/2016*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em <  
<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060?o=d>> Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original

BRASL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 32/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em <  
<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162249&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 102/2015*. Institui o Parlamentarismo e da outras providências. Disponível em <  
<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=171811&tp=1> > Acesso em 6 de junho de 2016. Texto original

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n° 2, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2° do Atos de Disposições Constitucionais Transitórias

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impetrantes: Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra

Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto. Impetrado: presidente da câmara dos deputados, presidente da comissão de constituição e justiça e de redação e presidente da comissão especial. Relator: Min. NERI DA SILVEIRA. Brasília, 18 de dezembro de 1997. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1687717>.

BRINDEIRO, Geraldo. A inconstitucionalidade de antecipar o plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992. P 95 -100

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina

FERNANDES, Antonio Jose, *Ciencia Política, Teorias, Métodos e Temáticas*. Lisboa, Escola Superior de Policia. 1991

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*, São Paulo: Saraiva, 2005

FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Edição Saraiva. São Paulo. 1975

GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo*. Porto Alegre: Editora Pallotti. 1995

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Poder Constituinte Reformador: limites e possibilidades de revisão constitucional brasileira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993

MENDES Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 8 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2013

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed. 1988, t. 2.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

RENAULT, Christiana Noronha. Os sistemas de governo na república. Porto Alegre, S.A. Fabris, 2004

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Revisão Constitucional e Plebiscito. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. Brasília: OAB, 1992

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996

SILVA, Gustavo Just da Costa e. Os limites da reforma constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001.

TEMER, Michel. In: Ordem dos Advogados do Brasil. *Estudo Constitucionais: Simpósio sobre Revisão e Plebiscito*. Brasília: OAB, 1992. P 155 - 162

VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual Sistema de governo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015