

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL: A  
VIABILIDADE E A LEGITIMIDADE DE MUDANÇA POR EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO**

**LARISSA LOPES VAZ**

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

**LARISSA LOPES VAZ**

**SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL: A  
VIABILIDADE E A LEGITIMIDADE DE MUDANÇA POR EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do **Professor Dr. Daniel Capecchi Nunes**.

**Rio de Janeiro**

**2023**

### CIP - Catalogação na Publicação

V393s Vaz, Larissa Lopes  
Semipresidencialismo como sistema de governo no Brasil: a viabilidade e a legitimidade de mudança por emenda à Constituição / Larissa Lopes Vaz. -- Rio de Janeiro, 2023.  
69 f.

Orientador: Daniel Capecchi Nunes.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Sistemas de governo. 2. Direitos políticos .  
3. Princípio da separação de poderes. 4. Legitimação popular . I. Nunes, Daniel Capecchi, orient. II. Título.

**LARISSA LOPES VAZ**

**SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL: A  
VIABILIDADE E A LEGITIMIDADE DE MUDANÇA POR EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Dr. Daniel Capecchi Nunes.

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_.

Prof. Dr. Daniel Capecchi Nunes (Orientador)

\_\_\_\_\_.

Membro da Banca

\_\_\_\_\_.

Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2023**

## DEDICATÓRIA

*A Deus, por ter me permitido essa conquista.  
Aos meus pais, Wildes e Gilsara Vaz, por serem  
meus maiores suporte e inspiração.  
À minha irmã, Lorena Vaz, por todo o apoio e carinho.  
Amo vocês.*

## AGRADECIMENTOS

Uma monografia não é algo que se desenvolve em poucos dias. Muito pelo contrário. É um trabalho conjunto, árduo, influenciado por diversos agentes e, arrisco dizer, que influencia muitos também. Vi-me, em vários momentos, idealizando o que escrever nestes poucos parágrafos que antecedem a apresentação deste trabalho. Cheguei a conclusão que todas as palavras, aqui derramadas, ainda não serão suficientes para demonstrar minha gratidão. Entretanto, tentarei utilizar-me do meu (pouco) poder de síntese.

Agradeço a Deus, primeiramente. Sem Ele, nada seria possível. Acompanhou-me desde o início, aconselhando-me a tomar boas decisões e permitindo-me chegar em lugares que eu, quando vestibulanda, nem sonhava ser capaz de alcançar. Obrigada por ter me oportunizado tantas vivências, aprendizados e boas amizades.

Agradeço aos meus queridos pais, Gilsara e Wildes. O que eu escrever aqui jamais será suficiente para descrever o quanto eu sou grata, de verdade. Obrigada por tantas batalhas e privações que vocês enfrentaram para que eu e Lorena pudéssemos acessar universidades públicas e de qualidade. Por terem nos incentivado a estudar e, desde muito cedo, nos acompanharem em aulas, apresentações de escola e balé, cursos, trajetos, deveres de casa e tantos outros mais. Obrigada por me darem suporte para que eu alcance voos mais altos. Vocês são minhas maiores inspirações. Eu amo vocês.

Agradeço à minha irmãzinha, Lorena, por ter comemorado comigo cada página escrita e por ter me consolado em dias que nada saía para o papel. Não apenas por isso. Obrigada por ser minha confidente e amiga. Você torna meus dias mais felizes e me dá forças para continuar. Espero ser, para você, a inspiração que você é para mim.

Ao meu ágape e eros, Pedro Paulo, agradeço a imensa compreensão que teve com minhas ausências. Pela torcida, força, pelas diversas vezes que me buscou nas estações de trem pós-estágio. Obrigada por acreditar que eu conseguiria todas as vezes que eu achei que não. Pelo seu carinho, cuidado e pelo o que vivemos - e iremos viver - juntos.

A educação é algo que não se restringe ao ensino superior. É algo cultivado por muitos anos; não começa com o bacharelado e, certamente, não acaba com a obtenção deste. À Dona Maria, minha avó, por ter me incentivado à leitura com gibis da Turma da Mônica mesmo quando eu ainda nem sabia ler. Obrigada por toda a participação, tão ativa, durante toda a minha vida.

Às minhas tias, Gilcinha, Gilcilene e Eliana, pelo imenso carinho e cuidado de anos. Obrigada por comemorarem comigo cada avanço que tive durante a graduação que eu tanto almejei.

Ao meu grande amigo, Jean Ysrael, pelas palavras de incentivo e por, mesmo não sendo da área jurídica, ouvir atentamente a todas as vezes que eu comentava (por muito tempo, admito) sobre algo relacionado à essa pesquisa. Obrigada por tantas conversas sobre Deus, planos e futuro. Agradeço, sempre, pela sua amizade.

Às amigas que construí durante o curso de Direito, em especial à Beatriz Alcieri Batista e à Bianca Homsí Fernandes. Sou grata por ter conhecido e dividido com vocês as salas, corredores, auditórios e salões do Palácio do Conde dos Arcos. Sem dúvidas, vocês tornaram os árduos cinco anos de curso muito mais fáceis e agradáveis. Obrigada por tantas conversas, sonhos e por terem vivido comigo essa experiência.

Aos servidores da 2ª Vara Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro, sobretudo ao servidor Bruno Filartiga. Obrigada por todos os ensinamentos, paciência e compreensão.

Aos docentes da Faculdade Nacional de Direito, por tudo o que compartilharam conosco. Agradeço, particularmente, ao meu orientador, Dr. Daniel Capecchi Nunes, que fez com que eu me encantasse pela disciplina de Direito Constitucional ainda nos primeiros semestres da graduação. Suas aulas, tão inspiradoras e abertas ao debate, foram fundamentais para a realização deste trabalho e para a escolha profissional que fiz.

Por fim, agradeço à grandiosa Faculdade Nacional de Direito e suas escadarias de mármore por terem sido, durante cinco anos, o cenário de tantas memórias e amigas que cultivei e que me acompanharão por toda a minha vida.

A monografia não é algo que se desenvolve em poucos dias. É influenciada por docentes, discentes, estágios, amigos, familiares... A todos que influenciaram, direta ou indiretamente, a minha formação: obrigada, mesmo.

*“O poder pode transmitir-se; porém, não a vontade.”*

*- Jean-Jacques Rousseau*

## RESUMO

Nesta pesquisa, será realizada uma análise da viabilidade constitucional da adoção do sistema semipresidencialista no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase no exame sob a perspectiva do princípio da separação de poderes. A metodologia adotada consistirá em uma revisão bibliográfica, na qual serão apresentadas as perspectivas de diversos autores que abordaram temas fundamentais para a superação deste objetivo. Inicialmente, será feita uma explanação sobre os sistemas de governo puros e mistos, explorando os desafios e as tentativas anteriores de modificar o sistema por meio de propostas de emenda constitucional (PEC) visando à implementação do parlamentarismo no país. Após levantamento de documentos relacionados aos respectivos processos legislativos, pontuamos a previsão de consultas populares para a implementação do sistema. Em seguida, foram descritas as limitações constitucionais para reformas, abrangendo, tanto as explícitas, quanto às limitações implícitas apresentadas pela doutrina. Ao final deste capítulo, serão aprofundadas as relações entre os poderes no sistema semipresidencialista, bem como as interpretações do que seria a tendência de abolição do princípio da separação de poderes prevista pelo legislador constituinte originário. Posteriormente, serão abordadas as características das consultas populares, examinando a necessidade de realizar um plebiscito como meio de legitimar a proposta de modificação.

**Palavras-chave:** Sistemas de governo; Semipresidencialismo; Separação de poderes; Legitimação popular; Plebiscito; ADCT.

## ABSTRACT

This research will analyze the constitutional feasibility of adopting the semi-presidential system in the Brazilian legal framework, with an emphasis on examining it from the perspective of the principle of separation of powers. The adopted methodology will consist of a bibliographic review, presenting the perspectives of various authors who have addressed key topics for achieving this objective. Initially, an explanation will be provided on pure and mixed forms of government, exploring the challenges and previous attempts to modify the system through constitutional amendment proposals (PEC) aimed at implementing parliamentarism in the country. After gathering relevant documents from the respective legislative processes, the inclusion of popular consultations for implementing the system will be highlighted. Subsequently, the constitutional limitations on reforms will be described, encompassing both explicit limitations and implicit limitations presented by doctrine. At the end of this chapter, the relationships between powers in the semi-presidential system will be further explored, as well as interpretations of the potential tendency to abolish the principle of separation of powers as envisioned by the original constitutional legislator. Furthermore, the characteristics of popular consultations will be addressed, examining the necessity of conducting a plebiscite as a means to legitimize the proposed modification.

**Keywords:** Forms of government; Semi-presidentialism; Separation of powers; Popular legitimacy; Plebiscite; ADCT (Transitional Constitutional Provisions).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1 - OS SISTEMAS DE GOVERNO E O DESCRÉDITO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</b> .....	15
<b>1.1 Tentativas de modificação do sistema de governo</b> .....	20
1.1.1 Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 1995 .....	20
1.1.2 Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015 .....	22
1.1.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 102, de 2015 .....	23
1.1.4 Proposta de Emenda à Constituição nº 09, de 2016 .....	24
1.1.5 Proposta de Emenda à Constituição nº 245, de 2016 .....	24
<b>1.2. Mandado de segurança nº 22.972</b> .....	25
<b>CAPÍTULO 2 - VIABILIDADE CONSTITUCIONAL DO SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL</b> .....	29
<b>2.1 Poderes Constituintes: Conceitos e formas</b> .....	29
<b>2.2 Limites Constitucionais</b> .....	34
2.2.2 Limites materiais .....	35
2.2.2.1 <i>Limites materiais explícitos</i> .....	36
2.2.2.2 <i>Limites materiais implícitos</i> .....	38
2.2.2.3 <i>Separação de poderes</i> .....	40
<b>2.3 Interpretação da expressão “tendente a abolir”</b> .....	45
<b>CAPÍTULO 3 - CONSULTA POPULAR E SOBERANIA COMO FATOR LEGITIMANTE</b> .....	51
<b>3.1 Consulta Plebiscitária de 1993</b> .....	51
<b>3.2 Eficácia exaurida do ADCT</b> .....	52
<b>3.3 Caráter vinculativo das consultas populares</b> .....	55
<b>3.4 A necessidade de plebiscito no contexto brasileiro</b> .....	59
<b>CONCLUSÃO</b> .....	64
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	67

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo consiste em analisar a possibilidade da adoção do semipresidencialismo como sistema de governo no Brasil através de proposta de emenda à Constituição.

Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se como apoio e base contribuições de diversos autores sobre o assunto que cerceiam a temática, por meio de consulta a doutrinas jurídicas, livros, artigos e documentos de processos legislativos. Isto foi necessário uma vez que a Constituição brasileira reveste-se de um caráter principiológico que a torna aberta a diversas interpretações. Proporemos, no decorrer desta pesquisa, possíveis maneiras de apreciá-la através dos vieses das produções bibliográficas utilizadas.

A escolha deste tema foi motivada, não só pela contínua indagação acerca do modelo adotado atualmente e sua relação com a instabilidade política, mas também pela formação de um Grupo de Trabalho, em março de 2022, com o propósito de discutir a implementação do sistema semipresidencialista na Câmara dos Deputados. Essa alternativa tem sido vista como uma forma de mitigar as instabilidades políticas resultantes do presidencialismo de coalizão.

A abordagem dessa questão torna-se multifacetada por várias razões. O primeiro desafio para efetuar a modificação reside na cláusula pétrea da separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, considerada um dos pilares indevassáveis do nosso estado democrático de direito. E, ainda mais, a viabilidade da proposta em si se tornaria uma questão crucial, considerando a necessidade de elaborar mecanismos para a alteração da norma constitucional a fim de legitimar o novo modelo.

Uma segunda questão diria respeito à possibilidade de o resultado obtido por meio da consulta plebiscitária realizada em 1993 ser considerado imutável, uma vez que o poder de escolha foi delegado, pelo legislador originário, ao titular do poder político: o povo. Esse questionamento seria fundamentado na consolidação do regime democrático semidireto no Brasil, e também nos diversos outros direitos fundamentais relacionados à esfera política, como o princípio da soberania popular (artigo 1º, parágrafo único, CF/88) e os direitos políticos (artigos 14 a 17, da CF/88).

A tese defendida neste trabalho fundamenta-se na constitucionalidade material do semipresidencialismo, levando em consideração uma nova interpretação do princípio da separação dos poderes como necessidade do constitucionalismo atual. Defendemos que esse princípio não deve ser interpretado de forma restritiva, permitindo-se flexibilizar a restrição estabelecida pela Constituição, que veda emendas constitucionais tendentes a aboli-lo. No entanto, sustenta-se que a proposição de uma mudança desse tipo não deve ocorrer de maneira unilateral pelos congressistas. Em vez disso, deve ser respaldada pelo apoio popular por meio de mecanismos com características semelhantes ao plebiscito realizado em 1993, o qual consolidou o presidencialismo como sistema a ser adotado no Brasil.

Com o intuito de abordar esse tema, este trabalho está estruturado em três capítulos, seguindo a seguinte organização:

O primeiro capítulo aborda a conceituação dos sistemas de governos puros e mistos, enfatizando suas principais características. Especial atenção é dada ao presidencialismo "de coalizão", que é utilizado como argumento para descrever as instabilidades e desafios políticos no Brasil. Como corolário deste, vimos que a demanda modificativa não é uma agenda inédita, de maneira que já foi tentada pós-constituente de 1988 pelo Legislativo. Em seguida, tentamos compreender como essas são dispostas pelo constituinte derivado. Para isso, detalhamos, em cada proposta de emenda, as principais mudanças constitucionais, examinando se há previsão de consulta popular e fornecendo informações sobre suas últimas tramitações.

No segundo capítulo, examinamos os limites do poder de reforma. Para uma melhor compreensão, conceituamos poder constituinte originário e derivado, destacando suas características. Em seguida, enumeramos de forma os limites constitucionais explícitos, com especial atenção aos limites materiais estabelecidos na Constituição. Também abordamos a tese de que o sistema de governo presidencialista possa ser considerado uma cláusula limitadora implícita e, para isso, apresentamos alguns entendimentos doutrinários sobre quais seriam estas limitações. Ao final do capítulo, realizamos uma análise das características semipresidencialistas sob a perspectiva da expressão "tendente a abolir" do artigo 60, §4º, da Carta Magna.

No terceiro capítulo, a análise se concentra na perspectiva da consulta plebiscitária realizada com respaldo no Ato das Disposições Transitórias. Será examinada a possibilidade de resgatar o mecanismo revisional do artigo 3º do ADCT, bem como o caráter vinculativo das consultas populares. Para atingir esse objetivo, será realizada uma análise da eficácia das normas transitórias e uma distinção entre os institutos do plebiscito e referendo.

Por fim, ao encerrar o terceiro capítulo, foi feita uma reflexão sobre a necessidade do plebiscito no contexto brasileiro. Será feita uma distinção entre os conceitos de legalidade e legitimidade pela perspectiva de Rousseau e Bonavides. Defendemos que a proposta de emenda constitucional que versar sobre a implementação do semipresidencialismo no Brasil não apresentará vícios de legalidade - ou melhor, de constitucionalidade -, mas terá, como barreira, a legitimação popular por intermédio de plebiscito em matéria em tese. Sugere-se, ao final, um possível método para convocação popular.

