

## ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA PEC N° 245/2016 NOS DITAMES DAS CLÁUSULAS PÉTREAS DA CF/88

### ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONALITY OF PEC N° 245/2016 UNDER THE DICTATES OF CF/88'S PERMANENT CLAUSES

Samaira Leite da Silva<sup>1\*</sup>, Leonardo Silva de Oliveira Bandeira<sup>2</sup>

1. Acadêmica de Direito. Centro Universitário Uninorte, AC, Brasil.
2. Direito. Centro Universitário Uninorte, AC, Brasil.

\***Autor correspondente:** samairaleite8@gmail.com

#### RESUMO

A PEC n° 245/2016 - Proposta de Emenda à Constituição n° 245/2016 - cujo principal signatário é o deputado Beto Rosado, objetiva substituir o atual sistema de governo do Brasil, bem como fazer alterações significativas ao texto constitucional e ao próprio corpo da Constituição de tal forma que se torna imprescindível fazer uma análise pormenorizada da constitucionalidade da PEC supracitada. O objetivo central do estudo é abordar e analisar a constitucionalidade da PEC n° 245, sob a égide das cláusulas pétreas bem como entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do sistema de governo descrito na proposta e a sua forma de implementação. Propõe-se, assim, apresentar conclusões e analisar a possibilidade jurídica de alteração do sistema de governo do Brasil, a partir de uma análise jurídica e histórica. Busca-se, ainda, colaborar para a reflexão e conhecimento do texto de uma PEC pouco conhecida, mas que em breve será alvo de discussões não apenas na Câmara dos Deputados, mas também por aqueles que entendem a significativa relevância na busca pela consolidação democrática no Brasil. Sob essa ótica, conclui-se com o estudo que a PEC n° 245/2016 não contraria o texto constitucional ao apresentar como proposta principal a substituição do sistema presidencialista para o semipresidencialista ou parlamentarista, todavia, o texto apresentado pelo deputado Beto Rosado não descreve a forma pela qual seria implementado o novo sistema de governo, desta forma cabe ressaltar que a alteração será possível somente através da consulta prévia ao público de um plebiscito composto pela população brasileira, fazendo valer a supremacia da decisão popular, assim como foi no plebiscito de 1993.

**Palavras-chave:** Proposta de Emenda à Constituição; sistema de governo; Plebiscito; Cláusulas Pétreas.

#### ABSTRACT

PEC N°. 245/2016 - Proposed Amendment to the Constitution N°. 245/2016 - whose main signatory is Congressman Beto Rosado, aims to replace Brazil's current system of government, as well as make significant changes to the constitutional text and the body of

the Constitution itself, so it is essential to make a detailed analysis of the constitutionality of the aforementioned PEC. The central objective of the study is to address and analyze the constitutionality of PEC N°. 245, under the aegis of the perpetual clauses as well as doctrinal and jurisprudential understanding about the system of government described in the proposal and its form of implementation. The aim is to present conclusions and analyze the legal possibility of changing Brazil's system of government, based on a legal and historical analysis. It also seeks to contribute to reflection and knowledge of the text of a little-known PEC, which will soon be the subject of discussions not only in the Chamber of Deputies, but also by those who understand its significant relevance in the search for democratic consolidation in Brazil. From this perspective, the study concludes that PEC N°. 245/2016 does not contradict the constitutional text by presenting as its main proposal the replacement of the presidential system with semi-presidentialism or parliamentarism, however, the text presented by deputy Beto Rosado does not describe the way in which the new system of government would be implemented, so it should be noted that the change will only be possible through prior consultation with the public in a plebiscite composed of the Brazilian population, enforcing the supremacy of the popular decision, just as it was in the 1993 plebiscite.

**Keywords:** Proposed Amendment to the Constitution. system of government. Plebiscite. Stony Clauses.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o condão de analisar a constitucionalidade da PEC n° 245/2016, que objetiva implementar o sistema de governo parlamentarista no Brasil. A ambiguidade do assunto encontra-se no entendimento de que o art. 2° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê que o Brasil, em 1993, teve a faculdade de escolher qual sistema seria adotado no país. A consulta popular levou à vitória o sistema presidencialista. Contudo, na situação política atual, cada vez, mais pessoas apoiam a mudança do sistema político e o estabelecimento de um sistema parlamentarista. Desta forma, esta pesquisa será responsável por buscar respostas científicas objetivas às

questões e incertezas levantadas por esta situação sob a égide das cláusulas pétreas bem como entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do assunto.

Entre as incógnitas existentes, serão destacadas três questões principais, nomeadamente, analisar se o sistema de governo presidencialista pode ser alterado, verificar se a implementação do parlamentarismo no Brasil, através da PEC n° 245/2016, contraria as cláusulas pétreas da CF/88 e, por fim, examinar se há possibilidade de instituir o parlamentarismo de forma constitucional. Além das formalidades destacadas acima, esta análise não iniciou questões substantivas e explora em profundidade questões relacionadas à PEC 245/2016 e

ao controle de constitucionalidade sobre decisões do governo acerca de uma mudança de regime.

## 1 SISTEMA DE GOVERNO

### 1.1 PRESIDENCIALISMO

O presidencialismo originou-se nos Estados Unidos após a declaração de sua independência em 1776. Assim, em 1787, as treze colônias reuniram-se na Filadélfia, para estabelecer as diretrizes políticas para criação de uma moeda única, a constituição de um exército comum e a estruturação de um comércio exterior. Para tanto, era imprevisível a instituição de um poder central moderado, que não apresentasse risco de possível tirania, tal decisão foi tomada na “Convenção da Filadélfia” com a criação da Constituição, cujos poderes executivo e legislativo foram definidos como autônomos e independentes entre si, vigendo até os dias de hoje nos Estados Unidos<sup>1</sup>.

O presidencialismo consiste em um sistema de governo comum em repúblicas, no qual o poder executivo é exercido por apenas uma pessoa, denominada Presidente da República, cuja eleição é feita através de voto direto ou indireto. Esse representante exercerá acumuladamente as funções de chefe de Estado e Chefe de governo de forma autônoma, todavia, ressalta-se que

apesar dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) serem autônomos entre si, é necessário que haja harmonia para seu pleno funcionamento, e para tal, são estabelecidas limitações recíprocas pela Constituição Federal<sup>2</sup>.

O poder executivo é concentrado em uma só pessoa, cabendo ao detentor exercer exclusivamente todas as funções que lhe são atribuídas pela Constituição. Este poder inclui os Ministros de Estado, mas estes apenas desempenham a função de auxiliar o Presidente da República e não estão vinculados às suas decisões. Ao ser eleito e devidamente empossado, o chefe do Executivo passa a governar com autoridade unipessoal durante o período de quatro anos no Brasil e 5 anos em alguns países.

Seu mandato não pode ser cassado, exceto nos casos em que suas ações estiverem tipificadas na lei penal ou relacionadas a crimes de responsabilidade funcional, conforme especificado na Constituição. Neste caso, os atos praticados pelo chefe do Executivo serão julgados através de processo de Impeachment, no qual a denúncia será apresentada na Câmara dos Deputados e, se válida, será decidida pelo Supremo Tribunal Federal na hipótese de crime comum ou, pelo Senado, quando se tratar de crime funcional<sup>3</sup>.

Como já supracitado, o Presidencialismo surgiu com a independência das 13 colônias dos Estados Unidos, sendo, portanto, o modelo mais conhecido e adotado pela maioria dos países da América Latina, a exemplo do México, Argentina, Colômbia e o Brasil, também utilizam esse sistema, alguns países da África bem como da Ásia. Tais países, utilizam a divisão dos três poderes, sendo o poder executivo exercido somente pelo Presidente na maioria das Repúblicas presidencialistas.

