

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 245, DE 2016

Institui o sistema de governo parlamentarista no Brasil e dá outras providências.

Autores: Deputado BETO ROSADO e outros

Relator: Deputado BETINHO GOMES

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado Beto Rosado, propõe alterações nos arts. 12, 14, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 60 a 64, 68, 71, 76, 77, 78, 80, 81, 84, 86, 87, 89 a 91, 94, 102, 103, 131, 153, 155, 165, 166 e 223 da Constituição da República, além do acréscimo dos arts. 88-A a 88-H ao texto constitucional, com o fim de instituir o sistema de governo parlamentarista no Brasil.

A PEC nº 245, de 2016, promove profundas mudanças na estrutura do Poder Executivo e na dinâmica das relações desse Poder com o Legislativo. Essa reestruturação do sistema de governo ocorre tanto por meio de alterações substanciais do texto constitucional, quanto por meio de mudanças pontuais no corpo da Constituição, como o simples acréscimo da menção ao cargo de Primeiro-Ministro ou a retirada da menção aos cargos de Presidente ou de vice-Presidente da República, a exemplo das alterações promovidas nos arts. 12, §3º, I; 14, §3º, VI, “a”, e §§ 6º e 7º; 49, III, VIII e IX; 50; 51, I e II; 52, I e VI; 56, I; 57, §3º, III e §6º, I e II; 60, II; 61, *caput* e §1º; 62, *caput*; 63, I; 64, *caput* e §1º; 68, *caput* e §2º; 71, I; 77; 78; 80; 81; 86; 87, I, III e IV; 89, I a IV; 91; 94; 102, I, “b”, “d” e “q”; 103, II a X; 131, §1º; 153, §1º; 155, §2º, IV; 165 *caput* e §3º; 166, § 1º, I, e §§ 5º e 6º; e 223 da Constituição da República.

Importa observar, contudo, que, mesmo quando se trata da mera inserção nos dispositivos constitucionais da menção ao Primeiro-Ministro ou da supressão à menção ao Presidente da República e ao Vice-Presidente da República, a repercussão de tais alterações é de grande monta, uma vez que promovem um redesenho de todo o sistema de poder e de exercício de atribuições no governo do País.

Nesse sentido, o teor das alterações promovidas nos arts. 60, 61 e 68, traça novos contornos ao poder de iniciativa legislativa de propostas de emenda à Constituição e de leis complementares, ordinárias e delegadas, as quais deixam de ser da alçada do Presidente da República e passam a ser prerrogativa do Primeiro-Ministro. Da mesma forma, as alterações promovidas nos arts. 131, § 1º; 153, § 1º; 165, *caput* e § 3º; e 166 §§ 1º, 5º e 6º, por exemplo, transferem ao Primeiro-Ministro as prerrogativas de nomeação do Advogado-Geral da União, de alteração da alíquota de determinados impostos e de iniciativa das leis orçamentárias.

Essa nova divisão de atribuições está em consonância com o modelo de governo parlamentarista que se pretende implantar por meio da proposta em análise. Nos sistemas parlamentaristas a estrutura do Poder Executivo é dualista, abarcando o Presidente da República, como Chefe de Estado, a quem cumpre as funções de Estado, como tratar das relações com estados estrangeiros e exercer o comando das Forças Armadas; e o Primeiro-Ministro, como Chefe de Governo, a quem cumpre as funções executivas, de administração e política governamentais.

Nesse diapasão, foi revogado o art. 79 da Lei Maior, haja vista a eliminação do cargo de Vice-Presidente da República, além de terem sido promovidas alterações substanciais no texto do art. 84 da Constituição Federal, que trata das competências privativas do Presidente da República. Nessa linha, uma vez que, no sistema parlamentarista proposto, competem ao Presidente da República apenas as funções de Chefe de Estado, este deixaria, dentre outras atribuições, de: exercer a direção superior da administração federal; iniciar o processo legislativo nas hipóteses hoje previstas pela Constituição; expedir decretos e regulamentos para execução das leis; enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento; prover e extinguir os cargos públicos federais; editar medidas provisórias com força de lei.