## **CAPÍTULO 1 - OS SISTEMAS DE GOVERNO E O DESCRÉDITO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

O debate sobre uma possível mudança de sistema e forma de governo está sempre presente, em maior ou menor intensidade, no debate público e acadêmico. Em ano de eleições gerais, essa temática tende a voltar aos holofotes políticos, de modo a intensificar a identificação de meios para que seja possível esse tipo de alteração. O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), em março de 2022, criou um grupo de trabalho para discutir temas relacionados à mudança do sistema de governo adotado pelo constituinte brasileiro e à implementação do semipresidencialismo no Brasil (CANUTO, DOEDERLEIN, 2022).

Nessa lógica, o sistema de governo, então, representa o modo como é conduzido o relacionamento político entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo esta complexa e interdependente, com cada poder tendo suas próprias funções e responsabilidades (PAIVA, 1965, p. 105). Os sistemas de governo são determinados pela Constituição do Estado, e podem variar dependendo das características políticas, sociais e históricas específicas (BARREIROS NETO, 2018, 17-36).

O Brasil adota, atualmente, o presidencialismo. Sua particularidade é a divisão de poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com competências independentes e órgãos definidos pela Constituição Federal. É evidente a separação de poderes, cabendo ao Poder Legislativo a edição de leis, enquanto o Poder Executivo as cumpre e administra. Nas palavras de Montesquieu: “A primeira é a função responsável por criar ou modificar as leis; a segunda deve determinar a paz ou a guerra, enviar e receber embaixadas, estabelecer a segurança e prevenir invasões” (MONTESQUIEU, 2003, p. 165).

O governo, portanto, é independente do parlamento, mas cabe a este fiscalizá-lo, consagrando o princípio de freios e contrapesos.

Como sistema de governo, o presidencialismo é o que consagra de forma mais rígida a separação dos poderes, por meio da independência e da harmonia entre as três esferas do poder político. Dessa forma, os Estados que adotam os sistemas

presidencialistas se cercaram de cautelas para que um poder se abstenha da prática de atos que se inscrevam no âmbito da competência de outro. (GOULART, 1995, p. 120).

Por conseguinte, pode, o presidencialismo, ser definido como sistema de governo cujo chefe de estado e de governo concentram-se de forma unipessoal na figura do presidente, possuindo mandato fixo e independente de interferências parlamentares, podendo ser reeleito uma vez (artigo 14, § 5º da Constituição Federal). É eleito direta e periodicamente (artigo 60, §4º da Constituição), tendo o poder, outorgado pela *Lex Fundamental*, de decidir a composição de ministérios e exercer controle da administração.

Nesse sistema, a vontade popular é emanada através do sufrágio e poder de escolha do representante da República Federativa Brasileira e chefe da Administração Pública direta federal, concentradas no presidente.

Exercendo o poder executivo com amplos poderes e autonomia, o chefe do Executivo federal, dentro do período para que foi eleito, só poderá ser destituído do cargo através de processo de *impeachment* em razão de crime de responsabilidade, com o direito aos preceitos processuais constitucionais de oportunidade do contraditório e da ampla defesa.

Todavia, faz-se notar, desde a instauração da República, instabilidades políticas devido a conflitos institucionais - um entrevero entre poderes, culminando em falta de credibilidade por parte dos cidadãos e administrados (ABRANCHES, 2018, p. 21-75). Assim, Sérgio Abranches coloca em pauta o conceito de “presidencialismo de coalizão”, que muitos associam a imagem prejudicada ao sistema de governo que é adotado.

Precursor do conceito, Abranches (1988) usou essa acepção para caracterizar o desenho institucional do sistema político brasileiro. Sua maior característica seria o sistema proporcional e multipartidarismo do presidencialismo, além da necessidade de organização do Executivo com base em grandes coalizões com o Legislativo.

Nesse sentido, com a instauração da república, surgiu a necessidade de centralização e fortalecimento de um poder, com a concentração de poder e hiperacumulação de recursos em um governo central e, conseqüentemente, em seu representante. O autor dispõe que o caráter

multipartidário da política brasileira seria um catalisador para os escopos de conflito possíveis, que desestabilizariam as bases sociais de apoio político do governo, principalmente em momentos em que as posições ideológicas dos parceiros de coalizão do Legislativo se afastariam da agenda política do Executivo. O principal problema do presidencialismo brasileiro, portanto, estaria na necessidade de institucionalizar mecanismos de negociação e resolução de conflitos entre o Executivo e o Legislativo (ABRANCHES, 1988).

Assim, pós-constituente de 1988, o Executivo conseguiu concentrar uma série de poderes quanto ao plano orçamentário e do gasto público, o que concedeu ao presidente recursos para obter apoio em coalizões (ABRANCHES, 2018, p. 87-88). Em contrapartida, o apoio à sua agenda política e proposições ideológicas acabou sendo condicionada à concessão de cargos e verbas aos partidos com maior influência no Congresso Nacional.

Não há, portanto, acordos de longo prazo. Esse modelo de negociação acaba por condicionar, conseqüentemente, a instabilidade dos governos nos quais há fuga dos parceiros da coalizão em momentos de crise orçamentária.

Nesse contexto de crise institucional, presidentes que não conseguem concluir seus mandatos acabam sendo uma característica destacável nas histórias de repúblicas brasileiras em razão da perda de apoio popular e político. O autor preceitua que esse modelo não instiga compromissos entre os parceiros de coalizão, sendo os acordos dependentes de incentivos e pagamentos colaterais (ABRANCHES, 2018, p. 87). Isso resultaria em momentos de impasse social e político, principalmente com a baixa popularidade do chefe do Executivo, o que ocasionaria em dispersão dos parceiros, tornando alta a probabilidade de afastamento do presidente.

Com isso, é posto desvantagem gritante no sistema presidencialista, que cria sérios problemas na vida política brasileira, a divisão entre o Executivo e o Legislativo, podendo levar a uma grave crise institucional.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2006, p. 16), não há ferramentas engenhosas para resolver crises políticas tão rápida e normalmente quanto em um sistema parlamentarista, acrescentando-se a problemática de que se o presidente não conseguir a maioria no congresso, a execução dos programas governamentais e as políticas públicas em geral podem ser

severamente afetadas. O presidencialismo de coalizão, então, dependeria de um bom relacionamento entre o congresso multipartidário e o governo.

Abranches (2018, p. 364), em contrapartida, disserta que quando há “compatibilidade entre a agenda majoritária de demandas da sociedade e a agenda de políticas do governo”, o sistema seria capaz de funcionar bem e gerar boas políticas, sobretudo em estágios em que aconteça a predominância de certo propósito ou objetivo político.

Apesar disso, o autor disserta que, a profundidade e dimensão da crise política brasileira, desde o final das eleições gerais de 2014, agravaram o descrédito social da representação política e no modelo presidencialista. É nessa lógica que o semipresidencialismo é apresentado como o sistema capaz de diminuir a “usina de problemas” (BARROSO, p. 2, 2015) ocasionada pelo caráter multipartidário e proporcional do sistema eleitoral brasileiro.

Antes de partir para o conceito de semipresidencialismo, cabe caracterizar outro sistema político.

No parlamentarismo, por sua vez, o governo tem sua autoridade escolhida pela confiança do Parlamento. Nesse sistema, os congressistas escolhem o chefe de governo, não escolhido diretamente por seus cidadãos, de maneira que o primeiro-ministro depende da manutenção do apoio parlamentar para a estabilidade de seu governo (BARROSO, 2006, p. 10). Difere do presidencialismo pelo fato de que, no último, o povo elege diretamente determinado chefe do Executivo (artigo 60, § 4º da Constituição Federal), que concentra as atribuições de Estado conjuntamente.

Não se livra de crises o sistema parlamentarista. Se houver uma incompatibilidade entre o parlamento e o governo, este último entra em colapso e um novo governo é formado com o apoio do parlamento. Em contrapartida, se o parlamento não for capaz de formar um novo governo, ou se o parlamento não estiver alinhado com a opinião popular, são utilizados mecanismos para permitir a realização de novas eleições. Não seria forçoso dizer que o chefe de governo não possui mandato, governando apenas enquanto gozar de apoio parlamentar (BARROSO, 2006, p. 11).

Outra concepção seria o semipresidencialismo, descrito como o poder executivo composto por um presidente eleito pelo povo através do voto, com mandato fixo, dotado de poderes e responsabilidades constitucionais preestabelecidas e, ainda, por um primeiro-ministro e ministros de gabinete do Parlamento.

Dessa forma, o presidente exerce a função de chefe de Estado, e o primeiro-ministro, de chefe de governo. Tem, como particularidade, o fato de que os poderes do Parlamento são limitados e o chefe de Estado titulariza poderes próprios e efetivos, não apenas cerimoniais e simbólicas, tal como o parlamentarismo (BARROSO, 2006, p. 9), uma vez que pode, inclusive, dissolver o parlamento e convocar novas eleições. Nessa lógica:

(...) o semipresidencialismo combina elementos do sistema presidencial e do sistema parlamentar. O Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, exerce a chefia do Estado e desempenha um conjunto limitado – mas relevante – de competências políticas, aí incluídas a participação na nomeação do Primeiro-Ministro, a possibilidade de dissolução do Parlamento, o comando das Forças Armadas e a nomeação de alguns agentes públicos, como embaixadores e Ministros da Suprema Corte. O Primeiro-Ministro, por sua vez, é o chefe do Governo, conduz o dia-a-dia da política e é, igualmente, o chefe da Administração Pública. Sua investidura e permanência no cargo dependem da vontade da maioria do Parlamento. O Presidente da República detém um mandato a prazo certo; o Primeiro-Ministro pode ser substituído a qualquer tempo, por deliberação parlamentar. (BARROSO, 2006, p. 5)

O semipresidencialismo é um sistema com características mistas entre o presidencialismo e o parlamentarismo. O Poder Executivo assume uma figura dual, sendo exercido por um presidente da República, eleito pelo povo, e um primeiro-ministro, eleito pelo parlamento. Ao presidente cabe atuar cuidando da política externa e das Forças Armadas (chefe de Estado), enquanto, ao primeiro-ministro, lidar com questões internas do país, assumindo a Administração Pública direta (chefe de governo).

Este é um sistema adotado por diversos países, como Portugal e França, e tem sido apresentado como sistema capaz de enfrentar instabilidades políticas e ideológicas entre o Executivo e Legislativo no Brasil, equilibrando a relação entre poderes e instituições. Todavia, a pauta para mudança do sistema de governo não é agenda inédita, já tendo sido intentada pós-constituente de 1988.

## **1.1 TENTATIVAS DE MODIFICAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO**

A fins de compreender com mais profundidade o modo que esta pauta pode ser levada pelo Legislativo, colocamo-nos a analisar brevemente as propostas de emenda constitucional, após consulta plebiscitária da consulta revisora de 1993, apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para implementação do parlamentarismo, com ênfase nas competências do presidente e do gabinete de ministros, além da previsão de consulta popular para tal.

### **1.1.1 Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 1995**

Apresentada pelo então deputado Eduardo Jorge em 10 de março de 1995, a referida PEC proporia a criação das figuras do Primeiro-Ministro, do Conselho de Ministros e do Programa de Governo, mantendo o cargo eletivo de Presidente da República como chefe do Estado.

Segundo a proposta original, existiria a divisão das atribuições do Presidente da República com o Conselho de Ministros. As funções de governo ficariam a cargo do conselho, formado pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros de Estado. Na disposição do art. 79, *caput*, da PEC nº 20/1995: “o Governo é exercido pelo Conselho de Ministros, que se compõe do Primeiro Ministro e dos Ministros de Estado”. Ao Primeiro Ministro, competiria convocar e presidir o Conselho de Ministros (art. 81, inciso V, da PEC nº 20/1995) e manter a unidade de orientação política e administrativa do Governo (art. 81, II, da PEC nº 20/1995).

Ao Conselho, nesse contexto, incumbiria deliberações de governo, tais como exercer a direção superior da administração federal e dispor sobre sua organização e funcionamento (art. 80, inciso I), promover a unidade da ação governamental e elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 80, inciso II) e deliberar sobre, entre outras hipóteses, a adoção de medidas provisórias e a política administrativa das Forças Armadas (art. 80, II, alíneas c e d).

A figura do presidente continuaria a ser eleita através de um sistema similar ao que adotamos atualmente (art. 76, §1º, da PEC). No entanto, a ele incumbiriam funções típicas de

um chefe de Estado, como indicar, nomear e exonerar o Primeiro Ministro e, por indicação deste, os Ministros de Estado (art. 77, inciso I), além de dissolver a Câmara dos Deputados e convocar eleições extraordinárias (art. 77, inciso II).

O presidente, portanto, é definido pelo art. 76 como chefe de Estado e árbitro de governo. Nas palavras exatas: “O Presidente da República exerce a Chefia de Estado, representa a Nação Brasileira, é o árbitro do Governo e responsável, com os demais Poderes da União pela indissolubilidade da Federação e pelo funcionamento das instituições democráticas”. Outra de suas atribuições seria a indicação do Primeiro Ministro que deveria, no prazo de dez dias, comparecer à Câmara dos Deputados e apresentar o seu Programa de Governo (art. 83, §1º).

Como forte caracterizador do sistema parlamentarista, o Chefe de Governo seria obrigatória e imediatamente exonerado a cada início de legislatura (art. 84, I), no caso de aprovação de moção de censura (art. 84, II), quando ocorrer a não aprovação de voto de confiança (art. 84, III) e caso ocorresse morte, renúncia ou impedimento do Primeiro-Ministro (art. 84, IV). Fundamental pontuar que a redação original da proposta foi alterada pela Mesa Diretora em outubro de 1996, o qual constava outra hipótese de exoneração necessária do chefe de Governo, sendo ela a rejeição do programa de governo (art. 84, inciso II, da PEC 20-A/1995).

Em setembro de 2001, o texto substitutivo foi apreciado e aprovado pela Comissão Especial através do parecer do Relator Deputado Bonifácio de Andrada, o qual argumentava que o plebiscito de 1993 teria sido dispositivo de norma transitória da Constituição Federal, não tendo aplicabilidade permanente (p. 11). Aduziu que “seria absurdo atrelar permanentemente o País a uma decisão popular de caráter momentâneo”, engessando a evolução política do país. Ao final de seu voto, idealizou a implantação de um parlamentarismo moderno, a ser submetido a referendo popular (p. 16).

Após aproximadamente vinte e oito anos de tramitação, a PEC nº 20-A/1995 foi arquivada, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro de 2023.

### 1.1.2 Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015

Apresentada pelo Senado Federal, em 23 de março de 2015, através do Senador Fernando Collor, a PEC nº 32/2015 proporia a criação de um cargo de Primeiro Ministro (que coincidiria com a figura do presidente do Conselho de Ministros por força do art. 87, §2º), indicado pelo presidente e submetido à aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados, que decidiria também sobre o plano de governo e os nomes que comporiam o Conselho de Ministros (art. 87, §3º). Ainda, seria responsável pela indicação dos ministros de Estado (art. 88-A, *caput*) e pelo envio ao Congresso de proposições legislativas orçamentárias (art. 88-A, inciso X), pela edição de medidas provisórias (art. 88-A, inciso XII) e exerceria o poder regulamentar (art. 88-A, inciso IX).

Ficaria a cargo do Conselho, presidido pelo Primeiro Ministro, a chefia de Governo. Nesse sentido, a disposição do art. 87, *caput*: “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”. Como forte caracterizador do parlamentarismo, o art. 87 também define que os atos do presidente seriam referendados pelo órgão de ministros como requisito de validade.