Alexandre de Moraes destaca:

A tendência dos regimes representativos que adotaram a Separação de Poderes como posta modernamente por Montesquieu e adaptada pelos federalistas norte-americanos, em especial em relação ao sistema presidencial, é estabelecer a unidade do Poder Executivo<sup>4</sup>.

A Constituição pioneira do Brasil foi outorgada em 1824 pelo imperador D. Pedro I. O que deveria ser o início da introdução do constitucionalismo no Brasil, tornou-se a ascensão de um governo autoritário e centralizado, cujo Poder Judiciário e parlamentar submetiam-se às suas decisões, consolidando-se então um regime político totalmente arbitrário. Após a Proclamação da República em 1889, foi instaurado no Brasil, pela primeira vez, o sistema presidencialista, inspirado no modelo americano do século XVIII, foi promulgado

pela Constituição de 1891, tendo como primeiro presidente da república presidencialista brasileira, Manuel Deodoro da Fonseca<sup>5</sup>.

## 1.2 SEMIPRESIDENCIALISMO

O sistema semipresidencialista é novidade contemporânea, surgida ao decorrer do século XX, oficializada em 1919 através da Constituição de Weimar na Alemanha, mais tarde adotado pela Constituição francesa de 1958 e posteriormente pela Constituição de Portugal em 1976. O semipresidencialismo manifesta-se, na maioria dos Estados, em situações de instabilidade, como exemplo na França, o governo foi organizado de forma híbrida, de tal modo que possuía elementos do sistema presidencialista e parlamentarista mesclado em um único governo, cabendo salientar que nesta situação o poder executivo, chefiado pelo presidente da república, era mais sólido possuindo maior força nas decisões<sup>6</sup>.

Tal sistema possui a estrutura de uma república parlamentarista, de forma que há dois chefes que exercem o poder executivo, caracterizando-se então um poder dualista, sendo eles, o chefe de Estado (Presidente) escolhido pelo povo através de sufrágio, cujas atribuições governamentais são divididas com o então chefe de Governo (Primeiro-Ministro),

indicado pelo Presidente da República. A depender do modelo do semipresidencialismo vigente, a destituição do Primeiro-Ministro caberá ao Presidente quando se tratar do *president-parliamentary*, nesta hipótese o chefe de governo possui responsabilidade perante o Presidente e o legislativo. No subtipo *premier-presidential*, o Primeiro-Ministro apenas poderá ser destituído pelo Legislativo, portanto não possuindo responsabilidade diante do Presidente da República, podendo atuar de forma mais independente<sup>2</sup>.

O conceito de Semipresidencialismo abrange um sistema governamental onde a seleção do Chefe de Estado é realizada através de voto popular. Isto garante a legitimidade democrática essencial para o exercício eficaz e consistente dos poderes constitucionalmente atribuídos e associados a esta posição. Simultaneamente, o Chefe do Governo mantém uma ligação política com o Parlamento, concedendo-lhe assim autoridade para iniciar um movimento de censura para apelar à destituição do gabinete governamental.

Distinguindo-se do parlamentarismo, esta forma de governo confere ao Chefe de Estado autoridade para identificar determinadas responsabilidades que estão especificamente associadas aos

poderes estabelecidos, estendendo-se para além das questões de relações internacionais e de diplomacia. No entanto, não deve ser confundido com o presidencialismo, uma vez que a gestão global da administração pública está intimamente ligada ao parlamento e pode ser revogada pela sua autoridade<sup>7</sup>.

A primeira experiência semipresidencialista no Brasil surgiu no governo de João Goulart, presidente do Brasil no ano de 1961. Um dia após tomar posse como presidente, enviou para o Congresso Nacional a relação com os nomes dos Ministros que iriam compor o Conselho de Ministro, chefiado por Tancredo Neves, aprovado por 259 votos de parlamentares a 22. O que se esperava desse governo era a instituição do sistema parlamentarista, no entanto, devido a ambiguidade estrutural entre os poderes atribuídos ao chefe de Estado e o Chefe de Governo, surge então o chamado Semipresidencialismo.

João Goulart excedia os limites da competência de um Chefe de Estado, envolvendo-se em assuntos que cabiam exclusivamente ao Chefe de Governo, por este motivo havia constantes conflitos entre os poderes, de tal forma que, para se manter no poder, Goulart teve que pressionar Tancredo Neves a desistir de seu mandato, desta forma improvisou-se

um Semipresidencialismo cheio de conflitos entre o poder Legislativo com o Conselho de Ministros, e entre o Primeiro-Ministro e o Presidente da República. Portanto, extrai-se que o sistema adotado pelo Brasil falhou em seu objetivo de se formar um “gabinete puro”<sup>5</sup>.

### 1.3 PARLAMENTARISTA

O parlamentarismo, como sistema de governo, opera com base no princípio de que o estabelecimento e a administração dos assuntos públicos pelo Poder Executivo dependem do endosso explícito ou implícito do Legislativo. Normalmente, esse endosso assume a forma de um voto de confiança. Ao contrário do presidencialismo, o parlamentarismo não envolve uma divisão distinta entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste sistema o poder executivo é constituído através da pluralidade partidária ou alianças interpartidárias no parlamento, podendo ser dissolvido a qualquer tempo antes mesmo das eleições regulares. Pode-se dizer, portanto, que no parlamentarismo, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo são singulares<sup>7</sup>.

O parlamentarismo, em oposição ao presidencialismo, não é um produto de um *design* deliberado, mas sim de um desenvolvimento histórico gradual. Suas origens remontam ao cenário político da

Grã-Bretanha do século XVIII. As origens do parlamentarismo iniciam-se com o estabelecimento de uma monarquia cerceada após a revolução de 1688. Isto marcou a divisão de poderes, com o monarca passando a possuir como atribuições a administração, a defesa e a política externa, enquanto o Parlamento se encarregava da legislação e da tributação<sup>8</sup>.

A dinâmica de funcionamento do sistema parlamentarista pode ser sucintamente resumida da seguinte forma: o Monarca ou Presidente da República, na qualidade de chefe de Estado, designa o Primeiro-Ministro, que assume a função de chefe de Governo (nos casos em que o chefe de Governo não é uma entidade coletiva). A principal responsabilidade do indivíduo nomeado é formular uma agenda governamental abrangente e apresentá-la ao Poder Legislativo para deliberação, onde estará sujeita à aprovação. O endosso da agenda governamental proposta implica automaticamente o endosso do nomeado para o Primeiro Ministro, enquanto a sua destituição normalmente resulta na desqualificação do candidato para o cargo.

O plano de governo deve receber a aprovação do Parlamento, que por sua vez assume uma responsabilidade política

perante o povo. Isto contrasta com o presidencialismo, onde tal responsabilização não está presente. No Parlamentarismo, a relação entre o Governo e o Parlamento é a seguinte: o Primeiro-Ministro ou o Conselho de Ministros, em representação do Governo, é politicamente responsável perante o Parlamento pela implementação do plano de governo, e o Parlamento, por sua vez, responde perante o povo.

Se a maioria do Parlamento ficar insatisfeita com as políticas seguintes, pode retirar o seu apoio ao Primeiro-Ministro ou ao Gabinete, levando à sua demissão. Nesses casos, o processo recomeça quando o chefe de Estado nomeia um substituto. Por outro lado, em certos casos em que haja atritos entre o chefe do Governo e o Parlamento, em vez de demitir o Primeiro-Ministro, o chefe de Estado pode optar por dissolver o Parlamento e convocar novas eleições simultaneamente<sup>9</sup>.