Na proposta, algumas das atribuições do presidente, entre outras, seriam a possibilidade de exonerar o Primeiro Ministro caso a Câmara dos Deputados retirasse-lhe a confiança (art. 83, inciso I), presidir as reuniões do Conselho de Ministros quando conveniente (art 83, inciso II), sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, ouvido o Primeiro Ministro (art 83, inciso III), vetar os projetos de lei aprovados pelo Congresso (art 83, inciso II), além de exercer o comando das Forças Armadas (art 83, inciso X).

A PEC, ainda, propõe hipóteses as quais a Câmara dos Deputados seria dissolvida pelo Presidente da República. A primeira delas é, caso não houvesse êxito em aprovar um Primeiro Ministro, apresentar-lhes-ia outro nome em igual prazo, entretanto, se novamente recusado, o Presidente dissolveria a Câmara, convocando novas eleições, que se realizariam no prazo máximo de noventa dias (art. 87, §5º). A segunda seria a impossibilidade da manutenção do Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança aprovadas em desfavor de três conselhos consecutivamente, convocando

eleições com o mesmo prazo da situação anterior, podendo concorrer os parlamentares que tenham integrado os Conselhos dissolvidos (art. 87, §8º).

Mister pontuar que a PEC nº 32/2015 não sugere ou indica a necessidade de consulta popular como requisito de validade ou legitimidade para a mudança do sistema de governo.

Por fim, em 6 de março de 2023, foi solicitado, pela Senadora Damares Alves e outros, o desarquivamento da matéria, tendo sido atendido o pedido em 28 de março de 2023. Em última tramitação, aguarda designação de relator.

### **1.1.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 102, de 2015**

Apenas quatro meses após a apresentação da PEC nº 32/2015, foi apresentada, em 15 de julho de 2015, a PEC nº 102/2015, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares. Não diverge e muito se assemelha à proposta anterior, mantendo a figura do Presidente da República, que dividiria encargos com o Conselho de Ministro, presidido pelo Primeiro Ministro (art. 86-A, §1º). Nesse sentido, o art. 76, *caput*, da PEC: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros”.

Seguindo a lógica das demais propostas, o Presidente ainda nomearia “o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os demais ministros de Estado”, exonerando-os quando a Câmara dos Deputados lhes retirasse a confiança (art. 84, inciso I). Seria responsável, ainda, por decretar a dissolução da Câmara dos Deputados, depois de ouvidos os partidos que a comporiam e o Conselho da República (art. 84, inciso XXVII), além de funções como sanção e veto de leis (art. 86-H, inciso II), por exemplo.

Ao Primeiro-Ministro caberia presidir o Conselho de Ministros, este sendo “órgão de condução da política geral do Governo e o órgão superior da Administração Pública Federal” (art. 86-A, *caput*). Suas atribuições muito se assemelham às PECs antes analisadas. Não obstante, poderia o Primeiro Ministro solicitar à Câmara o voto de confiança e, sendo este negado por maioria absoluta, seria dissolvido o Conselho (art. 86-C, §1º).

Em contrapartida, por força do art. 86-E, poderia o Primeiro Ministro, em exposição motivada, propor ao Presidente da República a dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação de novas eleições. Essa hipótese seria viável quando a maioria parlamentar, que aprovou a investidura, negasse apoio à execução do programa de governo.

Ao final, a proposta sugere a consulta popular por meio de referendo, sendo condicionante para implantação do parlamentarismo, pois somente começaria a incidir na posse do Presidente da República eleito após a realização deste.

Teve última tramitação em dezembro de 2018, sendo arquivada por chegar ao fim da legislatura sem aprovação, nos termos art. 332 do Regimento Interno da Casa.

#### **1.1.4 Proposta de Emenda à Constituição nº 09, de 2016**

Apresentada no Senado Federal, teve tramitação entre março de 2016 a dezembro de 2018, quando foi arquivada também pelo fim da legislatura sem aprovação. A PEC nº 09/2016 não previu consulta popular como requisito de validade da mudança.

Ao Presidente caberia a chefia de Estado e das Forças Armadas (art. 76, *caput*). Também estaria incumbido de nomear o Primeiro-Ministro (art. 84, I) e dissolver a Câmara (art. 84, inciso XXIX), sancionar ou vetar leis (art. 84, IV). Por sua vez, o Primeiro-Ministro exerceria o Governo conjuntamente com o Conselho de Ministros (art 86-A, *caput*), que elaborariam e promoveriam o programa de governo (art. 86-G, III). Seria escolhido preferencialmente entre os integrantes do Congresso Nacional (art. 86-E, *caput*).

#### **1.1.5 Proposta de Emenda à Constituição nº 245, de 2016**

Apresentada na Câmara dos Deputados em 16 de junho de 2016, a PEC nº 245 de 2016, não traz novidades significativas para o presente trabalho. Ainda em tramitação, não dispõe sobre necessidade de plebiscito ou referendo para a implementação de um novo sistema de governo.

Em janeiro de 2020, em última movimentação, o Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança foi designado como relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça.

## **1.2 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.972**

Impetrado, em novembro de 1997, no Supremo Tribunal Federal pelos deputados federais Jaques Wagner, Hélio Pereira Bicudo, Arlindo Chinaglia Júnior, Sandra Meira Starling e Miguel Soldatelli Rosseto, o Mandado de Segurança nº 22.972 foi intentado contra a PEC nº 20-A/1995, com o objetivo de discutir a constitucionalidade do processo legislativo a fim de mudar o sistema de governo presidencialista por intermédio de emenda constitucional.

Os autores buscavam impedir o avanço da PEC 20-A/95, que tinha como objetivo estabelecer o sistema parlamentarista no país. O estopim para a impetração do remédio constitucional deu-se após a aprovação de admissibilidade da proposta pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, em 20 de agosto de 1996. Em seguida, em 7 de outubro de 1997, foi criada Comissão Especial designada pelo Presidente da Câmara para examinar a proposta.

Dentro desse contexto, os autores contestaram as ações tomadas pela Mesa da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, assim como pela Comissão Especial responsável por analisar e emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995.

Na petição inicial, os impetrantes apontaram que os limites de revisão constitucional impediriam a alteração por meio de emenda constitucional, uma vez que versaria sobre a abolição da cláusula pétrea da separação de poderes, indo de encontro ao art. 2º, *caput*, e art. 60, § 4º, III da Constituição Federal. Os autores sustentaram que houve uma clara violação do seu direito líquido e certo de ver respeitada a Constituição Federal, sustentando que o tema da propositura estava em desacordo com o princípio da separação dos poderes.

Tendo, como argumento, a possibilidade que o parlamentarismo romperia a independência entre Poder Executivo e Poder Legislativo, bateram-se também pelo caráter de definitividade do plebiscito de 1993, que teria transformado o presidencialismo em um dos limites revisionais constitucionais.

Em relatório de decisão do então Relator, Ministro Néri da Silveira:

Segundo os termos da inicial, às fls. 4: "03. Busca-se com o presente *mandamus* garantir-se aos impetrantes o direito líquido e certo, como Deputados legitimamente eleitos e legalmente investidos de mandatos ainda em vigor, de ver respeitada a Constituição Federal no que pertine aos Poderes de Emenda atribuídos aos Legisladores derivados e à própria estabilidade das cláusulas erigidas pela ordem constitucional como imutáveis, pétreas. Enfim, busca-se afirmar a estabilidade e a força normativa da ordem constitucional vigente". (...) "Ao examinar a inicial o mérito da Proposta de Emenda Constitucional nº 20-A, de 1995, anota que o "legislador constituinte originário houve por bem introduzir na Carta Política vigente, em suas disposições transitórias, a previsão da soberana consulta popular", estipulando no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que "o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País". Às fls. 32, a inicial acrescenta: "70. Pois bem. Uma Assembléia Constituinte, dotada desse poder político incontestável, positivou a Constituição de 1988. Esta, como regra de máxima hierarquia do sistema jurídico, entendeu por bem entregar diretamente aos cidadãos a prerrogativa de decidirem, pela via plebiscitária, sobre que forma e regime de governo desejavam ver implantados no país, o que fez pelo disposto no art. 2º, do Ato das Disposições Transitórias. Nada mais natural, de vez que, por exemplo, seria impossível, por meio de Emenda, ferir os princípios republicanos e da separação dos poderes, ambos erigidos em cláusulas pétreas, a teor do art. 60, § 4º, II e III, da *Lex Fundamentalis*. (...) Tão inoperante quanto se trata de regulamentar a Carta Magna, está agora o Parlamento Nacional assumindo o papel de legislador constituinte originário (como se esse poder, já esgotado, pudesse ser 'projetado' para o futuro), acolhendo a esdrúxula tese de que a norma insculpida no art. 2º do ADCT é apenas figurativa, ou o que é pior, que a revisão prevista no art. 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é incondicionada, não sujeita a quaisquer limites." (STF - MS: 22972 DF, Relator: Min. NERI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 18/12/1997, Data de Publicação: 02/02/1998).

Finalizaram a petição inicial com a tese de que existiria a subordinação do poder constituinte derivado à soberania popular, em razão da legitimidade da Constituição Federal pautar-se nesta.

Em resposta, a Mesa da Câmara dos Deputados pontuou que o sistema do governo não integraria o núcleo intangível da Constituição Federal, além de que o princípio da separação

dos poderes não seria atacado pela proposta. Pautaram-se no fato de que os autores não pontuaram em que medida e forma a proposta colocaria em risco o princípio da separação dos poderes. Ao final, aduziram que o sistema presidencialista não estaria protegido pela Constituição Federal, não tendo, o plebiscito de 1993, o petrificado.

Ao analisar o pedido de medida liminar, o Relator na ocasião, Ministro Néri da Silveira, constatou que, embora o argumento apresentado tivesse relevância, o andamento da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição não comprometeria a eficácia do mandado de segurança caso fosse deferido. Isto porque o Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado ainda teria a possibilidade de rejeitar a proposta de emenda que violasse a cláusula limitadora, impedindo assim a sua deliberação, a qual ocorreria somente quando fosse submetida à votação.

Com a negativa da medida liminar que buscava interromper imediatamente o processo legislativo de reforma constitucional, o mandado de segurança permaneceu pendente de inclusão na pauta para julgamento.

A medida tramitou entre 1997 e 2018, até que o deputado federal Arlindo Chinaglia Júnior (PT-SP) protocolou petição apresentando pedido de desistência da ação e informando que os demais impetrantes não estavam mais no exercício de seus mandatos, razão pela qual a ação deveria ser extinta quanto a eles. Teve fundamento na jurisprudência da Corte, que é pacífica no sentido de que “a perda superveniente de titularidade do mandato legislativo tem efeito desqualificador da legitimidade ativa do congressista” em situações tais como esta. A ação foi extinta sem resolução do mérito pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, em 8 de junho de 2018.

Naquele momento, o julgamento despertou grande discussão, especialmente devido às demais PECs em torno da modificação do sistema de governo no Brasil, que se encontravam em tramitação. Assim, existia a expectativa de que, caso o Supremo Tribunal Federal não encontrasse qualquer inconstitucionalidade, o Congresso Nacional poderia dispor sobre essa temática livremente.

A fim de retomar as discussões trazidas pelos impetrantes do remédio constitucional, faz-se fundamental dissertar sobre os conceitos nele apresentados. Precipuamente, cabe

pontuar quais seriam os limites revisionais materiais, os quais não estariam os legisladores desvinculados.

Posteriormente, há a necessidade de verificar, não só se a decisão política que escolheu o presidencialismo como sistema de governo o reveste de imutabilidade, como também se haveria o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) perdido sua aplicabilidade por exaurimento de sua eficácia, de maneira a tornar parte do núcleo intangível da Lei Maior o resultado deliberação plebiscitária.

## **CAPÍTULO 2 - VIABILIDADE CONSTITUCIONAL DO SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL**

Antes de adentrarmos nos limites constitucionais em espécie, é fundamental distinguir os conceitos de poder constituinte originário e derivado, com o fim de aprofundar a importância das balizas materiais, além de verificar a relação de subordinação entre eles.

### **2.1 PODERES CONSTITUINTES: CONCEITOS E FORMAS**

Nesse sentido, o poder constituinte originário é definido como aquele que inaugura uma nova ordem jurídica através da criação integral de uma nova constituição, detendo as propriedades de iniciação (uma vez que inaugura a ordem jurídica), de ilimitabilidade (já que não herda nenhuma limitação da ordem jurídica anterior), de autonomia (a ele cabe a estruturar os preceitos materiais e formais da nova constituição), além de ser incondicionado e permanente (não se esgotando após a formulação da carta magna, bem como não se submetendo a procedimentos anteriores à sua elaboração) (FERREIRA FILHO, 2012, p. 49). Corresponde à visão de Mendes (2012, p. 157) de que “podemos apontar três características básicas que se reconhecem ao poder constituinte originário. Ele é inicial, ilimitado (ou autônomo) e incondicionado”.

Importante pontuar que, quando consideramos o poder constitucional originário ilimitado, nos referimos ao ordenamento jurídico anterior não limitar sua implementação, diretrizes e fundamentos. Isso se dá devido a introdução de uma nova norma constitucional, apogeu de todo o ordenamento jurídico. A nova constituição pressupõe, assim, a expressão de novos ditames estabelecidos pelo poder constituinte originário.

Nesse sentido, Carl Schmitt o descreve como:

*[...] la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional. Las decisiones [...] son cualitativamente distintas de las normaciones legal-constitucionales establecidas sobre su base. [...] Una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez.*

*Se apoya en una decisión política surgida de un ser político, acerca del modo y forma del propio ser: (1996, p. 93-94)*

A teoria do poder constituinte seria, portanto, uma teoria da legitimidade do poder (BONAVIDES, 2004, p. 141).

Nesse viés, Emmanuel Joseph Sieyès (2008) preceitua que o titular deste poder é a Nação, de forma que, quando não exercido por esta, mas sim, por outros entes, tornar-se-ia ilegítimo. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2012, p. 156) estabelecem, neste ponto, que o Poder constituinte originário “é a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política”. Continua, o autor, atribuindo o conceito de poder constituinte originário aos estudos do Sieyès, autor de ‘Que é o Terceiro Estado?’, manifesto da Revolução Francesa (2012, p. 156).

No contexto brasileiro, o titular do poder é o povo. Assim, é disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nessa lógica, o poder constitucional originário é o poder de produzir a constituição, que inaugura a constituição e dá vida às normas constitucionais.

Nesse rumo, no preâmbulo da Carta Magna, o mérito de sua promulgação é dado aos legisladores originários (“representantes do povo”) que, em Assembleia Constituinte, a fim de instaurar o Estado Democrático de Direito, projetaram a vontade de seus representados na Carta Política da República Federativa do Brasil.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988).

A constituição nacional, em razão da sua hierarquia formal e legitimidade material, quando estabelecida, torna-se norma máxima, o parâmetro de todo o ordenamento jurídico, e nenhum ato ou lei pode violar suas disposições, ainda que sejam normas de eficácia limitada -

isto é, as que não possuem efeitos sociais até que norma infraconstitucional regularmente seu escopo (BULOS, 2014, p. 482). Só que, em que pese as constituições serem instituídas com um objetivo de durabilidade e permanência, para que sejam capazes de acompanhar as mudanças sociais e de regular com atualidade e legitimamente o ordenamento jurídico, podem demandar a alteração de suas disposições.