No Brasil o parlamentarismo predominou em dois momentos ao longo da história. O primeiro ocorreu durante o Segundo Reinado, que se estendeu desde a abdicação de D. Pedro I, em 1831, até à maioridade de D. Pedro II, em 1840. Nessa época, o país foi governado por quatro regências e no final da terceira regência, conhecida como Regência Una

de Feijó, em 1837, os alicerces do sistema parlamentar começaram a tomar forma. Apesar de não terem sido aprovadas leis ou alterações específicas, a Constituição de 1824 ainda concedeu amplos poderes ao Imperador, incluindo a capacidade de escolher livremente os ministros como titulares do Poder Moderador. No entanto, devido às circunstâncias políticas e institucionais prevalecentes, o parlamentarismo foi eficazmente implementado.

O governo fez a transição para um sistema parlamentar, semelhante ao da Grã-Bretanha, devido à pouca idade e à falta de experiência do imperador. Em 20 de julho de 1847, o Decreto nº. 523 foi expedido por D. Pedro II, estabelecendo o cargo de Presidente do Conselho de Ministros. Isto marcou a melhoria de um governo de gabinete, onde o Presidente do Conselho de Ministros ocuparia teoricamente o cargo de chefe do Poder Executivo. Inicialmente, o Imperador delegou a maior parte das responsabilidades aos ministros dos primeiros gabinetes do Segundo Reinado. Porém, a partir de 1853, com o Gabinete do Paraná, D. Pedro II passou a supervisionar de perto as atividades do Ministério.

O segundo momento ocorreu em meio a uma crise institucional desencadeada

pela renúncia do presidente Jânio Quadros em agosto de 1961. João Goulart, o vice-presidente, enfrentou oposição dos militares devido ao seu papel anterior como Ministro do Trabalho no governo de Getúlio Vargas e suas posturas percebidas como "esquerdistas". Para superar esse impasse, o Congresso aprovou uma emenda à Constituição de 1946, conhecida como "Ato Adicional n. 4", que inaugurou o sistema parlamentar em 2 de setembro de 1961. Tancredo Neves, então deputado federal, assumiu o cargo de primeiro-ministro. O objetivo principal era limitar os poderes do recém-empossado Presidente da República e, assim, evitar um golpe militar<sup>10</sup>.

## 2 DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL

O objetivo das constituições é perdurar no tempo. Destina-se a salvaguardar questões de extrema importância e significado na influência da política cotidiana. Ao constitucionalizar certas decisões fundamentais, garantem que não estejam sujeitas aos caprichos de maiorias temporárias. No entanto, as constituições não são eternas e não podem impor a sua vontade às gerações futuras. Nas palavras de Luís R. Barroso<sup>10</sup>, "Os mortos não podem governar os vivos. Porque assim é, todas as Cartas Políticas preveem mecanismos

institucionais para sua própria alteração e adaptação a novas realidades. Isso não quer dizer que essa seja a única hipótese de mudança do conteúdo das normas constitucionais".

A Constituição Federal de 1988 inclui disposições para duas formas distintas de reforma: emenda constitucional prevista no art. 60 e revisão constitucional disposta no art. 3 do Ato das Disposições Constitucionais.

### 2.1 MECANISMOS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

O exercício do poder constituinte originário, irrestrito, dá origem a normas constitucionais originárias que não estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade. Isto significa que a ideia de uma disposição entre essas normas, onde algumas podem ser declaradas inconstitucionais em relação a outras, é incompatível com uma Constituição. Na atual Carta Magna, o Supremo Tribunal Federal é o principal responsável por salvaguardar a Constituição como um todo, em vez de fiscalizar a atuação do poder constituinte originário para determinar se este violou os princípios do direito supra positivo incluídos na própria Constituição<sup>4</sup>.

O controle concentrado de constitucionalidade aplica-se às normas constitucionais derivadas, ainda que

sejam criadas através do exercício do poder constituinte derivado, que é de natureza limitada. Existem dois cenários principais onde podem surgir normas inconstitucionais. O primeiro envolve normas constitucionais federais que são introduzidas como emendas à Constituição da República, geradas através do exercício do poder reformador constituinte derivado. Estas regras violam as restrições ao poder de reforma constitucional, conforme descrito no artigo 60º, parágrafos 1 a 4. O segundo trata-se das disposições constitucionais estaduais, dispostas por emenda à Constituição do Estado<sup>4</sup>.

O processo de modificação da constituição é personificado pelas emendas constitucionais, cujo enfoque concentra-se em disposições específicas. É competente para alterar o texto constitucional o Poder Legislativo, tal atribuição foi concedida pelo Poder Originário. Exemplificando, o Poder Legislativo assume o papel do Poder Constituinte para execução dessas reformas. Rodrigo Padilha<sup>11</sup> acentua: “Não se fala em “projeto” de emenda constitucional, e sim em “Proposta”, as chamadas PECs”.

Caso a emenda constitucional siga as diretrizes previstas no artigo 60 da CF/88, será oficialmente incorporada ao

arcabouço legal como dispositivo constitucional e deverá alinhar-se aos dispositivos existentes. Por outro lado, se a emenda violar as condicionantes deste princípio normativo, torna-se inconstitucional e estará sujeita à revisão constitucional para manter a integridade e validade do texto constitucional<sup>12</sup>.

No estado atual, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) exige a assinatura de 171 deputados federais de um total de 513. Da mesma forma, no Senado, uma PEC exige a avaliação de 27 senadores de um total de 81. O Presidente da República também possui capacidade para elaborar uma Proposta de Emenda Constitucional. Embora suas origens democráticas sejam questionáveis (como foi introduzida pela primeira vez na Constituição de Getúlio Vargas de 1937), persistiu nas Constituições subsequentes<sup>13</sup>.

Quanto à iniciativa popular para emenda à constituição, Flávio Martins<sup>13</sup> depreende sucintamente que:

Em 25 de outubro de 2018, o STF, no julgamento da ADI 825, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, decidiu que a Constituição estadual pode prever a edição de Emenda Constitucional de iniciativa popular. A ação foi ajuizada pelo Governo do Estado do Amapá, que admite a iniciativa popular para reforma de sua Constituição. Segundo os ministros, embora a Constituição Federal não autorize expressamente proposta de iniciativa popular para emendas ao próprio texto, mas apenas para normas infraconstitucionais, não há impedimento

para que as constituições estaduais prevejam a possibilidade, ampliando a competência constante na Constituição Federal. Prevaleceu o entendimento do Ministro Edson Fachin, segundo o qual "na democracia representativa, além dos mecanismos tradicionais de seu exercício, por meio dos representantes eleitos pelo povo, também há esses mecanismos de participação direta"<sup>13</sup>.

## 2.2 CLÁUSULAS PÉTREAS

Na formulação de André Ramos Tavares<sup>1</sup>, o conceito de "cláusulas pétreas" tornou-se amplamente utilizado na literatura jurídica brasileira. Serve para identificar um conjunto específico de disposições constitucionais imunes a alterações restritivas. A Constituição de 1988 afirma explicitamente que qualquer proposta de alteração que pretenda abolir uma norma constitucional considerada essencial, não pode ser submetida à deliberação parlamentar. Para salvaguardar a integridade da Constituição, consideram-se protegidos do âmbito da reforma constitucional os seguintes assuntos: I) a estrutura federal do Estado; II) os princípios do voto direto, secreto, universal e periódico; III) separação de poderes; e IV) direitos e garantias individuais.

Na perspectiva dos autores Mitidiero, Marinoni e Sarlet<sup>14</sup>:

Em termos gerais, o reconhecimento de limitações de cunho material significa que o conteúdo da Constituição não se encontra à disposição plena do legislador, mesmo que este atue por meio de uma maioria qualificada, sendo

necessário, por um lado, que se impeça uma vinculação inexorável e definitiva das futuras gerações às concepções do constituinte, ao mesmo tempo em que se garanta às constituições a realização de seus fins<sup>14</sup>.