As constituições rígidas, tais como a nossa, gozam de imutabilidade relativa de modo a garantir sua eficácia para estar aptas a acompanhar o progresso, além das mudanças sociais e políticas no contexto em que estão inseridas. A reforma constitucional é, então, o instrumento adequado e necessário para a mudança formal no corpo da constituição. Isso porque

As constituições pretendem ser eternas, mas não imodificáveis. Daí competência atribuída a um dos órgãos do poder para a modificação constitucional, com vistas a adaptar preceitos da ordem jurídica a novas realidades fáticas. Pode-se sobre a adequada rotulação: se poder constituinte ou competência reformadora. É certo que, por força da reforma, criam-se normas constitucionais. Já agora, entretanto, a produção dessa normatividade não é emanção direta da soberania popular, mas indireta, como também ocorre no caso da formulação da normatividade secundária (leis, decretos, sentenças judiciais). (TEMER, 2007, p. 36).

Assim, é fundamental a discussão sobre as formas e limites de alteração do texto constitucional. Adentrar-nos-emos nas diferentes formas de manifestação do poder constituinte derivado, sendo eles: poder constituinte derivado reformador, poder constituinte derivado decorrente e poder constituinte derivado revisor.

O poder constituinte derivado, inicialmente, é aquele que já é estabelecido na carta magna, de modo a legitimar alterações posteriores, quando necessárias.

Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Embora grupo constituinte algum cuide de preparar a substituição da ideia de direito que incita a agir, a experiência faz prever a necessidade futura de alterações ou complementações no texto que edita. Por isso é que dispõe sobre a revisão da Constituição, atribuindo a um poder constituído o direito de emendá-la. Esse poder *instituído* goza de um Poder Constituinte *derivado* do originário. Sua modalidade principal é o poder de modificar formalmente a Constituição. (grifos do autor) (2014, p. 58).

Em suma, os aspectos principais deste poder tornam-se a subordinação (ao poder constituinte originário, pois tira deste a sua legitimidade, sendo previamente estabelecido),

limitação (pré-estabelecida nos termos da constituição) e condicionalidade (a regras contidas nas normas constitucionais que são dotadas de superioridade hierárquica) do seu exercício (FERREIRA FILHO, 2014, 58-59).

Trata-se, portanto, de poder secundário, criado pelo poder originário, de forma que sua atuação é delimitada, manifestando-se apenas quando altera o texto constitucional (Poder Reformador), quando promulga as constituições de estados-membro (Poder Decorrente) e quando o revisa e ratifica em momento posterior (Poder Revisor).

O reformador é o responsável pela ampliação e alteração constitucional, manifestado através de emendas constitucionais ou incorporação de tratados internacionais que tratam de direitos humanos. Por José Afonso da Silva, o poder reformador:

A Constituição, como se vê, conferiu ao Congresso Nacional a competência para elaborar emendas a ela. Deu-se, assim, a um órgão constituído o poder de emendar a Constituição. Por isso se lhe dá a denominação de poder constituinte instituído ou constituído. Por outro lado, como esse seu poder não lhe pertence por natureza, primariamente, mas, ao contrário, deriva de outro (isto é, do poder constituinte originário) (...). Trata-se de um problema de técnica constitucional, já que seria muito complicado ter que convocar o constituinte originário todas as vezes em que fosse necessário emendar a Constituição. Por isso, o próprio poder constituinte originário, ao estabelecer a Constituição Federal instituiu um poder constituinte reformador, ou poder de reforma constitucional, ou poder de emenda constitucional. No fundo, contudo, o agente, ou sujeito da reforma, é o poder constituinte originário, que, por esse método, atua em segundo grau, de modo indireto, pela outorga de competência a um órgão constituído para, em seu lugar, proceder às modificações na Constituição, que a realidade exige. (2016, p. 66-67)

Nesse sentido, é subordinado e condicionado, sendo regulado através do processo de emendas constitucionais. Enfrenta uma série de limitações formais, listados no artigo 60, incisos I a III e §2º, da CF/88, sendo estes, seus requisitos de formalidade. Por sua vez, as limitações materiais estão dispostas no artigo 60, §4º, intitulado de cláusulas pétreas, requisitos de viabilidade material. Há, também, as limitações circunstanciais (vigência do estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal) elencadas no §1º do mesmo dispositivo, e temporais.

Modifica-se, portanto, apenas dispositivos disciplinados nos dispositivos constitucionais, especificamente motivados, possuindo um procedimento especial, devendo ser obrigatoriamente observado pelo Derivado, consistindo em etapa irrecusável.

O poder derivado decorrente, no que lhe concerne, diz respeito ao poder delegado a cada unidade federativa para que promulgue sua constituição estadual, exercendo sua autonomia através de autogoverno, auto-organização e autogestão.

Ainda que tenha sido concedida a concessão de poder constituinte aos estados-membros, deve ser respeitada a supremacia da Constituição Federal, visto que esta decorre do Poder Constituinte Originário, sendo a ele subordinado e restringido. Assim, dentro de um ano após a promulgação da Carta Magna de 1988, cada Assembleia Legislativa teria a oportunidade de elaborar sua constituição, com respaldo aos poderes recebidos pela Lei Maior.

Por fim, o poder revisor trata-se de poder secundário que objetiva revisar o texto constitucional em um dado momento de vigência de uma Constituição.

Geralmente, está previsto nas normas que regulam a transição de um regime político-jurídico para o outro, visando aferir a aplicabilidade e eficiência de determinadas regras. No cenário brasileiro, encontra normatividade no artigo 3º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previu a realização de uma revisão constitucional programada para acontecer cinco anos após a promulgação em 1988, através de um processo legislativo menos dificultoso. Assim, teria eficácia exaurível, não podendo mais ser utilizada para reforma constitucional, que deverá ser submetida aos procedimentos das emendas constitucionais, ou seja, apenas por intermédio do poder constituinte reformador. Discutiremos este ponto com mais profundidade no tópico 3.2.

Haja vista o objeto de discussão deste trabalho, enfatizar-se-á os limites da reforma constitucional pelo Poder Constituinte reformador.

## **2.2 LIMITES CONSTITUCIONAIS**

Inaugurando a análise sobre a possibilidade de comutar o sistema de governo brasileiro, é fundamental pontuar sobre os limites para emendas de reformas das normas da Lei Maior. Dessa maneira, no que diz respeito às limitações de reforma que estão explícitas nas

disposições do texto constitucional, não há dificuldade em precisá-las. São elas as limitações temporais, circunstanciais, formais e materiais.

Os limites temporais à reforma de uma constituição consistem em uma norma constitucional expressa que estipula certo prazo mínimo a ser observado pelo Poder Constituinte Derivado para que proceda à reforma da constituição (MENDES, BRANCO, 2012, p. 181). Nesse período, há uma proibição para que se garanta a estabilidade dos novos institutos e ordem sócio-política, de modo que o poder de reforma é paralisado provisoriamente (SAMPAIO, 1954, p. 82). Implica, dessa maneira, na intangibilidade temporária da carta política.

Nossa atual Constituição da República não possui limitação temporal expressa à reforma constitucional (MENDES, BRANCO, 2012, p. 181). Diferencia-se da revisão procedida nos termos do artigo 3º do ADCT, que será analisada em tópico próprio, visto que esta diz respeito ao apenas à revisão constitucional, e não ao poder de emendas - quanto a esses, nada estabelece a Constituição, de maneira a limitar a sua realização temporal, podendo acontecer a qualquer tempo desde que se respeite o processo disposto no artigo 60 da CRFB. Aprofundar-nos-emos sobre a efemeridade do ADCT no capítulo 3 deste trabalho.

Para José Afonso da Silva, seria “desnecessário lembrar que a revisão constitucional, que era prevista no art. 3º das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, não revelava limitação temporal” (2016, p. 68).

Por sua vez, as limitações circunstanciais têm o objetivo de impedir a modificação da Constituição quando há a ocorrência de situações excepcionais, a fim resguardar a livre expressão do poder constitucional revisional, protegendo-o de possível influência que essas situações possam ter.

Em tais hipóteses há “um estado de crise que torna ilegítimo nessas ocasiões empreender qualquer reforma constitucional”, na lição de Paulo Bonavides (2004, p. 200). Nesse cenário, são elas: o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal – artigo 60, § 1º da CRFB.

As limitações formais, ou procedimentais, tocam-se ao rito processual da reforma.

Abrange questões relativas à sua iniciativa, à sua tramitação e à sua aprovação. Vamos a eles.

Nesse rumo, são estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988, de maneira privativa e concorrente, quais os sujeitos poderão apresentar à apreciação do Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição, estando previsto no artigo 60, incisos I, II e III. São eles: I) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, II) o Presidente da República e III) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

No que concerne ao quórum de votação, este é regulado pelo artigo 60, § 2º. É exigido que a proposta de emenda seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Ao final, a promulgação da emenda é realizada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com seu respectivo número de ordem, sendo, após publicada no Diário Oficial, nos termos em que resta estatuído no artigo 60, § 3º. Fundamental esclarecer que emendas propostas devem respeitar os limites das matérias propostas do §4º do mesmo artigo.

### **2.2.1 Limites materiais**

As normas materialmente constitucionais são conteúdo central da decisão política fundamental, expressão dos valores fundantes da ordem jurídica, constituindo o núcleo de uma constituição. Tais princípios se revestem de força normativa e estão para além do poder de reforma da Constituição.

Konrad Hesse (2009, p. 89) disserta que o conteúdo da Constituição estabelece princípios fundamentais para a estruturação da unidade política e determinação das tarefas do Estado. As normas materiais estabelecem o sistema jurídico medular de um regime, prevêm procedimentos para a resolução dos conflitos e regulam a organização e o procedimento de formação da unidade política. Fazem parte desse núcleo, para o autor, os direitos fundamentais, o princípio da divisão de poderes, os fundamentos da ordem democrática, os

princípios do ligados ao sufrágio, as bases da ordem estatal-federal e os dispositivos sobre a reforma.

Os dispositivos sobre os limites materiais à reforma constitucional, nessa lógica, podem ser encontrados sempre que a Constituição estabelecer que determinado conteúdo não pode ser objeto de abolição. Assim, Eneida Desirée Salgado ressalta que, para Konrad Hesse, o núcleo material da Constituição se compõe de “elementos fundamentais da ordem democrática e estatal-jurídica da Lei Fundamental” (2012, p. 61), o que os afastaria do escopo da revisão constitucional que tendesse a aboli-los.

### **2.2.2.1 Limites materiais explícitos**

Na atual Constituição da República, as limitações materiais encontram-se expressas no artigo 60, § 4º e são elas: I) a Federação; II) voto direto, secreto, universal e periódico; III) a separação dos Poderes e IV) os direitos e garantias individuais.

Nesse sentido, o reconhecimento de limitações materiais significa que as normas constitucionais não se encontram à plena disposição do legislador. Dessa forma, mesmo que sigam todas as limitações formais de iniciativa e aprovação de uma proposta de emenda à constituição, não poderão ser extintas ou restringidas, a fim de garantir às constituições a realização de seus fins.

Essas são as decisões inatingíveis que formam o cerne da constituição. Apenas um novo momento constituinte, que venha a substituir a estruturação estatal e as determinações políticas fundamentais, pode afastar esses princípios. É essa compreensão de existência do núcleo intangível da constituição que possibilita a formação da “vontade constitucional”, realizando assim seu conteúdo. “Sem ele, e sem a vontade, não há Constituição, pois suas normas centrais sempre poderão ser alteradas, formal ou informalmente, confundindo-se com a legislação ordinária” (SALGADO, 2012, p. 62).

Fato este que não significa, como resultado desse arranjo político-institucional, que as gerações futuras são impedidas de modificar o texto materialmente constitucional, mas que estão protegidos os limites materiais previstos na *Lex Fundamental*, de modo a protegê-las

de arbitrariedades. Em outras palavras, é possível compreender as normas e limites materiais como produto da vontade soberana do povo, titular legítimo do poder - a sua modificação através do processo de reforma constitucional (isto é, pelo Poder Constituinte Derivado) seria apoderar-se de uma autoridade que não é sua, consubstanciando espaços para possíveis golpes e abusos.

Dessa maneira, a violação desses limites implica em modificação do núcleo essencial do corpo material da constituição que foi estabelecida pelo Poder Constituinte Originário, e sua inobservância ou desrespeito direto ou indireto é encarada como uma ruptura constitucional.

Essas limitações são denominadas de cláusulas pétreas, compreendendo proibições explícitas e implícitas, razão pela qual a emenda e revisão não podem recair sobre o cerne imodificável da Constituição.

De acordo com Mendes e Branco (2012, p. 185):

O significado último das cláusulas pétreas está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão-só para remediar a situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução e de apelos próprios de certo momento político destruam um projeto duradouro.

Dessa forma, as cláusulas pétreas abrangem todos os dispositivos e normas constitucionais com elas relacionadas, além das emendas constitucionais, ainda que versem indiretamente sobre o seu conteúdo, de maneira a afetá-las. Assim, José Joaquim Gomes Canotilho pontua “o risco das constituições, especialmente as que não contêm limitações expressas (cláusulas pétreas), se transformarem em constituições provisórias, verdadeiras constituições em branco, à mercê da discricionariedade do poder reformador” (2003, p. 1066).

Não obstante, segundo Karl Loewenstein (1976, p. 164), a Constituição é um organismo vivo, dinâmico, sempre em movimento, jamais sendo idêntica a si mesma, o que exige mecanismos de adaptação.

#### **2.2.2.2 Limites materiais implícitos**

Discutir-se-ia, a fim da manutenção do presidencialismo, se este seria resguardado por limites materiais implícitos.

Nesse sentido, há limitações implícitas ao poder de reforma constitucional que não estão expressamente enunciadas na Constituição Federal, mas que podem ser inferidas a partir da compreensão de seus princípios estruturais e de seu núcleo constitucional intangível.

É compreendido, em decorrência do próprio texto constitucional, que essas limitações devem ser protegidas pela mesma força normativa e pelos mesmos valores das limitações explícitas. Nesse sentido, Canotilho ressalta que há limites que se desdobram “em limites textuais implícitos, deduzidos do próprio texto constitucional, e limites tácitos imanentes numa ordem de valores pré-positiva, vinculativa da ordem constitucional concreta” (2003, p. 1065).

Paulo Bonavides (2004, p. 202) disserta que tais limitações “são basicamente aquelas que se referem à extensão da reforma, à modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário”.

São tidos também como limites implícitos os direitos fundamentais, a atribuição de competências do poder constituinte derivado e a titularidade do poder constituinte originário, além das disposições que regulam a revisão ou o processo de reforma constitucional (MENDES, BRANCO, 2012, p. 195). Traçamos, aqui, apontamentos.

No que se refere ao art. 60, § 4º, IV da CRFB, a expressão não se limitaria apenas aos direitos e garantias individuais, abarcando também o rol de direitos sociais e direitos individuais e coletivos (art. 5º), direitos sociais (art. 6º ao art. 11), direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13) e direitos políticos (arts. 14 ao 17). Nessa lógica, há parte da doutrina que argumenta que estes seriam espécies do gênero direitos fundamentais, de modo a estarem resguardados como cláusulas pétreas (MENDES, BRANCO, 2012, p. 191).

Levanta-se, ainda, o questionamento sobre se o próprio artigo 60, cláusula que estabelece as matérias vedadas ao poder de reforma, pode ser abolido. Acerca da cláusula que estabelece limites materiais explícitos, expõe Mendes e Branco que:

Outros entendem que as normas que impedem a revisão de certos preceitos básicos são juridicamente vinculantes, mas não seriam elas próprias imunes a alterações e à revogação. Se forem suprimidas, num primeiro momento, abre-se o caminho para, em seguida, serem removidos os princípios petrificados. Esse procedimento ganha o nome de dupla revisão. Assim, aceita-se que o poder constituinte originário estabeleça que certas cláusulas estejam ao abrigo de mudanças, mas se propõe que essa determinação somente deverá ser observada enquanto ela própria estiver em vigor, podendo ser revogada pelo poder de revisão. (2012, p. 184)

Para os autores, portanto, haveria, não uma limitação absoluta, mas uma limitação relativa à atuação do Poder Constituinte Derivado, representada por um processo legislativo de aprovação mais dificultoso, de modo que a “dupla-revisão” seria capaz de modificar limites materiais impostos pela Carta Magna.

Canotilho, em contrapartida, afirma que:

A tese do duplo processo de revisão, conducente à relatividade dos limites de revisão, parece-nos afastar. Já atrás, ao tratarmos da tipologia das normas constitucionais, tínhamos alertado para o facto de as normas de revisão serem qualificadas como normas supraconstitucionais. Elas atestaram a superioridade do legislador constituinte e a sua violação, mesmo pelo legislador de revisão, deverá ser considerada como incidindo sobre a própria garantia da Constituição. A violação das normas constitucionais que estabelecem a imodificabilidade de outras normas constitucionais deixará de ser um ato constitucional para se situar nos limites de uma ruptura constitucional. (...) a supressão dos limites de revisão através da revisão pode ser um sério indicio de fraude à Constituição. (2003, p. 1067)

Desta forma, ainda que não expressamente proibido, entende-se que as disposições que definem os limites materiais não podem ser reformadas - nomeadamente o artigo 60 da CRFB/88, com especial atenção ao § 4º.

Sob esse viés, a teoria da “dupla revisão”, em especial, não foi adotada. Fato este explicado porque o poder constitucional derivado é um poder constituído, meramente jurídico e limitado, tendo suas atuações delimitadas pelas regras estabelecidas pelo Originário. Não pode delas se desvincular, sob pena de usurpar competência que extrapola suas balizas.

Outra cláusula adotada pelo direito brasileiro é a restrição implícita à impossibilidade de mudança do titular do direito constitucional originário ou derivado, o que seria uma restrição implícita ao titular do direito constitucional, que não pode ser objeto de revisão constitucional.

Depreende-se que seria inconstitucional que o poder constituinte derivado efetuasse a alteração do titular do poder constituinte originário por meio de emenda ou revisão à Carta Política, uma vez que, assim como discutido em tópicos anteriores, o titular deste poder político é o povo e somente a ele cabe exercer o direito de iniciar o procedimento para um novo sistema político-constitucional. Isso decorre da própria lógica sistemática, uma vez que, ao derivado, não cabe dispor de uma competência que não possui.

No Brasil, o sistema de governo presidencialista não está previsto no rol do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, o que gera divergências entre os juristas quanto à sua classificação como uma cláusula pétrea. Alguns argumentam que a forma de governo constitui uma limitação material implícita, não do sistema presidencialista em si, mas devido a deliberação plebiscitária de 1993, estabelecido pelo art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que defendem tornar impossível a substituição do presidencialismo (MENDES, BRANCO, 2012, p. 189). Discutiremos sobre essa hipótese no próximo capítulo.

Os impetrantes do Mandado de Segurança nº 22.972 também sustentam, em sua argumentação, a incompatibilidade de outros sistemas com o ordenamento brasileiro, destacando, como ponto principal, a falta de compatibilidade entre os mecanismos parlamentaristas e o princípio da separação de poderes. Não seria possível, portanto, adotar um sistema que vá contra um dos limites materiais ao poder de reforma.

Para os fins propostos para esse trabalho, propomos um aprofundamento da análise do sistema semipresidencialista sob os limites materiais explícitos. Mudar o arranjo político entre o Legislativo e o Executivo repercutiria em vários setores organizativos da república, merecendo ênfase, pela própria natureza da alteração, a separação de poderes.

### **2.2.2.3 Separação de poderes**

Fundamental pontuar que, ao interpretar o princípio da separação de poderes, Pedro Vieira Abramovay considera de suma importância refletir sobre a evolução do conceito, a fim de evitar uma interpretação que contradiga a verdadeira finalidade do mecanismo constitucional (2010, p. 13).

Solidificada através do Espírito das Leis de Montesquieu, a doutrina da separação de poderes tem como ideia central a divisão funcional do poder político, com o intuito de resguardar a liberdade e seguranças individuais de arbitrariedades estatais. O Poder, portanto, subdividir-se-ia em três: a função legislativa (encarregada de estabelecer leis), a executiva (de executar e administrar) e a judiciária (incumbida de julgar).

Dessa forma, a separação teria como objetivo manter a condição de liberdade e afastar a tirania de governantes, de modo que as funções mencionadas caberiam a diferentes esferas - denominadas “poderes”. Isto porque, para Montesquieu, a segmentação de funções produziria um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances system*) na medida em que um Poder deteria o outro, impedindo-os de exorbitar suas competências, criando uma forma de limitação de poder. Esta produziria um sistema de equilíbrio, que impediria abusos (FERREIRA FILHO, 2014, p. 68). Dessa maneira, excluir-se-ia a prevalência de um sobre o outro.

Consoantemente, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tal concepção só seria possível em um contexto jurídico o qual uma das funções não tivesse predominância sobre as demais, determinando suas ações. Em suas palavras:

Na verdade, pode-se salientar (...) que três ideias são inerentes à concepção da separação dos poderes tal qual a exprime Montesquieu. São elas: 1) no Estado, três funções são essenciais – a de dar a lei, a exercer a governança dentro da lei, mormente executando a lei, e a de julgar a conduta dos indivíduos e os litígios em geral, segundo a lei e de modo objetivo e imparcial. Ou seja, a legiferação, a administração e a jurisdição – distinção de funções; 2) estas funções não devem estar nas mãos de um só órgão ou poder, mas devem estar distribuídas entre ao menos três Poderes diferentes – divisão de funções; 3) Estes Poderes devem estar em condições de independência (e relativo) equilíbrio, para que cada Poder possa deter, se preciso for, outro ou outros Poderes – são os freios e contrapesos – a “*balance of power*” dos doutrinadores anglófonos. (2014, p. 69)

Nessa lógica, como já pontuado em tópicos anteriores, inclui-se entre as matérias cuja abolição não pode sequer ser objeto de deliberação, mesmo em sede de Emenda Constitucional (art. 60, § 4º, III), o princípio da separação de poderes. Consolidada no art. 2º, *caput*, da Constituição, são independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, cabendo-lhes suas funções típicas, salvo prescrição em contrário.

Assim, a separação dos poderes significa a concessão de autonomia aos poderes, com

atribuições próprias que não podem ser apoderadas. Exige, portanto, não apenas a autonomia na sua composição e no exercício de suas funções, mas em uma “equação de forças que enseje um sistema de freios e contrapesos” (FERREIRA FILHO, 2014, p. 81).

No semipresidencialismo, objeto deste trabalho, o Poder Executivo possui dois cargos que exercem poder sobre ele: o Presidente e o Primeiro-Ministro. Ainda assim, não se desobriga de estar em harmonia com o Legislativo, tendo observada sua autonomia funcional conforme estabelecido em seu texto constitucional. Giovanni Sartori, em ‘Engenharia Constitucional’ (1994, p. 148-149) apresenta estas características:

*(...) estipulo que un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características: a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular - ya sea directa o indirectamente - para un periodo predeterminado en el cargo. b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definatorios son: c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno. d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria. e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.*

Sob esse viés, Gomes Canotilho (2003, p. 599-606), ao propor uma análise sobre o regime semipresidencialista português, traça características que estariam em comum com os dois regimes - parlamentarista e presidencialista -, aprofundando-se em observações sobre o funcionamento da interdependência dos poderes executivo e legislativo neste sistema.

Dispõe o autor que, em comum com o parlamentarismo, o semipresidencialismo teria “um conselho de ministros, presidido por um chefe de governo, com autonomia institucional e competência própria”, mas que este responderia politicamente perante o parlamento (2003, p. 599). Quanto aos seus traços em comum com o presidencialismo, Canotilho disserta que o presidente da república é eleito através de sufrágio universal, direto e secreto pelos cidadãos (2003, p. 599).

As relações, então, seriam através de desenhos entre os liames entre cada chefe do Executivo (presidente e primeiro-ministro) para com o Legislativo (no caso pontuado por

Canotilho, a Assembleia da República).

Nessa lógica, a interdependência entre o Presidente e a Assembleia se daria pelo fato de que, ao escolher o Primeiro-Ministro, deveria o Presidente levar em conta os resultados eleitorais, de modo que o Primeiro-Ministro consiga ter apoio dos parlamentares (CANOTILHO, 2003, p. 604). Além disso, a interdependência resultaria também do direito de dissolução do Parlamento como poder próprio do Presidente, que serviria para evitar “impasses ou bloqueamentos no funcionamento das instituições, como são os eventualmente resultantes da dupla responsabilidade do governo e, num plano mais global, da confrontação directa entre o PR e a AR” (CANOTILHO, 2003, p. 604).

Já em relação ao elo entre o governo (na figura do Primeiro-Ministro) e o legislativo, a interdependência seria destacada pelo desencadeamento da responsabilidade política através de questões de confiança (“traduzida na iniciativa do Governo em sujeitar a sua permanência em funções a um voto da AR, geralmente relacionado com a aprovação do programa”) ou de moções de censura (CANOTILHO, 2003, p. 605).

Agregando ao debate, Giovanni Sartori, em sua análise, faz uma reflexão sobre o funcionamento de um sistema semipresidencial quando os dois principais poderes, presidente e parlamento, seguem direções opostas. O autor introduz a proposta de um sistema "*que puede ser llamado presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente*" (1994, p. 168).

Nessa abordagem, o autor destaca três aspectos essenciais para a implementação desse modelo. O primeiro deles seria que, durante as eleições para uma legislatura específica, o Parlamento eleito teria a responsabilidade de nomear o governo, permitindo que o sistema operasse inicialmente sob uma perspectiva parlamentarista.

O segundo, caso o governo nomeado pelo Parlamento falhasse em cumprir seus compromissos políticos, seria acionado um mecanismo chamado de "*presidencia intermitente fuerte*". Consistiria no Presidente assumir o governo, tendo o poder discricionário para nomear e exonerar membros do gabinete, além de não estar sujeito a votos de desconfiança do Parlamento, limitando o papel deste último a funções de controle e fiscalização. Em suas palavras, "*Esto implica que el presidente es también el jefe del gobierno, que nombra o destituye a su discreción a los miembros del gabinete, y que el gobierno no está sujeto a un*

*voto de confianza ni puede ser destituido por el Parlamento. Por el contrario, y de igual manera, ahora el papel del Parlamento se reduce al control*” (SARTORI, 1994, p. 170).

No terceiro aspecto, o Presidente seria eleito diretamente ou indiretamente por maioria absoluta, com um mandato de duração igual ao do Parlamento. Durante a primeira parte do governo, quando a perspectiva parlamentarista estivesse em vigor, o Presidente atuaria como um "*presidente parlamentar normal*", possuindo "*una legitimidad “reservada”, y que puede ocurrir que no probablemente significa que la posible sanción fue efectiva, que cumplió su propósito*” (1994, p. 171).

Dentro dessa perspectiva, o governo inicial, baseado no sistema parlamentarista, receberia fortalecimento para desempenhar suas funções de maneira adequada, uma vez que a eventual ativação do "*presidencialismo fuerte*" acarretaria na diminuição do poder do Parlamento.

Entretanto, Giovanni Sartori faz um alerta (1994, p. 171-173) de que o presidencialismo alternativo pode enfrentar desafios, como alianças contrárias ao presidencialismo que impediriam a ativação do mecanismo presidencial, ou até mesmo conspirações presidenciais com o intuito de acelerar sua ascensão ao poder. Por essa razão, é crucial evitar a concessão de compensações por meio de cargos políticos para aqueles que tenham auxiliado nessa empreitada.

Desse modo, seria necessário estabelecer uma incompatibilidade estrita entre as funções legislativas e ministeriais, de forma a tornar impossível a nomeação, pelo presidente, de um membro do Parlamento para ser ministro, mesmo que tenha renunciado (SARTORI, 1994, p. 172-173).

Esta incompatibilidade seria essencial, visto que "*es una precaución necesaria sino que además (...), es buena en sí, porque es bueno tener, periódicamente, gobiernos de gente que proviene de afuera del sistema (...) y que compitan con los gobiernos de los políticos*” (SARTORI, 1994, p. 173).

Em uma constituição presidencialista, a implementação seria feita por meio de adaptação para características parlamentaristas. Por outro lado, em uma Constituição

parlamentarista, ocorreria a introdução de mecanismos presidencialistas. (SARTORI, 1994, p. 171).

Para José Afonso da Silva (2016, p. 109-110), a ampliação das atividades do Estado contemporâneo, nessa lógica, demandaria novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo, não configurando mais a rigidez dos tempos de Montesquieu. Prossegue, o constitucionalista, pontuando que é preferível caracterizar a separação de poderes como uma “colaboração de poderes”, atribuindo esta característica ao parlamentarismo, visto que o governo funcionaria com maior harmonia e confiança do Parlamento; o presidencialismo, por sua vez, teria se desenvolvido pelas técnicas da independência orgânica, tendo como característica uma intransigência maior entre a separação de poderes (2016, p. 111).

Certamente, ao estipularmos a possibilidade de implementação deste sistema no contexto brasileiro, haveria modificações da configuração de suas relações, indo ao encontro do que José Afonso da Silva denominou de “colaboração entre poderes”.

Refletimos, no tópico a seguir, se simples atenuação de sua independência feriria o núcleo intangível do princípio, de modo a subsumir-se na hipótese do § 4º do art. 60 - seria, então, a modificação dos liames entre os poderes, tendência a abolir sua separação?

### **2.3 INTERPRETAÇÕES DA EXPRESSÃO “TENDENTE A ABOLIR”**

Não seria forçoso dizer que o poder constituinte originário, ao estipular as limitações materiais ao poder de reforma, não desviou a forte característica principiológica da constituição vigente, adotando vagas expressões para pontuá-las. Descrita como prolixa, compromissória e programática (VILHENA, 2023, p. 153), a constituição tornou-se, então, cláusula aberta a interpretações para ponderações e aplicabilidade.

As cláusulas super-rígidas representam o mecanismo que encontrou o legislador constituinte para proteção da integridade da Constituição, impedindo que alterações desnaturalizem os ideais que dão estrutura ao ordenamento jurídico, sendo a garantia da identidade da Carta Magna e dos seus princípios fundamentais.

Disserta Oscar Vilhena Vieira (2023, p. 160-161), nessa lógica, que limites materiais de reforma constitucional teriam como primeira função a proteção “não apenas ao cerne constitucional tradicionalmente protegido por cláusulas pétreas, (...) mas ampliar a defesa (...) da separação de poderes e do voto, como elemento estruturante da democracia, em relação ao poder constituinte reformador”. Para o autor, os direitos resguardados pelo art. 60, § 4º, CF/88, seriam revestidos da característica de “superconstitucionalidade” (2023, p. 161), um conjunto de normas constitucionais que, mesmo dentro da órbita da Constituição, seriam hierarquicamente superiores aos demais dispositivos.