As cláusulas pétreas são limitações materiais previstas na Constituição Federal. Tal denominação se dá devido a restrições relacionadas ao conteúdo da emenda constitucional, desta forma, as cláusulas pétreas abolem emendas que possam implicar alterações ou abolição circunstancial em determinado conteúdo. Conforme entendimento do autor Gustavo Muzy<sup>15</sup>, as cláusulas pétreas se subdividem em explícitas, ou expressas, e implícitas<sup>15</sup>. As cláusulas pétreas explícitas encontram-se postuladas no art. 60, § 4º da CF, o qual traz a seguinte disposição:

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.

O doutrinador Muzy<sup>15</sup> descreve as cláusulas pétreas implícitas como dispositivos constitucionais que, embora não sejam especificamente elencados no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal,

são consideradas necessárias para a manutenção dos propósitos do poder constituinte originário<sup>15</sup>.

Não há acordo entre os estudiosos quanto à quantidade e conexão das cláusulas implícitas na doutrina. Alguns autores antecipam um valor maior, enquanto outros sugerem um valor menor. No entanto, existem pontos específicos sobre os quais todos os estudiosos estão de pleno acordo, e estes pontos merecem atenção especial:

As restrições formais e temporais impostas pelo poder constituinte originário ao poder constituinte derivado; a titularidade do exercício do poder constituinte derivado; os princípios fundamentais – ou, para outros, somente os fundamentos – da República Federativa do Brasil<sup>15</sup>.

### 3 DO SISTEMA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade consiste em mecanismos que se destinam a determinar a compatibilidade entre uma lei e a Constituição Federal, de modo que, caso haja conflito entre o dispositivo normativo e o texto constitucional, este último prevalecerá e resultará na invalidade da norma do sistema jurídico. Em síntese, o controle de constitucionalidade é um dos instrumentos de defesa ou garantia da Constituição<sup>16</sup>.

O mecanismo criado pelo legislador constituinte originário tem o objetivo de controlar atos normativos, em

consonância com a Constituição Federal. Nos dizeres do doutrinador Pedro Lenza<sup>17</sup>, “A ideia de controle, então, emanada da rigidez, pressupõe a noção de um escalonamento normativo, ocupando a Constituição o grau máximo na aludida relação hierárquica, caracterizando-se como norma de validade para os demais atos normativos do sistema”<sup>17</sup>.

Insta enfatizar que a Constituição Federal brasileira é rígida, desta forma, para que haja algum aditamento, exclusão ou alteração de seu texto normativo, é necessária a observância das regras procedimentais solenes, descritas na própria Constituição, em seu artigo 60 e incisos.

Cabe ao poder legislativo, especificamente, à sua comissão de constituição e justiça, bem como ao chefe do Poder Executivo, exercer o controle preventivo de constitucionalidade, vetando projetos de lei que contrariam e ferem a Constituição. Caso haja dúvidas acerca da constitucionalidade do projeto de lei, deverá ser feita a manutenção do texto do projeto que fere a Constituição<sup>18</sup>.

#### 3.1 ESPÉCIES DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Constituição Federal serve de parâmetro para determinar a compatibilidade de atos legislativos ou administrativos. Desta forma, a

inconstitucionalidade ocorre quando o ato legislativo ou administrativo diverge das disposições da Constituição Federal. Conforme entendimento majoritário doutrinário, a inconstitucionalidade pode manifestar-se de duas formas: através de ações que contrariem a Constituição e através de omissões que não respeitem os seus princípios<sup>19</sup>.

### 3.1.1 Inconstitucionalidade por ação

O ato de criar medidas legislativas ou normativas que contrariem os dispositivos previstos na Constituição caracteriza-se como inconstitucionalidade por ação. Isso pode ocorrer por motivos formais ou materiais. A inconstitucionalidade formal refere-se à criação de uma lei ou ato normativo por uma autoridade sem a competência necessária ou em violação das formalidades especificadas na constituição, tais como prazos ou requisitos processuais. Por outro lado, a inconstitucionalidade material envolve a criação de medidas legislativas ou normativas que desrespeitam os princípios fundamentais consagrados nas normas constitucionais<sup>19</sup>.

### 3.1.2 Inconstitucionalidade por omissão

A inconstitucionalidade pode manifestar-se também por meio de comportamento negativo. De acordo com a Constituição, o

Poder Público é obrigado a apresentar comportamento positivo, a fim de garantir a implementação e eficácia das normas constitucionais. Essa contradição entre a exigência constitucional de comportamento positivo e a conduta negativa do Poder Público é denominada inconstitucionalidade por omissão; sucintamente, decorre da inércia legislativa quanto à determinação de normas constitucionais, cuja eficácia é limitada. O doutrinador Alexandre de Moraes<sup>4</sup> ressalta:

Não se deve, porém, confundir “omissão legislativa” com “opção legislativa”, que se consubstancia em legítima discricionariedade do Congresso Nacional, no exercício de sua função legiferante precípua. Portanto, só há o cabimento da presente ação quando a constituição obriga o Poder Público a emitir um comando normativo e este se queda inerte<sup>4</sup>.

De forma complementar segue o entendimento jurisprudencial:

O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, seja quando este vem a fazer o que o estatuto constitucional não lhe permite, seja, ainda, quando vem a editar normas em desacordo, formal ou material, com o que dispõe a Constituição. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado, no entanto, deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, abstenendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a própria Carta Política lhe impôs, incidirá

em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total (quando é nenhuma a providência adotada) ou parcial (quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público) (STF, ADI nº 1.484/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21.08.2001).

### 3.2 MOMENTO DE CONTROLE

Para começar, é importante fazer uma distinção conceitual. A jurisdição constitucional e o controle de constitucionalidade não representam o mesmo objetivo. A jurisdição constitucional abrange todas as instâncias em que o Poder Judiciário aplica a Constituição, enquanto o controle de constitucionalidade se concentra especificamente na avaliação do alinhamento entre a Constituição e uma lei ou ato normativo<sup>20</sup>.

O processo de controle de constitucionalidade envolve a avaliação da conformidade das leis e dos atos normativos com a Constituição. Isto decorre da superioridade constitucional sobre outras leis dentro do quadro jurídico de um país. Dado que a Constituição tem a maior importância no sistema jurídico e serve de base para a validade de todas as leis, qualquer lei deve ser autenticada com as suas disposições para ser considerada válida. Se uma lei ou ato normativo descumprir a Constituição, será considerado inválido e inconstitucional<sup>13</sup>.

#### 3.2.1 Controle de constitucionalidade preventivo

O conceito de controle preventivo de constitucionalidade, originado do modelo francês, envolve a avaliação da constitucionalidade de uma lei antes que ela se torne parte do sistema jurídico. Esse tipo de controle visa evitar a inclusão de normas defeituosas no arcabouço jurídico-constitucional do país. A identificação de qualquer potencial de inconstitucionalidade ocorre antes da sanção da lei pelo Poder Executivo. A responsabilidade pelo exercício desse controle cabe principalmente ao Poder Legislativo, especificamente por meio de suas Comissões de Constituição e Justiça. Os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado definem os procedimentos para a realização desse controle. Além disso, o Plenário também tem competência para examinar a constitucionalidade de um projeto de lei<sup>21</sup>.