A concepção e delimitação do que seriam e o que, com exatidão, resguardam as balizas materiais ao Derivado, converte-se em ponto-chave para a propositura de emendas aptas à modificação da Carta Política. Isto porque, devido ao caráter abstrato e dirigentes de suas proposições, deve-se sobressair a noção de núcleo essencial - o âmago indevassável - utilizado como limite para a restrição que previu o poder constituinte originário. Adota-se o princípio da proporcionalidade para a aferição, em casos concretos, das barreiras do seu eixo elementar.

No se propõe este trabalho, é crucial estabelecer de forma clara a identidade do que foi elevado à condição de limitação ao poder de reforma. Isto porque, com a excessiva discricionariedade conferida ao intérprete das normas constitucionais e complexidade no processo de interpretação das normas constitucionais para com os limites materiais, tratar-se-ia, a delimitação de sua identidade, forma de melhor aplicá-los.

Nesse contexto, o art. 60, § 4º, da Constituição Federal, ao disciplinar as matérias as quais não poderão ser objeto de deliberação de proposta a aboli-las, tem o propósito de proteger o núcleo substancial da ordem jurídica constitucional. Proíbe-se, de maneira expressa, que o Congresso Nacional aprove, vote e até mesmo delibere sobre emendas constitucionais que, não apenas ab-roguem os princípios disciplinados em seus incisos, como também os que os deturpe com tendência a sua posterior extinção, violando seu conteúdo essencial.

Não obstante, surge a problemática quando as cláusulas pétreas, criadas com o propósito de garantir a estabilidade do ordenamento constitucional, são consideradas absolutas e

impenetráveis, e podem prejudicar a evolução da Constituição ao limitar sua adaptação às mudanças sociais. Gerariam, assim, instabilidade e a necessidade de elaboração de um novo texto constitucional.

Para Oscar Vilhena Vieira (2023, p. 159-168), a proteção para que se propõe as limitações materiais não se refere apenas à ruptura total dos princípios a que se destina, mas também de um possível processo de erosão que pode vir a sofrer. Entra-se, então, em uma questão de que, se interpretadas em de maneira expansiva, poriam em risco a sobrevivência da constituição como um todo, através de um engessamento tal que apenas uma nova constituinte o desfaria.

Em contrapartida, prossegue o autor pontuando que, a aceção restritiva de interpretação poderia abrir margens para uma tamanha flexibilização do processo de reforma, de modo que se vulnerabilizasse os valores os quais deveriam dar suporte ao Estado democrático de direito. Dessa maneira, o núcleo indevassável da constituição subsistiria enquanto atendesse às demandas sociais, uma vez que a ordem jurídica obedeceria às leis humanas, não o inverso (SILVA FILHO, 1993, p. 263 *apud* VILHENA, 2023, p. 165).

Ingressa-se, feita essas iniciais ponderações, nas questões sobre o escopo das cláusulas rígidas e a extensão de suas limitações. Nesse sentido, destaco o § 4º do art. 60 da Constituição Federal, que diz “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda *tendente a abolir*” (grifo próprio). Debater-se-ia, então, qual seria o tipo de interpretação que o legislador constituinte teve o intento de induzir.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o texto traria dificuldades na interpretação (2012, p. 169). Isto porque, para o autor, o termo “abolir” do dispositivo constitucional poderia suscitar mais de um entendimento. Assim, a proibição de mudar o regime do instituto compreendido na matéria dos quatro incisos do art. 60, § 4º, o constitucionalista julga-a exagerada, visto que, na língua portuguesa, “abolir significa suprimir e não se suprime um instituto quando se lhe altera o regime” (2012, p. 169). Continua, ainda, apresentando a lição de Alexy de que uma restrição só afetaria o “conteúdo essencial” de um direito se o abole indiretamente “quando não é adequada, não é necessária ou é desproporcionada em sentido estrito” (ALEXY, 2001, p. 125 *apud* FERREIRA FILHO, 2012, p. 169).

Analisando semanticamente, portanto, a utilização da palavra “abolir”, utilizada como complemento para “tendente”, traz uma ideia distinta do que o verbo “afetar”. Nesse sentido, a expressão utilizada pelo constituinte aproxima-se da ideia de eliminar ou suprimir, ou intenção à extinção. Não abarcaria, assim, propostas que visassem a reestruturação dos princípios protegidos, podendo ser até mesmo afetados, desde que não os enfraqueça a ponto de caracterizar sua tendência à abolição.

Vai ao encontro do que dispõe Oscar Vilhena. Em suas palavras:

O art. 60, § 4º, da Constituição brasileira, por sua vez, foi escrito de forma menos restritiva em relação ao escopo da proteção especial, proibindo apenas aquelas emendas tendentes a abolir os direitos e princípios protegidos como cláusulas super-rígidas. Em princípio, o uso da expressão tendente a abolir deixa mais espaço de ação ao poder constituinte reformador do que o termo afetar, empregado pelos redatores da Lei Fundamental. Por outro lado, abolir limita mais o intérprete do que afetar. (2023, p. 223)

Todavia, é indubitável que as cláusulas pétreas não podem ser evitadas, uma vez que representam valores fundamentais que não podem ser desconsiderados. Entretanto, considerando que a Constituição deve estar em conformidade com a realidade, seria importante que seja dinâmica, a fim de realizar mudanças constitucionais para preservar a própria Lei Maior, visando à obtenção da harmonia com a sociedade, sem que se desestruture e flexibilize demasiado seu cerne estruturante e fundamental. Não é incomum, nessa lógica, haver a necessidade de alterações interpretativas com o intuito de adequar a Carta Magna a eventos que influem na sociedade.

Dessa maneira, destaca Mendes e Branco (2012, p. 187) que entendeu o relator do MS nº 23.047, Ministro Sepúlveda Pertence, que “as limitações materiais ao poder constituinte de reforma (...) não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”.

Para Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2012, p. 248), a transformação profunda do papel do Estado, com sua intervenção mais ampla nas relações sociais e econômicas, levou a uma crise do princípio da separação dos poderes, tendo adotado, o novo constitucionalismo, uma interpretação renovada da separação, aberta a arranjos institucionais alternativos, desde que sejam consistentes com os valores que fundamentam tal princípio.

Esses valores teriam novas preocupações, que ultrapassam a mera contenção do poder, mas que, agora, incluiriam a legitimação democrática do governo, a eficiência da ação estatal e a capacidade de proteção efetiva dos direitos fundamentais. Eles propõem, então, uma flexibilização do princípio:

Diante deste contexto, a cláusula pétrea da separação de poderes deve ser pensada sem fetichismos institucionais que inibam qualquer possibilidade de experimentalismo democrático na busca de arranjos estruturais mais adequados aos desafios do Estado contemporâneo. Tais arranjos não devem ser banidos apenas por não se espelharem em visão tradicional e ortodoxa da separação de poderes, desde que não importem em concentração excessiva de poderes nas mãos de qualquer órgão ou autoridade estatal, e se mostrem compatíveis com os valores referidos no parágrafo anterior. (2012, p. 248-249)

Isto porque a democracia não está intrinsecamente ligada ao sistema de governo adotado, mas sim ao equilíbrio de poderes. Assim, a democracia no Brasil se apoia na preservação desse equilíbrio, que é essencial para a manutenção dos princípios democráticos e o respeito aos direitos e liberdades individuais, visto que possibilita a transparência e a responsabilização dos governantes.

Retornando ao debate proposto neste capítulo, o princípio de separação de poderes, então, não teria o seu núcleo intangível ferido pela simples reestruturação de funções e atribuições entre o Legislativo e Executivo, visto que o presidente, tal como disposto por Sartori, continuaria a ser independente do parlamento e o governo, como destaca Canotilho, autônomo do Legislativo, ainda que tenham que alinhar suas agendas políticas para o bom funcionamento de suas atribuições. Ademais, não seria suprimida nenhuma das esferas de poder, que continuariam a coexistir e ser interdependentes.

Nesse sentido, caso fique reservado o núcleo essencial dos bens constitucionais protegidos, “os elementos circunstanciais ligados ao bem tornado cláusula pétrea poderiam ser modificados”, devendo, todavia, avaliação caso a caso (MENDES, BRANCO, 2012, p. 186).

Com a divisão tripartite, com poderes interdependentes e funções definidas constitucionalmente, sem sobreposições entre si, o núcleo rígido do princípio de separação de poderes não estaria caracterizado como ameaçado, de modo a não se opor às cláusulas

limitadoras de reforma.

Ainda assim, subsistem opiniões divergentes quanto à possibilidade de modificar o sistema de governo com base no argumento de ter sido submetido a deliberação plebiscitária. Alguns interpretam a previsão de realização do plebiscito como uma delegação, por parte do constituinte, ao povo, tornando a deliberação uma decisão final sobre o assunto.

Por sua vez, existem defensores da possibilidade de alterações no sistema de governo, argumentando que a cláusula pétrea não abrange exclusivamente o presidencialismo, o que possibilita a sua adaptação. Contudo, é relevante debater se tais modificações requereriam a submissão e aprovação específicas por meio de um novo plebiscito, a fim de respeitar a manifestação prévia da população.

Superada a indagação sobre a possibilidade material de alteração do sistema de governo por emendas constitucionais, há a necessidade de recuperar a problemática no que se refere à eficácia das normas do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) e a realização da consulta plebiscitária, realizada em abril de 1993, para que o titular do poder político escolhesse, por disposição expressa do poder constituinte originário, o sistema e forma de governo que a República Federativa adotaria.

Dispo-nos-emos, também, para análise da contestação sobre o caráter vinculativo das consultas populares e suas deliberações, para que possamos, com robustez, verificar a legitimidade da propositura de mudança pelo poder constituinte derivado.

## **CAPÍTULO 3 - CONSULTA POPULAR E SOBERANIA COMO FATOR LEGITIMANTE**

Para melhor deslinde deste tópico, fizemos algumas observações necessárias para o melhor aprofundamento do trabalho. Nesse sentido, compulsamos aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais referentes ao exercício da democracia, com o intuito inicial de diferenciar os institutos de referendo e plebiscito.

### **3.1 CONSULTA PLEBISCITÁRIA DE 1993**

A Constituição Federal de 1988 adotou a democracia representativa como sistema político, estipulando, ainda, a possibilidade do povo exercer sua vontade diretamente (art. 1º, parágrafo único, CRFB), fundando uma sistema democrático semidireto. Ampliou, assim, as oportunidades de participação popular na formação da vontade do Estado. Os mecanismos para o exercício da vontade direta do povo nas decisões políticas foram inseridos no título que trata dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, no capítulo dos direitos políticos, e são o plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II, III, da CF).

Feitos os apontamentos iniciais, é certo dizer que o legislador constituinte originário adotou a forma republicana e o sistema presidencialista de governo, tendo submetido à escolha, pelo art. 2º do ADCT, através de um plebiscito a fim de consultar o povo brasileiro sobre a forma e o sistema de governo.

Dessa maneira, previu a Constituição, no art. 2º de suas disposições transitórias, que “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País” (BRASIL, 1988), delegando ao eleitor, por meio de eleição direta, a decisão política.

Através da PEC nº 51/1990, a realização do plebiscito foi antecipada para ocorrer na data de 21 de abril de 1993. A PEC foi aprovada em 1992, criando a Emenda Constitucional nº 2/1992, prevendo que lei regulamentaria o processo de consulta à população. Foi nesse

contexto que o Partido da Reedificação da Ordem Nacional ingressou no Supremo Tribunal Federal com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 829 contra a emenda. Em relatório de decisão, o Ministro Relator Moreira Alves disserta que a Procuradoria-Geral da República expõe, em petição, que

Alega o requerente, em síntese, que o Congresso Nacional extrapolou os limites de sua competência legislativa, porque a Assembleia Constituinte autorizou a revisão da Constituição Federal em ato autônomo concernente às Disposições Transitórias, para adequá-la ao resultado do plebiscito, que não faz parte de seu contexto e, portanto, não está sujeito à jurisdição dos poderes constituídos. O artigo 60 e seus parágrafos autorizam a emenda em relação à parte permanente do texto constitucional, não, porém, do Ato das Disposições Transitórias. (1993, p. 3)

A demanda foi julgada improcedente pela Corte.

Na consulta plebiscitária, foram mantidas a forma e o sistema de governo: a República e o presidencialismo. De acordo com planilha disponibilizada no *site* oficial do Tribunal Superior Eleitoral, o resultado foi: Monarquia - 13,40% e República - 86,60%; Parlamentarismo - 30,80% e Presidencialismo - 69,20%. O total de votantes que participaram foi de 74,24%, com 90.256.552 votos registrados.

Nesse contexto, forte argumento para a não autorização à mudança do sistema de governo posterior ao plebiscito de 1993 seria que o titular do poder político teria optado diretamente pelo presidencialismo, culminando na imutabilidade do resultado.

Assim, muito se discute sobre a possibilidade de, ocorrido o plebiscito, a norma que sobre ele se dispunha poderia ser reutilizada como fundamento para uma nova consulta popular. Sendo este um questionamento de suma importância para a superação de um dos objetivos dessa pesquisa, detalhá-lo-emos em tópico próprio.

### **3.2 EFICÁCIA EXAURIDA DO ADCT**

As normas contidas no ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) são elaboradas com o intuito de ter eficácia transitória, ou seja, de serem dispositivos normativos destinados a aplicabilidade durante a transição entre ordenamentos jurídicos.

A despeito da transitoriedade explicitada em seu título, é perceptível o seu prolongamento através da perpetuação dos efeitos de suas normas (BULOS, 2014, p. 484-486). Um exemplo disto seria a própria adoção, até hoje, do presidencialismo como sistema de governo. Isto porque, para além de regras de transição entre ordenamentos, existem aquelas que se revestem de eficácia limitada de caráter programático e organizativo, projetando para os legisladores derivados e ordinários as disposições que as complementam (BULOS, 2014, p. 484-486).

A sua complementação e efetividade são, dessa maneira, postergadas para incidência futura e, uma vez regulamentadas, alteram a situação jurídica, pospondo seus efeitos e permanecendo em vigor para impedir ações que infrinjam suas ordens. Nesse sentido, Mendes e Branco (2012, p. 119) estipulam que as normas do ADCT têm o mesmo status jurídico das demais normas do corpo permanente da Carta Magna, tendo também *status* jurídico de normas constitucionais, embora não mais aplicáveis.

Vê-se que, embora a eficácia do ADCT seja considerada como exaurida, uma vez que se constituem para exercerem determinado papel em um período de tempo estipulado, são normas constitucionais e, portanto, não se diferenciam do corpo permanente da Lei Maior, possuindo força cogente, coercitiva e vinculante.

Para Sarmiento e Souza Neto, mesmo que estas normas sejam superiores apenas pelo ponto vista formal, limitam e condicionam a atividade legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado, de maneira que “atividade estatal só é válida na medida em que sejam respeitadas também essas normas constitucionais, ainda que seu conteúdo não tenha a mesma relevância” (2012, p. 14).

Nessa lógica, a efemeridade de seus dispositivos não impede que sejam considerados como parâmetro para o controle de constitucionalidade, definindo limites aos atos normativos e legislativos infraconstitucionais.

Embora tenhamos discutido sobre a propagação dos seus efeitos e de suas diretrizes, que são usadas como parâmetro de constitucionalidade e consistem em normas com caráter programático e organizativo, não é forçoso dizer que as normas transitórias têm um desígnio

próprio - ainda que tracem regras e princípios para que se observem os legisladores, têm o objetivo de transacionar ordenamentos jurídicos e instaurar uma nova ordem constitucional - e, findo este objetivo, também finda-se sua durabilidade.

Existem e têm consequências. São de observação obrigatória, mas não são eficazes, atingindo seus objetivos com a predominância da nova constituição. Esvaziam-se seus escopos e, como consequência, perdem sua aplicabilidade (BULOS, 2014, p. 485). Concluindo este objetivo, subsistem os resultados dele decorrentes - assim como já mencionado - ganhando força normativa permanente. Por sua vez, a norma que a integraliza ao ordenamento perde-a.

Consoantemente, José Afonso da Silva (2016, p. 68) considera que não caberia mais o processo de revisão constitucional, não havendo como revivê-la legitimamente. Assim, depois de abril de 1993, emendas e revisões constitucionais passam a ser exclusivas do poder derivado, com seus limites revisionais previstos e irrenunciáveis.

É nesse contexto que cita-se o art. 3º do ADCT. Prevista a revisão constitucional a ser realizada cinco anos após a promulgação da *Lex Fundamental*, esvaziou-se neste evento, de modo a não poder ser mais aplicada, perdendo o seu valor normativo (BULOS, 2014, p. 486-487).

Não foge da lógica do próprio art. 2º (BULOS, 2014, p. 487). Cumprida a condição a qual este se dispunha (isto é, a escolha sobre o sistema e forma de governo na data prevista na Emenda Constitucional nº 2/1992), possui status de norma de eficácia exaurida. Como tratado muito brevemente no tópico 2.1, não há mais a possibilidade de invocar o poder constituinte revisor e a seu procedimento revestido de brevidade.

Assim, dado que a Constituição estabeleceu os emendamentos como o procedimento regular para alterações constitucionais, permitir outra revisão tal como a do art. 3º do ADCT, contrariaria o princípio da rigidez constitucional. Isso porque tornaria as mudanças constitucionais mais simples do que a elaboração de uma lei complementar e talvez até mais fácil do que a elaboração de uma lei ordinária (SOUZA NETO, SARMENTO, 2012, p. 260). Esse princípio é considerado, como disposto por Souza Neto e Sarmento, uma cláusula pétrea

implícita, “mesmo para aqueles que não entendem que todas as regras que disciplinam o processo de reforma constitucional o são” (2012, p. 260).

Isto posto, passa-se a inquirir se seria vinculativa a decisão política que foi delegada ao povo, detentor de todo o poder político. Poderia, então, o poder constituinte derivado restabelecer o debate o qual o originário investiu a consulta popular por meio de norma transitório e, portanto, não mais aplicável ou reanimável?

Supera-se, então, as indagações sobre constitucionalidade material de mudança e implementação do sistema *per si*, passando-se à análise sobre o caráter vinculativo de resultados de deliberações plebiscitárias.

### **3.3 CARÁTER VINCULATIVO DAS CONSULTAS POPULARES**

Para isso, cabe breve distinção sobre os meios de exercício da democracia direta. Nessa lógica, são alguns os doutrinadores que tentam diferir plebiscito e referendo, utilizando-se, os teóricos nacionais, de dois principais critérios para distinção dos institutos, sendo eles o temporal e o dos efeitos.

Nesse sentido, José Afonso da Silva define o plebiscito como mecanismo de consulta que “visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa” (2016, p. 144), autorizando a formulação da medida solicitada. Para o autor, o referendo versaria “sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados”, ou seja, ratificaria ou rejeitaria o projeto aprovado em momento posterior (2016, p. 144).

Congruentemente, Mendes e Branco

Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo ou no sentido de conferir-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva). (2012, p. 1008)

Desse modo, pelo caráter temporal, o referendo e o plebiscito apresentam diferenças em relação ao momento de realização. O plebiscito, nesse sentido, ocorreria antes da elaboração de uma lei ou da execução de um ato e o referendo decide sobre um texto já elaborado, isto é, posteriormente à sua edição. Ademais, diz-se que o plebiscito é uma consulta para autorização a discussão de um ato normativo, enquanto o referendo é um processo para que uma lei entre em vigor, limitando-se a aceitar ou rejeitar o que foi estabelecido.

Outros autores, para além da diferenciação temporal, utilizam-se da fundamentação dos efeitos. Dessa forma, dizer-se-ia que o referendo teria sempre efeitos vinculantes e, retirado esta característica, o instituto seria identificável como plebiscito (SGARBI, 1999, p 140).

Crítico destas aceções, Adrian Sgarbi diz que estas não são elemento suficiente para fazer a diferenciação. Para o autor, a insuficiência do critério temporal se dá pelo fato de que existiriam situações práticas em que seria possível utilizar o referendo antes da vigência da norma a ser deliberada (1999, p. 144). Prossegue ele, ainda, ressaltando argumentos de que não haveria suporte positivo que permitisse essa restrição.

No que diz respeito à positividade, a própria Constituição Federal menciona a necessidade de consulta prévia através de plebiscito como condição de validade em questões geopolíticas estaduais (art. 18, § 3º, da CF/88), não fez menção quanto ao tempo do referendo, de tal sorte que “se a Constituição não limita, não cabe ao intérprete fazê-lo” (SGARBI, 1999, p. 145), podendo, portanto, existir a possibilidade da realização de *referendum ante legem*, pois “onde a Constituição da República não veda, a permissão se afirma” (SGARBI, 1999, p. 145).

Sgarbi, nesse sentido, constrói uma nova teoria: a do critério do objeto (1999, p. 141-151). Em termos de aplicabilidade, pontua que o referendo teria incidência em matérias nas quais a discussão da norma é motivo da convocação deliberativa popular. “Seu principal objetivo se circunscreve, portanto, *na determinação da sorte da norma, lato sensu, concretamente disposta, seja por proposição, seja no seu plano de vigência*” (grifos do autor) (SGARBI, 1999, p. 148). O plebiscito, por sua vez, teria como objeto questões geopolíticas e matérias em tese. O último diria a respeito da deliberação de uma questão política sensível à sociedade e, como exemplo, pontuou-se o art. 2º do ADCT (SGARBI, 1999, p. 148-150).

Todavia, mesmo se tratando de uma consulta de matéria em tese, sonda-se se seria razoável o não cumprimento da deliberação popular simplesmente por ser plebiscito e, por isso, não ter efeitos vinculativos.

Compulsando-se nos arts. 1º e 14, da Constituição Cidadã, a resposta da pergunta acima disposta é negativa. Essa situação ocorre porque, pelo princípio da soberania popular, não seria justificável supor que a consulta realizada de acordo com o art. 2º do ADCT, que abordou uma questão plebiscitária sobre a estrutura e o sistema de governo, não teria qualquer influência sobre o legislador, não se revestindo de imperatividade. Do contrário, no contexto do plebiscito sobre questões teóricas estipulado pelo artigo 2º do ADCT, seria possível ignorar a decisão tomada.

Para Sgarbi (1999), mesmo que, em entendimentos doutrinários, o plebiscito não tenha força vinculativa em se tratando de matérias em tese, quando este versa sobre questões de soberania popular, revestir-se-ia de obrigatoriedade de observação, não podendo o legislador afastar-se do que foi, pelo titular do poder político, deliberado.

Acrescenta, Adrian Sgarbi, que

No que diz respeito ao plebiscito, somos do entendimento de que, antes de tudo o mais, deve-se dar a devida atenção, quanto às questões que envolvam *tese*, ao seu teor, ou seja, se tocam a *soberania popular*, casos em que, seu efeito só poderá ser decisório vinculativo. E para todos os efeitos, *temos por assuntos de soberania popular; os atinentes ao conjunto de normas afetas aos direitos políticos e/ou à maneira de os exercer (p. ex.: elegibilidade e inelegibilidade, etc.), bem como à estrutura estatal (p. ex.: forma e sistema de governo, etc.) que, em última análise, dela deriva.* (...) Tendo em vista que a “consulta” por plebiscito prevista no ADCT, art. 2º, em que o povo deveria optar como já o fez versa sobre forma e sistema de governo, matérias que dizem respeito à soberania popular, a resposta só pode ser no sentido de que, se o corpo eleitoral dispôs, seu pronto cumprimento decisório é imperativo. (grifos do autor) (1999, p. 154-155)

Conclui-se que, estipulado e decidido por meio de votos, o resultado da decisão popular, no que concerne aos direitos políticos e formas estruturais do Estado, torna-se imperativo e o seu não cumprimento, não apenas contrariaria um dos pilares do nosso ordenamento constitucional, como também teria vícios quanto à legitimidade para sua propositura.

Por fim, cabe breve pontuação de que os institutos de participação popular (plebiscito e referendo) só podem ser convocados exclusivamente pelo Congresso Nacional (art. 49, inciso

XV da CRFB) por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso (art. 3º da Lei nº 9.709/98). Condiciona-se, dessa maneira, a participação popular à vontade do corpo legislativo.

Dessa maneira, concentramo-nos na investigação sobre a convocação de nossa consulta popular a fim de que se mude o sistema de governo, tecendo inicialmente considerações sobre a soberania popular como fator legitimante. Isto porque, como debatido no capítulo anterior, as mudanças e evoluções sociais não podem ser impedidas por amarras intransponíveis, causando um estagnar evolutivo.

### **3.4 A NECESSIDADE DE PLEBISCITO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Percebe-se, então, que a consulta plebiscitária de 1993 tornou-se de cumprimento imperativo, de modo que as propostas de emenda, analisadas brevemente no capítulo 1, ignoraram a vinculatividade do resultado do escrutínio revisor da constituição. Isto porque o princípio da soberania do voto popular foi estabelecido como um dos valores constitucionais, e escolhido como modo de deliberação. Diz-se, então, que competiria ao povo, por meio de seus cidadãos, escolher como desejam ser governados - este seria, por dedução, um dos fatores legitimantes para a mudança.

Não questionamos mais a formalidade da possível tentativa de implementar um sistema de governo diferente do atual, visto que não feriram os ritos e limites pautados na admissibilidade formal ou na materialidade constitucional, tal como visto no capítulo 2. No entanto, essa circunstância, apenas, não confere legitimidade às ações dos congressistas. Para isso, distinguimos as concepções de legitimidade e legalidade.

Jean-Jacques Rousseau, nesse sentido, argumenta que a autoridade política deve ser legitimada pela vontade geral do povo, o único e verdadeiro soberano, não podendo ser transferida para um corpo político. Assim, o poder soberano pertence ao povo, que forma a vontade geral. Afirma ele que “não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, não pode alienar-se, e ainda que seja o soberano, que é o ser coletivo, não pode representar-se senão por si mesmo, podendo o poder ser transmitido, porém, não a vontade" (ROUSSEAU, 2016, p. 39).

Portanto, para o filósofo, a soberania deve permanecer no corpo social formado pelos cidadãos, que a exercem por meio do poder legislativo, sendo essa uma competência exclusiva deles. Em resumo, na visão de Rousseau, a legitimidade do Estado está fundamentada na soberania popular, não podendo ser exercida por um único agente, mesmo que este seja o governante (2016, p. 39-41).

No que diz respeito ao conceito de legalidade, para ele, este se resumiria à conformidade das ações com as leis estabelecidas. Cabe ao povo, como corpo social, o cumprimento das leis que ele mesmo aprova. Deste modo, “as leis não são propriamente senão as condições de associação civil. O povo submetido às leis deve ser o autor das mesmas, pois somente aos associados compete regulamentar as condições da sociedade” (ROUSSEAU, 2016, p. 50).

A legitimidade, dessa maneira, afastar-se-ia do conceito de formalidade, estando relacionada à legitimação popular, isto é, à aprovação e concordância do povo, que são fundamentais para a manifestação do consentimento e da obediência (BONAVIDES, 2003, p. 142).

No âmbito jurídico da legitimidade, Paulo Bonavides (2003, p. 128) destaca as seguintes diferenças em relação à questão da legalidade e legitimidade de governos:

1) a legalidade é tão-somente questão de forma: a legitimidade, questão de fundo, substancial, relativa à consonância do poder com a opinião pública, de cujo apoio depende (Burdeau). 2) a legitimidade é noção ideológica, a legalidade, noção jurídica; do ponto de vista, porém, da ordem constitucional positiva as duas noções coincidem ou se confundem: “um governo é legal, conseqüentemente legítimo, sob o aspecto do direito, desde que se estabeleça de modo regular, conforme as regras da ordem estatutária nacional”, a saber, ao instituir-se de acordo com a Constituição em vigor; caso porém venha a contrariar essas regras, que deverão presidir igualmente ao seu funcionamento, semelhante governo deixará de ser legal, perdendo também sua condição de legítimo; 3) legalidade é a conformação do governo com as disposições de um texto constitucional precedente, ao passo que a legitimidade significa a fiel observância dos princípios da nova ordem jurídica proclamada; a legalidade será assim um conceito formal, a legitimidade, um conceito material, de maneira que, segundo essa posição, um governo de fato far-se-á eventualmente legítimo se proceder segundo as regras por ele mesmo estabelecidas, fundamentando uma nova ordem política ou constitucional (Duverger).

Nessa lógica, a formalidade se refere estritamente à necessidade de cumprir as condições estabelecidas pelo o que foi determinado pelo ordenamento jurídico, ou seja, “a

observância das leis, (...) o procedimento da autoridade em consonância estrita com o direito estabelecido” (BONAVIDES, 2003, p. 140). Assim, funda-se em regras e preceitos a serem seguidos em busca de um objetivo.

Dessa forma, entendemos que a atuação do poder legislativo por meio de emenda constitucional para implementar o sistema de governo não violaria questões de formalidade, pois está ligada aos requisitos do processo de emendamento através dos limites do art. 60. É imprescindível seguir todas as etapas do processo de criação de emendas constitucionais, além do respeito aos limites por ele imposta.

Adiciona Bonavides, entretanto, que os governantes devem orientar-se, não apenas pelas leis, mas também pelas diretrizes estabelecidas na Constituição, servindo, seus princípios, como fundamento para o exercício do poder e a competência dos órgãos estatais. Dessa maneira, o funcionamento das instituições, em conformidade com o ordenamento jurídico como um todo, seriam legítimos. Nas palavras do autor:

Nessa acepção ampla, o funcionamento do regime e a autoridade investida nos governantes devem reger-se segundo as linhas-mestras traçadas pela Constituição, cujos preceitos são a base sobre a qual assenta tanto o exercício do poder como a competência dos órgãos estatais. A legalidade supõe por conseguinte o livre e desembaraçado mecanismo das instituições e dos atos da autoridade, movendo-se em consonância com os preceitos jurídicos vigentes ou respeitando rigorosamente a hierarquia das normas, que vão dos regulamentos, decretos e leis ordinárias até a lei máxima e superior, que é a Constituição. O poder legal representa por consequência o poder em harmonia com os princípios jurídicos, que servem de esteio à ordem estatal. O conceito de legalidade se situa assim num domínio exclusivamente formal, técnico e jurídico. (2000, p. 139-140)

Por isso, a questão da legitimidade requer "exigências mais delicadas", uma vez que levanta o problema fundamental de questionar a justificação e os valores do poder, representando a legalidade acompanhada de sua valoração (BONAVIDES, 2003, p. 121). Portanto, os valores os quais pautam-se a Constituição, nessa lógica, não seriam menos importantes do que o procedimento revestido de legalidade. Pelo contrário, dá-lhes suporte e base para que se atuem - legitimamente - os congressistas.