No ordenamento jurídico brasileiro, geralmente não é permitido ao Poder Judiciário exercer controle preventivo de constitucionalidade. Isso significa que a constitucionalidade material de projetos de lei e normas ainda em formação, não pode ser objeto de fiscalização judicial. No entanto, há uma exceção a esta regra. O Supremo Tribunal Federal aprovou o

direito dos parlamentares, e somente dos parlamentares, de impetrar o mandado de segurança para impedir ações praticadas durante o processo de aprovação de lei ou emenda constitucional que sejam incompatíveis com as disposições constitucionais que regem o processo legislativo. Rodrigo Cezar R. Pinho<sup>22</sup> enfatiza esse ponto em seu trabalho.

### 3.2.2 Controle de constitucionalidade repressivo

No caso do controle repressivo, a responsabilidade pela análise da constitucionalidade das leis e dos atos normativos recai prioritariamente ao Poder Judiciário, conforme manda a Constituição Federal (art. 97, art. 102, I, “a”, etc.). No entanto, há casos em que outros organismos também podem exercer controle repressivo. Esses órgãos podem atuar de forma autônoma, como o Congresso Nacional suspendendo medida provisória considerada inconstitucional (artigo 62), ou no âmbito do controle jurisdicional, como o envolvimento do Senado no controle difuso de constitucionalidade<sup>13</sup>.

Outrossim, acentuam os autores Sarlet, Marinoni e Mitidiero<sup>23</sup> de forma sucinta em sua obra:

O controle repressivo, realizado posteriormente à publicação da lei, constitui a maneira típica e tradicional de controle da constitucionalidade. Porém, antes da publicação da lei, em vista da

inconstitucionalidade do processo legislativo, também há, como visto, controle repressivo<sup>23</sup>.

## 3.3 SISTEMAS E VIAS DE CONTROLE

### 3.3.1 Controle difuso

Os meios indiretos ou defensivos de exercício do controle, conhecidos como controle difuso, podem ser exercidos por qualquer membro do Poder Judiciário, desde o juiz de primeira instância até o ministro do STF. Esta forma de controle é aplicada incidentalmente, apenas na medida do necessário, e pode ter implicações negativas para a matéria subjacente a ser examinada. É importante notar que este tipo de controle não se limita apenas à declaração de inconstitucionalidade, abrange ações legais mais amplas<sup>24</sup>.

A autora Aline Soares enfatiza:

O controle de constitucionalidade pela via difusa realizado pelos membros do Poder Judiciário de primeiro grau, ou seja, não colegiados, no exercício desse controle apenas afastam a aplicação da lei que, na fundamentação de sua decisão entendem inconstitucional; logo não há dispositivo declarando a inconstitucionalidade da lei, mas apenas a sua não aplicação – deixa de aplicar – ao caso concreto, em face da inconstitucionalidade reconhecida<sup>24</sup>.

O controle difuso possui como finalidade central o amparo àqueles direitos subjetivos. A declaração de inconstitucionalidade dar-se-á em caráter subsidiário, ou seja, de maneira incidental

(*Incidenter tantum*), após a verificação do caso concreto, podendo ser reconhecida de ofício. Pleiteia-se em juízo, por intermédio de *processo constitucional subjetivo*, a inconstitucionalidade de lei ou norma, fundamentadamente, cuja causa de pedir será a alegação de inconstitucionalidade, portanto, a decisão judicial limitar-se-á apenas ao reconhecimento da pretensão pleiteada.<sup>17</sup>

A inconstitucionalidade de qualquer ato normativo estadual poderá ser declarada pela maioria absoluta de votos de todos os membros do tribunal ou, conforme o caso, dos membros do órgão especial, sob pena de nulidade absoluta da decisão proferida pelo órgão fracionário (turma, câmara ou seção), observado o disposto no art. 97 da Constituição Federal. Esta verdadeira cláusula de reserva plenária funciona como condição real de efetivação jurídica da declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, sendo aplicável a todos os tribunais de forma difusa e ao Supremo Tribunal Federal de forma concentrada também<sup>4</sup>.

A Constituição Federal leciona em seu art. 97 o seguinte dispositivo: “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou

ato normativo do Poder Público”.

É obrigatória a observância da cláusula de reserva de plenário, tanto no controle difuso quanto no controle concentrado, seja a previsão legal específica, conforme estabelece o art. 23 da Lei 8.688/1999, ou não. Ainda que esta determinação não se aplique de imediato nos tribunais de contas, não se obsta que tais órgãos proponham ações de inconstitucionalidade ao plenário.

O controle difuso dos tribunais é regulado por normas internas e pelo dos próprios tribunais e pelo Código de Processo Civil. Caso a lei ou ato normativo do Poder Público alegado seja inconstitucional, o relator do caso apresentará a questão à turma ou câmara competente para conhecimento e deliberação (CPC/2015, art. 948). Caso a alegação de inconstitucionalidade seja negada pelo órgão fracionário, o julgamento prosseguirá conforme pretendido até a conclusão. Porém, caso a denúncia seja sancionada, a decisão deverá ser tomada no sentido de submeter a questão ao plenário ou, se houver, ao órgão especial (CPC/2015, art. 949) independentemente da solicitação das partes<sup>18</sup>.

### 3.3.2 Controle concentrado

O controle centralizado ou abstrato de constitucionalidade foi implementado no

Brasil por meio da 16ª Emenda à Constituição, aprovada em 12 de junho de 1965. Esta Emenda conferiu ao Supremo Tribunal Federal o poder de investigar e julgar originariamente a legitimidade de uma lei ou normativo federal, ato apresentado pelo procurador-geral do país, apesar da presença de uma representação intervencionista na Constituição de 1934.

Este controle é exercido de acordo com o procedimento em que Hans Kelsen recomendou para o Tribunal Constitucional Austríaco, que foi posteriormente adotado pelos Tribunais Constitucionais alemão, espanhol, italiano e português. O Supremo Tribunal Federal é responsável pela implementação e avaliação de leis e decisões judiciais, sendo, a princípio, responsável por processar e julgar leis federais ou estaduais que regulamentam o assunto<sup>4</sup>.

No Brasil, o controle concentrado é exercido diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, normalmente de forma abstrata, ou seja, não está vinculado a um caso específico. Este tipo de controle é conhecido como controle objetivo. Quando o Supremo Tribunal emite uma decisão neste contexto, este tem efeitos *erga omnes*, o que significa que se aplica a todos, mesmo aos que não estão envolvidos no caso. Como resultado, os

tribunais inferiores são obrigados a seguir as orientações fornecidas pelo Supremo Tribunal. Neste sistema, geralmente não é necessário demonstrar um interesse jurídico específico para tentar uma ação judicial. O objetivo em si é a preservação da ordem constitucional, considerada matéria de interesse público<sup>15</sup>.

## 4 DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 245/2016

### 4.1 CONTEÚDO DA PROPOSTA

O ano de 2016 foi marcado pela introdução da PEC nº 245, que trouxe sugestões de transformações significativas na organização do Poder Executivo e na articulação entre este Poder e o Legislativo. Estas alterações na estrutura governamental abrangem não apenas alterações substanciais ao texto constitucional, mas também alterações específicas ao próprio corpo da Constituição. Por exemplo, a inclusão do cargo do Primeiro-Ministro e a omissão de referências ao Presidente ou Vice-Presidente da República exemplificam estas mudanças.

O deputado Beto Rosado é o principal signatário da proposta de emenda constitucional citada acima. Esta alteração visa introduzir alterações em vários artigos da Constituição da República, nomeadamente nos artigos 12º, 14º, 44º, 45º, 49º, 50º, 51º, 52º, 56º, 57º e 60º a

64º, bem como nos artigos 68º, 71º, 76º, 77º, 78º, 80º, 81º, 84º, 86º, 87º e 89º a 91º, 94º, 102º, 103º, 131º, 153º, 155º, 165º, 166º e 223º. Adicionalmente, propõe a inclusão dos artigos 88-A a 88-H do texto constitucional. O objetivo final dessas mudanças propostas é estabelecer um sistema de governo parlamentar no Brasil.

As alterações introduzidas nos artigos 60, 61 e 68 redefinem o âmbito do poder legislativo para propor alterações à Constituição, bem como leis complementares, ordinárias e delegadas. Estas responsabilidades, outrora assumidas pelo Presidente da República, passam agora a ser da competência do Primeiro-Ministro. Da mesma forma, as modificações introduzidas nos artigos 131, § 1º; 153, § 1º; 165, caput e § 3º; e 166 §§ 1º, 5º e 6º conferem ao Primeiro-Ministro autoridade para nomear o Advogado-Geral da União, modificar as taxas de imposto e iniciar legislação orçamental.

A PEC em análise alinha-se com os modelos de governo parlamentar e semipresidencialista, que necessita de uma reorganização de responsabilidades. Nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo adota uma estrutura dualística. Esta estrutura é composta pelo Presidente da República, que exerce as funções de Chefe de Estado e é responsável pelos assuntos relacionados com o Estado,

incluindo as relações externas e o comando militar. Desta forma, o Primeiro-Ministro assume o papel de Chefe de Governo e tem a tarefa de executar funções administrativas, executivas e políticas.

As funções do Presidente da República abrangem diversas responsabilidades, incluindo o poder de aprovar, rejeitar e promulgar leis, bem como de manter relações diplomáticas com nações estrangeiras. O Presidente também tem autoridade para declarar guerra ou estabelecer a paz, comandar as Forças Armadas (embora a nomeação dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica esteja sujeita à decisão do Governo), convocar e presidir o Conselho da República, determinar o decreto de defesa e cerco, executar intervenções federais e ratificar tratados, convenções e acordos internacionais, que poderão ser objeto de referendo do Congresso Nacional.

Uma das responsabilidades do Primeiro-Ministro é nomear ou demitir Ministros de Estado, por determinação do Presidente da República. Adicionalmente, o Primeiro-Ministro tem competência para substituir temporariamente um Ministro de Estado nos casos em que haja acumulação de cargos. O Primeiro-Ministro também é responsável por

submeter ao Congresso Nacional documentos importantes, como o Plano Plurianual de Investimentos, o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas orçamentárias previstas na Constituição. Além disso, o Primeiro-Ministro tem o poder de iniciar o processo legislativo conforme definido na Constituição. Eles também estão autorizados a emitir decretos e regulamentos para garantir a boa execução das leis. Outra função do Primeiro-Ministro é nomear o Procurador-Geral da União. Por último, o Primeiro-Ministro tem competência para apresentar medidas provisórias de apreciação do Conselho de Ministros, nos termos do artigo 88-C da PEC 245/16.

Segundo entendimento do Deputado Beto Rosado, as regras de funcionamento do sistema parlamentar são mais adequadas às características da democracia representativa moderna, que exige respostas rápidas e direcionadas às demandas políticas em constante atualização da sociedade civil. Para este fim, um sistema parlamentar é simultaneamente mais propício à medição do apoio legislativo e popular a programas governamentais específicos e possui mecanismos institucionais mais eficazes para lidar com crises de legitimidade política que podem afetar o funcionamento

normal dos governos existentes.

O deputado apresenta ainda duas críticas ao sistema de governo presidencialista:

- a) a excessiva concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, em detrimento da atuação mais ativa do Poder Legislativo na formulação das políticas públicas e implementação do Programa de Governo referendado nas urnas; b) a longa série de crises institucionais e políticas que caracterizam o sistema presidencialista, no qual, em mais de um século de funcionamento no país, poucos Presidentes cumpriram até o final do mandato para o qual foram eleitos<sup>25</sup>.

Além disso, ressalta ainda que os sistemas presidencialistas demonstram não estarem preparados para responder às crises políticas, sociais e econômicas que possam ocorrer durante as missões eleitorais. Numa sociedade complexa, o sistema político deve ser construído para funcionar dentro de suas próprias regras estipuladas na constituição federal e de uma forma que seja mais adaptável às flutuações na legitimidade política do governo.

## 4.2 TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

No dia 16 de junho de 2016 foi apresentada a PEC 245 ao plenário pelo Deputado Beto Rosado do PP. Em seguida, após publicação no DCD, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde foi designado como relator o Deputado Veneziano Vital

do Rêgo do PMDB, todavia, a proposta foi devolvida por ele sem apresentação de manifestação. Por este motivo, foi designado como relator substituto o Deputado Betinho Gomes do PSDB, que apresentou parecer favorável acerca da proposta opinando pela sua admissibilidade.

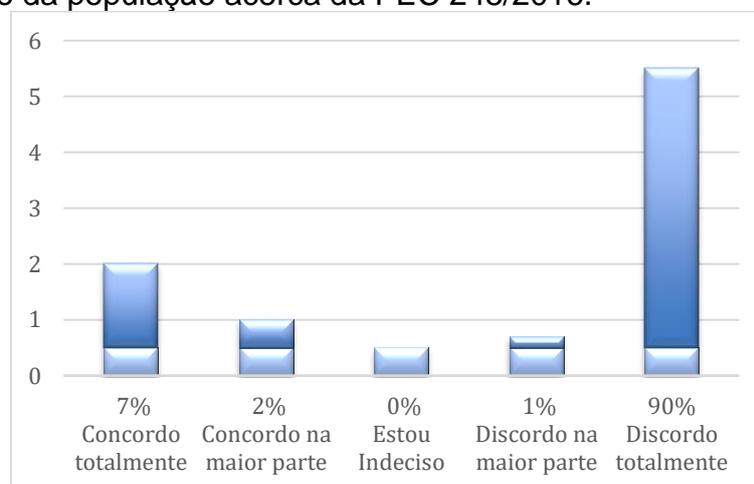
Em janeiro de 2019 a PEC foi arquivada com fundamento no art. 105 do regimento interno da Câmara dos Deputados, sendo desarquivada em 19 de março de 2019 pela CCJC após solicitação de desarquivamento feita pelo próprio autor da proposta, nos termos do art. 105, parágrafo único do RICD. Em julho de 2019 foi designado novamente um novo deputado como relator, o Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança do PSL, haja visto, que o Deputado Betinho Gomes deixou de ser membro da CCJC.

Em 2021 foi instalada novamente a

comissão (CCJC), para apuração e continuidade da PEC, entretanto, novamente o relator designado deixou a comissão. Portanto, a PEC encontra-se inerte aguardando a designação de um novo relator. O deputado Giovani Cherini (PL/RS) apresentou uma proposta adicional, a PEC 178/2019, que visa instituir o Sistema Parlamentarista de Governo por meio de emendas à Constituição Federal, esta, foi apensada à PEC 245/2016 e as duas tramitam juntas.

O site da Câmara dos Deputados disponibilizou uma enquete popular acerca da PEC 245/2016 em tramitação. Cabe ilustrar para melhor visualização acerca da opinião de uma pequena parcela da população que tem conhecimento de sua tramitação:

**Gráfico 1:** Opinião da população acerca da PEC 245/2016.



**Fonte:** Site da Câmara dos Deputados<sup>25</sup>

Extrai-se do gráfico supracitado que a maioria das pessoas que votaram desde o ano de 2018, discordam totalmente da proposta, sob o argumento de que, no sistema adotado na proposta, o Primeiro-Ministro não seria eleito pelo povo, bem como a relativa dificuldade de mudanças mais profundas no texto constitucional, principalmente em aspectos sociais, já que o parlamento tende à centralização dos ideais políticos.