Nos ideais de Rousseau, encontramos a concepção de que o Estado civil é legítimo quando é estabelecido pelo povo por meio da vontade geral e legitimado pelas leis aprovadas por eles próprios. Essa concepção política baseia-se na denegação do filósofo à ideia de

representação do poder soberano e à delegação do poder legislativo a terceiros, uma vez que é atribuição exclusiva do povo a determinação de suas próprias leis. Não seria possível, todavia, esta situação no contexto brasileiro, uma vez que o poder político é exercido, majoritariamente, por meio de representantes eleitos através do sufrágio popular.

Não obstante o predomínio do exercício por meio de representantes, os princípios e valores incorporados nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 estabeleceram uma estrutura fundamentada nos pressupostos democráticos, que confere ao povo a possibilidade do exercício direto do poder político, explicitados no art. 14 da CF/88. Acresce-se isto ao fato de que, o pelo poder constituinte originário, podendo delegar à escolha aos representantes eleitos, ou prever formas de revisão, não o fez - motivo pelo o qual nos apoiamos nas diretrizes do art. 2º do ADCT para fundamentar esta tese.

Conforme propõe Abramovay, a legitimidade da democracia repousa sobre a estrutura normativa fundada no princípio de que o poder emana do povo, sendo crucial que as decisões tomadas pelo poder público sejam respaldadas por argumentos que possam refletir a vontade coletiva. Nesse contexto, o autor disserta que o conceito de povo é compreendido como “uma comunidade de princípios que se constitui e é constituído por meio da organização política em torno de princípios” (ABRAMOVAY, 2010, p. 40).

Para acompanhar a vontade coletiva, externada através de novos valores sociais, é essencial que o sistema jurídico se ajuste às normas de acordo com a nova realidade. Assim, para que a mudança do sistema de governo no país seja considerada legítima, é primordial submetê-la à soberania e à legitimidade popular. A legitimação popular, através de um plebiscito de matéria em tese, torna-se fundamental para transpor essa barreira.

Dessa maneira, seria ilegítimo, mesmo que representantes do povo, que os congressistas estabeleçam, de maneira unilateral, um regime de governo diferente do presidencialista, tendo o poder constituinte originário transmitido ao povo a deliberação do sistema de governo pelo qual seriam regidos. Funda-se isso no fato de que, embora o Brasil tenha prevalência do exercício da democracia representativa, esse sistema se fundamenta para além desta, adotando-se expressamente a forma de democracia semidireta nos termos da Constituição. Existem, então, maneiras de participação direta das escolhas políticas por meio de mecanismos já discutidos no tópico anterior.

Consoantemente, Sgarbi, ao traçar ponderações sobre o art. 14 da Constituição, faz o seguinte comentário:

... somos levados à conclusão de que a dicção constitucional “será exercida” torna indiscutível que as questões concernentes à soberania popular, só e somente só, possam ser legisladas, validamente, com a conjugação do legislativo e do corpo eleitoral através de instrumentos de participação política decisória existentes, ou seja, seu uso, no particular, é obrigatório. (1999, p. 153)

Assim, impõe-se, como condição para a substituição do sistema de governo, o plebiscito, com consulta prévia em matéria em tese e com efeitos vinculativos, em respeito à forma pelo qual foi disposta pelo poder constituinte em 1993.

Sem a realização do plebiscito, com estas características, sobre a emenda constitucional, a substituição do presidencialismo seria considerada ilegítima, pois violaria a soberania popular estabelecida pela Constituição como valor do estado democrático. Portanto, qualquer modificação dessa decisão popular requereria a verificação da vontade do povo antes de adotar qualquer medida contrária à decisão tomada no plebiscito anterior.

Nessa mesma lógica, Daniel Sarmiento, ao analisar a possibilidade de mudança do forma republicana de governo, escolhido em mesma situação que o sistema, dispõe que:

*(...) não configura cláusula pétrea, mas que a sua eventual modificação dependeria de nova deliberação popular; por meio de outro plebiscito. O Congresso, sem decisão popular direta, não poderia fazê-lo, nem mesmo por meio de emenda constitucional. Afinal, a decisão dos representantes do povo não pode se sobrepor à vontade do próprio povo, titular último da soberania.* (grifos próprios) (2018, p. 301)

Não seria forçoso aplicar, por interpretação extensiva, as mesmas orientações para o sistema de governo, tendo em vista que este foi escolhido através das mesmas diretrizes do regime republicano.

Ainda assim, em outra oportunidade, o constitucionalista identifica que há teses de que a forma e sistema de governo foram elevadas à condição de limite implícito ao poder de reforma. Não obstante, releva que não há motivos que impossibilitem a realização de um novo plebiscito, inexistindo justificativa para que o povo não possa fazê-lo novamente em outro

momento. Ao final, propõe bastaria realizar uma emenda que modificasse o texto constitucional e defina uma nova data para a realização de outro plebiscito. Isso porque

*Os representantes do povo não podem alterar uma decisão que foi tomada pelo próprio titular da soberania. Se o constituinte originário escolheu o plebiscito como mecanismo para a escolha da forma e do sistema de governo, o constituinte derivado não pode adotar procedimento distinto, assumindo um poder que não é senão do povo, que deve se manifestar diretamente.*

(...)

*Se o povo pôde deliberar sobre o tema no momento designado, não há razão para que não possa voltar a fazê-lo no futuro. Basta, para isso, que emenda altere o texto constitucional marcando nova data para a realização de outro plebiscito. A república presidencialista não é, portanto, propriamente uma cláusula pétrea. O que é limite material implícito é o procedimento previsto para a deliberação sobre essa matéria: exige-se, necessariamente, a manifestação direta do povo. A mudança da forma e do sistema de governo não poderia ser feita por meio de emenda. (grifos próprios) (SOUZA NETO, SARMENTO, 2012, p. 258)*

Além disso, é importante ressaltar que a convocação de uma consulta popular se justifica não apenas para garantir a legitimidade necessária para a revisão da deliberação consagrada em 1993. Considerando que a alteração do sistema de governo acarreta impactos significativos no modo de exercício do voto e nas atribuições do Executivo e do Legislativo, envolvendo questões de soberania, é advertida a participação popular nesse processo, orientando o poder constituído derivado a fim de evitar questionamentos de legitimidade.

Para convocar novamente a deliberação, Sarmiento e Souza Neto (2012, p. 260) manifestam ser necessário aprovar uma emenda constitucional que estabeleça a convocação de um novo plebiscito. Dessa maneira, a questão é submetida novamente ao povo, que detém o poder político. Para os autores, caso isso ocorra, justifica-se a realização de uma nova revisão constitucional, com o objetivo de ajustar o texto constitucional de acordo com o resultado do plebiscito. No entanto, essa revisão seria restrita à adaptação da Constituição com base no resultado do plebiscito.

## CONCLUSÃO

O principal objetivo deste trabalho consistiu em aprofundar o exame na teoria consolidada sobre sistemas de governo e interpretações do alcance das cláusulas pétreas, a fim de analisar a viabilidade da adoção do semipresidencialismo no Brasil.

No primeiro capítulo, foram apresentados os sistemas de governo com base nos aspectos tradicionalmente descritos pela doutrina. Em relação ao presidencialismo, enfatizou-se a ideia de separação de poderes, proporcionando maior independência entre o Legislativo e o Executivo, que é considerado por alguns como argumento para conferir maior legitimidade democrática ao presidencialismo. Além disso, foi ressaltado que o *impeachment* é o mecanismo utilizado para destituir um presidente eleito, devendo ser acionado em casos de crimes de responsabilidade condutas graves que violem diretamente a Constituição, com direito a todos os preceitos constitucionais de ampla defesa e contraditório.

No mesmo capítulo, abordou-se o parlamentarismo como um sistema de governo no qual o Legislativo desempenha um papel central. O Parlamento tem a responsabilidade de indicar o chefe de governo e pode utilizar votos de desconfiança para controlar a qualidade dos governos indicados. Em casos de má administração, o Parlamento pode destituir o primeiro-ministro e escolher outro líder diretamente.

Além da distinção entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas, foi discutido o conceito de sistema semipresidencialista. Utilizaram-se os exemplos da França e de Portugal, países nos quais há uma separação entre chefe de governo e chefe de Estado, mas que permitem que o presidente (chefe de Estado) seja eleito democraticamente. Observou-se também que, além de desempenhar um papel honorífico e representativo, os presidentes têm uma participação cumulativa nas questões de chefia de governo.

Abordou-se o presidencialismo de coalizão brasileiro, explicando que, em nosso país, o Presidente precisa formar coalizões com o Legislativo para implementar sua agenda política. Essa dinâmica tem sido apontada como responsável pelas instabilidades políticas no Brasil, uma vez que, sem o apoio parlamentar, torna-se difícil governar. Observa-se que os presidentes têm formado coalizões através de negociações que envolvem concessões de

emendas, nomeações para cargos públicos e, quando perdem apoio político ou popular, tornam-se alvo de processos de *impeachment*.

Como corolário deste, foram examinados os documentos referentes aos processos legislativos das propostas de emenda à constituição que sugeriam a adoção do parlamentarismo no Brasil, apresentadas após a Constituinte de 1988 e a Assembleia Revisora de 1993. Embora o objetivo deste trabalho não fosse avaliar a viabilidade material do parlamentarismo, esses documentos revelaram a previsão da realização de referendos para legitimar a mudança do sistema de governo.

Além disso, deparamo-nos com o Mandado de Segurança nº 22.972, impetrado por legisladores contra uma das PECs, alegando que o sistema de governo presidencialista teria adquirido status de cláusula pétrea implícita devido à legitimação popular por meio de um plebiscito em 1993. Argumentou-se também que o legislador constituinte derivado não poderia ultrapassar os limites estabelecidos pelo legislador constituinte originário, estando vinculado a ele, e, portanto, não poderia deliberar sobre algo que este último delegou ao detentor do poder político.

No segundo capítulo, a fins elucidativos, abordamos os conceitos de poder constituinte originário e derivado. Identificamos que o poder de reforma é subdividido em duas categorias: o poder reformador e o poder revisor. O poder reformador refere-se à possibilidade de realizar alterações por meio do processo de emenda constitucional estabelecido, enquanto o poder revisor trata da transição entre diferentes sistemas jurídicos. Nesse contexto, aprofundamos nossa análise sobre os limites da revisão constitucional, explorando as restrições materiais explícitas e implícitas. Reconhecemos a importância dessas limitações para preservar a integridade do sistema constitucional e evitar a descaracterização de seus valores. Durante essa análise, destacamos a atenção especial concedida ao princípio da separação de poderes, sendo vedada a aprovação de emendas que busquem abolir esse princípio.

No mesmo capítulo, buscamos doutrinas que pudessem explicar o funcionamento da separação de poderes no sistema semipresidencialista, com o objetivo de compreender a interdependência entre o Executivo dual e o Legislativo. Ao final, concluímos que esse princípio não é ameaçado pelo funcionamento das engrenagens semipresidenciais, representando apenas uma reestruturação da separação de poderes. Dessa forma, emendas

com o objetivo de implementar o semipresidencialismo não violariam o núcleo essencial e a finalidade dos preceitos constitucionais limitadores.

A partir desse ponto, surgiu a questão de que a consulta plebiscitária impediria uma mudança unilateral por parte dos congressistas, levando em consideração o disposto no art. 2º do ADCT. Observamos que a revisão constitucional, como um processo de reforma mais ágil, teve sua eficácia exaurida, mesmo que seus efeitos tenham perdurado ao longo do tempo. Isso ocorre porque essas normas possuem uma finalidade própria e, uma vez cumpridos seus comandos, perdem sua aplicabilidade. Portanto, não seria possível legitimamente reviver o processo revisional por meio das normas transitórias.

Isto posto, defendemos a natureza vinculativa do resultado do plebiscito de 1993, uma vez que abordava questões de soberania popular e, portanto, uma questão política sensível à comunidade. Dessa forma, para que ocorra uma mudança no sistema de governo no Brasil, será necessário utilizar os mesmos mecanismos empregados na consulta anterior. Argumentamos que não seria adequado realizar uma consulta referendária, uma vez que esta teria uma norma como objeto principal, e não hipóteses relacionadas à soberania popular.

Dessa maneira, chegamos à conclusão que será preciso aprovar uma emenda constitucional que estabeleça a convocação de um novo plebiscito, com o objetivo de submeter a questão novamente ao povo. Essa revisão, portanto, se restringiria à adequação da Constituição com base no resultado do plebiscito.

Todavia, a implementação desse sistema não será simples. Ainda há uma grande quantidade de partidos no Brasil, o que dificulta a formação de maiorias parlamentares, mesmo depois da reforma política que proíbe as coligações em eleições proporcionais. A quantidade de partidos no Brasil é, dessa maneira, um impeditivo para a implementação efetiva de sistemas com viés parlamentarista (BARROSO, 2015). Cabe, a partir desta pesquisa, a ponderação sobre maneiras capazes de reverter este quadro.

## Referências

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito*. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.

ABRANCHES, Sérgio (1988). *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 3-55.

BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. Série Democracia e Reforma Política. Faculdade Baiana de Direito, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *A Reforma Política: Uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Revista de Direito do Estado. 2006.

BARROSO, Luís Roberto. *Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio*. Texto-base de apresentação na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: <14 out 2022>

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 09/2016*. 2016a. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060>>. Acesso em: <14 abr 2023>.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 102/2015*. 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122400>>. Acesso em: <12 abr 2023>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A/1995*. 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14267>>. Acesso em: <12 abr 2023>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 245/2016*. 2016. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/propos-tas-legislativas/2088445>>. Acesso em <19 abr 2023>.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2015.2015b*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242>>. Acesso em <19 abr 2023>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 22.972*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 829*. Relator Ministro Moreira Alves.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional* - 8 ed. - São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANUTO, Luiz Cláudio; DOEDERLEIN, Natalia. *Discussões sobre implantação do semipresidencialismo no Brasil começam na semana que vem*. Agência Câmara de Notícias, 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/862503-discussoes-sobre-implantacao-do-semipresidencialismo-no-brasil-comecam-na-semana-que-vem/>>. Acesso em: <20 jun 2023>

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional*. In: Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, Abril-Junho/2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOULART. Clovis de Souto. *Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira*. Porto Alegre : S.A. Fabris, 1995.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*, Sérgio Antônio Fábris Editor, Porto Alegre, 1991.

HESSE, Konrad. *Conceito e peculiaridade da Constituição*. Tradução: Inocêncio Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

PAIVA, Alfredo de Almeida. *Rev. Dir. Públ. e Ciência Política* - Rio de Janeiro - Vol. VIII. nº 3 - Set./Dez. 1965.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios de direito político*; tradução Antônio P. Machado - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

SALGADO, Eneida Desirée. *Ensaio em defesa do constitucionalismo e da democracia: a questão das mutações (in)constitucionais na jurisprudência brasileira*. Revista Misió Jurídica Vol. 4 - Núm. 4 / Julio - Diciembre de 2011 / pp. 59 - 73.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Poder da Reforma Constitucional*. Salvador: Editora Progresso, 1954.

SARMENTO, Daniel. *O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: por uma República Inclusiva*. In: R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296 - 318, Setembro - Dezembro. 2018.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SIEYES. *Qu'est-ce que Le Tiers État ?*, Précédé de L'Essai Sur Les Privilèges, traduzido a partir da edição crítica com uma introdução por Edme Champion (1889), Paris, PUF Quadrige, 1989, Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo* – José Afonso da Silva – 39a ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte : Fórum, 2012. -- 1. ed. -- Belo Horizonte : Fórum, 2012

TEMER, Michel. *Elementos do Direito Constitucional*. 22º Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF, 2023.