## **5 DA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA PEC Nº 245/2016**

### **5.1. FUNDAMENTOS DA CONSTITUCIONALIDADE**

Tanto o parlamentarismo como o presidencialismo são sistemas governamentais que decorrem do conceito de divisão de poderes. Contudo, a distinção reside na dinâmica das relações entre estes poderes e nos métodos de controle recíproco. É importante notar que a adoção de um sistema parlamentarista não fere o princípio da separação de poderes. Em vez disso, estabelece um quadro único de colaboração e de controle e equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo.

A separação de poderes nas democracias modernas é singular em

relação à tradicional divisão de funções entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em vez disso, estas democracias adaptaram de forma constitucional um modelo que permite a distribuição de responsabilidades e a possibilidade de funções não convencionais serem exercidas por todos os poderes, ao mesmo tempo em que incorporam mecanismos de controles e equilíbrios. No contexto dos sistemas parlamentaristas, o equilíbrio de poder entre os poderes Executivo e Legislativo não prejudica o princípio da separação de poderes; pelo contrário, promove um alinhamento cooperativo e dinâmico entre eles, com o objetivo de implementar eficazmente a agenda do governo.

Em termos de considerações materiais, não há obstáculos à alteração da proposta, uma vez que a lista abrangente do § 4º do artigo 60 não inclui nenhuma exclusão sobre o assunto considerado. No que diz respeito aos aspectos formais, estes requisitos podem ser cumpridos através de uma administração eficaz do procedimento constitucional para a implementação de um novo sistema de governo.

O Poder Constituinte Derivado está sujeito a limitações materiais explícitas, conforme previsão no § 4º do artigo 60º da

CF. Esta disposição proíbe qualquer alteração ou discussão legislativa sobre determinados assuntos. O presidencialismo não está incluso no rol das cláusulas pétreas, por este motivo não é possível a argumentação de inconstitucionalidade de implementação do parlamentarismo com fulcro no artigo supramencionado, seria incongruente com os princípios da hermenêutica constitucional. Tanto o sistema parlamentarista como o presidencialista baseiam-se no conceito de separação dos Poderes, residindo a distinção apenas nas respectivas abordagens à ligação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Conforme entendimento do relator deputado Betinho Gomes<sup>25</sup> em seu parecer:

Diante de todo o exposto, concluímos que a dualidade do Executivo no sistema parlamentarista, a estreita interdependência entre esse Poder e o Legislativo para a governabilidade do País e a possibilidade de destituição do Primeiro-Ministro pela Câmara dos Deputados ou de dissolução deste Colegiado pelo Executivo são características que trazem maior flexibilidade a esse sistema de governo e o diferem do sistema presidencialista. Isto, todavia, não implica desrespeito ao princípio democrático e ao de divisão dos poderes<sup>25</sup>.

Os autores Hachem e Gussoli<sup>26</sup> entendem pela possibilidade de implementação de um sistema parlamentarista no Brasil através de proposta de emenda à Constituição, com

a ressalva de que tais propostas devem ser colocadas diante da população através de plebiscito para que então possa ser democraticamente escolhido pelo povo o sistema pelo qual quer ser regido.

Fernanda Raquel Carvalho<sup>27</sup> compartilha do mesmo entendimento, de que existe a possibilidade teórica de alteração do sistema presidencialista, uma vez que a estrutura governamental não está explicitamente elencada como disposição permanente na Constituição Federal. Contudo, há necessidade de uma interpretação jurídica sobre a questão do presidencialismo, que atualmente é abordada através de uma cláusula implícita.

## 5.2 FUNDAMENTOS DA INCONSTITUCIONALIDADE

Como já citado nos capítulos anteriores, conforme entendimento majoritário da doutrina, as cláusulas pétreas podem ser explícitas, expressas no Art. 60, § 4º da Constituição Federal, ou podem ser implícitas, cujo entendimento encontra-se na essência do texto constitucional. Por esse motivo, entende-se que ao ser consolidada através do Art. 2º da ADCT, a escolha popular pela forma republicana presidencialista, sagrou implicitamente a petrificação da forma e sistema de governo brasileiro.

Destarte, a PEC em análise não

menciona em seu escopo a forma pela qual se materializará a mudança, não abordando em momento algum uma possível convocação de um plebiscito para votação e escolha de um novo sistema de governo como foi feito em 1993. Nesse sentido, Clever Vasconcelos<sup>16</sup> entende que o Congresso Nacional, ao votar uma legislação, cumpre apenas a sua função legislativa. Isso difere do cenário de aprovação de uma emenda constitucional, onde os mesmos indivíduos que ocupam cargos legislativos, sejam senadores ou deputados federais, exercem o poder de reformar. Assim, pode-se afirmar que uma norma constitucional original nunca pode ser considerada inconstitucional, ao passo que uma norma constitucional originada do poder de reforma pode de fato ser declarada inconstitucional.

Embora o sistema de governo não seja explicitamente listado como uma cláusula permanente, pode-se mensurar que o plebiscito de 1993 solidificou o presidencialismo dentro da estrutura constitucional brasileira de forma implícita. Como resultado, esta regra não pode ser alterada através de emendas, tornando o presidencialismo um componente integrante do “núcleo pétreo” da Constituição. Esta perspectiva demonstra a total impossibilidade de modificação do

sistema de governo.

Não obstante, a alteração do sistema de governo dentro dos limites da ordem constitucional, é imprescindível a necessidade de um novo plebiscito, não sendo constitucional o entendimento de que seria suficiente uma simples alteração à Constituição. Implícita nessa postura está a crença de que a democracia direta, manifestada por meio de consultas populares como o plebiscito (conforme previsto no artigo 14, inciso I da Constituição), supera a democracia representativa, que encontra sua expressão nas deliberações parlamentares. Alexandre de Moraes<sup>4</sup> ressalta:

A Constituição Federal prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular será por meio da realização direta de consultas populares, mediante plebiscitos e referendos (CF, art. 14, caput), disciplinando, ainda, que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscitos (CF, art. 49, XV), salvo, por óbvio, quando a própria Constituição expressamente determinar (por exemplo: art. 18, §§ 3º e 4º, da CF; art. 2º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)<sup>4</sup>.

Embora o sistema de governo não seja explicitamente listado como uma cláusula permanente, pode-se argumentar que o plebiscito de 1993 solidificou o presidencialismo dentro da estrutura constitucional brasileira. Como resultado, esta regra não pode ser alterada através

de emendas, tornando o presidencialismo um componente integrante do “núcleo duro” da Constituição. Esta perspectiva afirma a total impossibilidade de modificação do sistema de governo.

O sistema de governo abordado pela PEC, em contraste com o presidencialismo, é um sistema governamental que se distingue pela delimitação do Poder Executivo. Este sistema funciona com uma estrutura dupla, composta por um Chefe de Estado e um Primeiro Ministro, que lidera o Executivo e é eleito pelo parlamento. O Primeiro-Ministro permanece no cargo enquanto mantém a confiança do Parlamento. Em comparação com o presidencialismo, o parlamentarismo promove um nível mais elevado de colaboração entre o Executivo e o Legislativo. Tendo em vista que o sistema adotado pela União seja o presidencialista, a adoção de medidas parlamentaristas pelos Estados-Membros viola o princípio da separação de poderes estabelecido pela constituição federal. Somente a Constituição Federal e o voto popular podem estabelecer a instituição de um novo sistema de governo, a saber, o sistema parlamentarista<sup>28</sup>.

Para Hóliton Oliveira<sup>29</sup>, embora possa haver pessoas que acreditam que uma transição para o parlamentarismo através

de uma PEC é alcançável, as circunstâncias atuais, como demonstram a história do Brasil e a posição do STF, tornam tal esforço impraticável. Conquanto haja um interesse evidente por parte dos partidos políticos e dos políticos, a implementação imediata não é viável, uma vez que o Ministro Durão Barroso sugere que a população necessita de um período de preparação de 8 anos, livre de quaisquer crises graves. Isto representa uma situação complexa, pois levanta preocupações sobre como garantir que o processo parlamentar não seja afetado pelas agendas pessoais de figuras políticas específicas e pelos interesses instalados dos partidos políticos.

Everton Luan Oliveira de Figueiredo<sup>30</sup> entende por sua vez que a utilização do poder constituinte para fins de reforma encontra obstáculos quando se trata de fiscalizar a execução da estrutura governamental no Brasil. Esses obstáculos decorrem das diretrizes delineadas no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Especificamente, as normas aplicáveis neste dispositivo não permitem especificamente a implantação de uma Emenda Constitucional para regular diretamente conforme suas disposições. No entanto, o poder reformador pode ser utilizado para reavaliar questões que

tenham sido tratadas através do plebiscito, conforme ditado pelo seu próprio instrumento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva legal e constitucional permite a possibilidade de transição de um sistema de governo presidencialista para um parlamentarista no Brasil, desde que isso seja feito por meio de emenda constitucional e precedido de plebiscito. A própria constituição original, no artigo 2º do ADCT, conferiu ao povo brasileiro o poder de escolher o sistema parlamentar, dissipando assim qualquer noção de que esse modelo contraria fundamentadamente os princípios fundamentais da separação de poderes (artigo 60, §4º, III da CF) ou sufrágio direto (art. 60, §4º, III da CF). No entanto, tal mudança exigia o cumprimento das mesmas formalidades descritas na Constituição original para este tipo de modificação, incluindo a aprovação de uma emenda constitucional e consulta prévia ao público de um plebiscito.

Com base nas informações apresentadas até o momento, pode-se concluir que na PEC nº 245/2016, não há violação evidente ao exercício da soberania popular e Constitucional do Brasil, independentemente dos sistemas governamentais que foram analisados e discutidos nesta pesquisa, sobre a

reforma política, contudo é importante considerar que, se o sistema presidencialista for substituído por um sistema parlamentarista ou semipresidencialista, existe a possibilidade de que a extensão da soberania popular na seleção direta de líderes possa ser diminuída. Isso acontece porque a autoridade governamental já não seria detida por um representante eleito pelo povo para este fim.

A noção de ter um presidente da república eleito através do voto popular direto torna-se menos significativa se o sistema de governo em vigor é parlamentarista, no qual o chefe do governo não é o presidente, portanto, as decisões de maior valor e importância, não seriam tomadas por eles. A previsão de manter a tradição de eleições presidenciais diretas num sistema presidencialista é discutível, como evidenciado pelos pontos de vista apresentados por especialistas e acadêmicos na área.

## REFERÊNCIAS

1. TAVARES, André R. **Curso de direito constitucional**. SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553621248. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621248/>. Acesso em: 05 mai. 2024.
2. GAMBA, João Roberto G. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**.

- Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775316. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775316/>. Acesso em: 21 fev. 2024.
3. MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553626171. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626171/>. Acesso em: 19 fev. 2024.
  4. MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559775958. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775958/>. Acesso em: 01 mai. 2024.
  5. ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. **São Paulo: Companhia das Letras, 2018**. Disponível em: <https://boletimluanova.org/ressenha-de-abranches-sergio-presidencialismo-de-coalizao-raizes-e-evolucao-do-modelo-politico-brasileiro-sao-paulo-companhia-das-letras-2018/>. Acesso em: 08 mai. 2024.
  6. SGARBOSSA, Luís Fernando; lensue, Geziela. Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional./ Luís Fernando Sgarbossa./Geziela lensue./1ª ed./ **Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018**. P. 605.
  7. FIGUEIREDO, Leonardo V. **Lições de Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5107-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5107-8/>. Acesso em: 25 abr. 2024.
  8. FILHO, Manoel Gonçalves F. **Curso de Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 27 abr. 2024.
  9. MOTTA, Sílvio. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530993993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 27 abr. 2024.
  10. BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Editora Saraiva, 2024. E-book. ISBN 9788553621132. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 27 abr. 2024.
  11. PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988319. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/>. Acesso em: 28 abr. 2024.
  12. JÚNIOR, André P. **Curso de direito constitucional**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502627611. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502627611/>. Acesso em: 02 mai. 2024.
  13. MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. Editora Saraiva, 2024. E-book. ISBN 9788553621187. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 02 mai. 2024.
  14. MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. SRV

- Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 05 mai. 2024.
15. MUZY, Gustavo. **Direito Constitucional Decifrado**. (Coleção Decifrado). Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646449. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646449/>. Acesso em: 06 mai. 2024.
16. Vasconcelos, Clever. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Jur; 8ª edição (29 junho 2022).
17. LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. (Coleção esquematizado®). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553624900. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624900/>. Acesso em: 22 jul. 2024.
18. NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Jus Podvm, 2023.
19. PINHO, Rodrigo César R. Sinopses Jurídicas v 17 - **Direito constitucional - teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. SRV Editora LTDA, 2019. E-book. ISBN 9788553619627. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619627/>. Acesso em: 08 mai. 2024.
20. JÚNIOR, Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano N. **Curso de direito constitucional**. 23 ed. Editora Manole, 2021. E-book. ISBN 9786555769838. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555769838/>. Acesso em: 09 mai. 2024.
21. TANAKA, Sônia Yuriko K. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-970-0312-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0312-3/>. Acesso em: 09 mai. 2024.
22. PINHO, Rodrigo César R. **Direito constitucional: teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. (Sinopses jurídicas). SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9786553623682. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623682/>. Acesso em: 09 mai. 2024.
23. SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553621163. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621163/>. Acesso em: 09 mai. 2024.
24. CARNAÚBA, Aline Soares L. **Direito Constitucional**. (Coleção Método Essencial). [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644193. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644193/>. Acesso em: 08 mai. 2024.
25. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 245/2016**. 2016. Disponível em: <https://www.fontera.leg.br/propostas-legislativas/2088445>. Acesso em: 17 abr. 2024.
26. GUSSOLI, Felipe Klein; HACHEM, Daniel Wunder. Modificação do sistema de governo no Brasil via emenda constitucional: parlamentarismo, semipresidencialismo e outros modelos. **Seqüência Estudos**

**Jurídicos e Políticos, Florianópolis**, v. 43, n. 92, p. 1–35, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055. 2022.e91977. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91977>. Acesso em: 14 maio. 2024.

27. CARVALHO, Fernanda Raquel. PARLAMENTARISMO NO BRASIL: uma análise dos possíveis instrumentos de reforma. **UniEvangélica**, 2018. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/1271>. Acesso em: 17 abr. 2024.
28. MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional**. (Série IDP). SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553624474. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624474/>. Acesso em: 14 de mai. 2024.
29. OLIVEIRA, Hóliton. Possibilidade de parlamentarismo no Brasil. **Jusbrasil**, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/possibilidade-de-parlamentarismo-no-brasil/900549478>. Acesso em: 17 abr. 2024.
30. FIGUEIREDO, Everton Luan Oliveira de. Parlamentarismo e a constituição federal de 1988: o poder constituinte derivado reformador e os limites do art. 2º, do ADCT. **Universidade Federal da Bahia**, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26359>. Acesso em: 14 maio. 2024.
31. CÂMARA. **Parecer**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1522208&filename=Parecer-CCJC-2017-02-01](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1522208&filename=Parecer-CCJC-2017-02-01). Acesso em: 14 de maio. 2024.