O Presidente da República continuaria a exercer funções como a sanção, voto e promulgação de leis; a manutenção de relações com Estados estrangeiros; a declaração de guerra e celebração de paz; o exercício do comando das Forças Armadas (todavia, a nomeação dos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica passaria a ser condicionada a indicação do Governo); convocação e presidência do Conselho da República; decreto de estado de defesa e de estado de sítio; decreto e execução de intervenção federal; e a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Além disso, o Chefe de Estado seria responsável por indicar, nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os Ministros de Estado.

O art. 88-A da proposição, por sua vez, estabelece que o Governo do País seria exercido por um Conselho de Ministros, composto pelo Primeiro-Ministro, como seu Presidente, e pelos Ministros de Estado.

Ao Conselho de Ministros competiria, dentre outras funções, exercer a direção superior da administração federal, bem como dispor sobre sua organização e funcionamento, além de deliberar, por maioria absoluta, acerca da edição de medidas provisórias com força de lei (art. 88-B da PEC nº 245/16)

Ao Primeiro-Ministro competiria, dentre outras atribuições, indicar, para nomeação ou exoneração pelo Presidente da República, os Ministros de Estado; substituir, temporariamente, com o acúmulo de funções, qualquer Ministro de Estado; enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual de Investimentos, o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição; iniciar o processo legislativo nos casos previstos na Constituição; expedir decretos e regulamentos para execução das leis; nomear o Advogado-Geral da União; submeter medida provisória à deliberação do Conselho de Ministros (art. 88-C da PEC 245/16).

O art. 88-D da proposição trata da formação do Governo, cabendo ao Presidente da República, após ouvir o partido ou coalizão majoritária na Câmara dos Deputados, fazer a indicação do Primeiro-Ministro, cujo nome será deliberado pela maioria absoluta dessa Casa legislativa. Acaso a Câmara dos Deputados rejeite por duas vezes a indicação feita pelo Presidente da República, caberia a este Colegiado a escolha, por maioria absoluta, do Primeiro-Ministro. Escolhido o Chefe de Governo, compete a ele

indicar os demais integrantes do Conselho de Ministros, para nomeação pelo Presidente da República.

Os arts. 88-D, §8º, 88-F, 88-G e 88-H tratam das formas de cessação do Governo ou de dissolução da Câmara dos Deputados. Nesse diapasão, temos as seguintes hipóteses:

- **Hipóteses de cessação do governo:**

- 1) a Câmara dos Deputados pode, por iniciativa de um quarto de seus membros e pelo voto da maioria absoluta, aprovar moção de censura ao Governo, desde que decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro e de que haja simultânea indicação de outro nome para o cargo, com apresentação do respectivo Programa de Governo (art. 88-G);
- 2) o Primeiro-Ministro pode solicitar voto de confiança à Câmara dos Deputados, mas, se negada a confiança, por maioria absoluta, o Governo deve apresentar sua exoneração (art. 88-F).

- **Hipóteses de dissolução da Câmara dos Deputados:**

- 1) o Primeiro-Ministro pode propor ao Presidente da República, em exposição motivada, a dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação imediata de eleições, se a maioria parlamentar que aprovou sua investidura negar apoio à execução do Programa de Governo, salvo se autorizado processo de moção de desconfiança pela Câmara dos Deputados em desfavor do Governo (art. 88-H);
- 2) caso a Câmara dos Deputados não consiga aprovar, por maioria absoluta, nenhum nome para o cargo de Primeiro-Ministro, o Presidente da República pode optar entre nomear o mais votado ou, após ouvir o Conselho da República, dissolver

a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições (art. 88-D, §8º).

Por fim, é importante destacar que a PEC nº 245, de 2016, também propõe a alteração do sistema eleitoral da Câmara dos Deputados, que passaria de proporcional para majoritário, com eleições em distritos uninominais. Nesse sentido, a nova redação proposta para o art. 45 da Lei Maior estabelece que:

“Art. 45 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em distritos uninominais, em número idêntico ao de cadeiras em disputa, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

.....
§ 3º Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, com a colaboração dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, a demarcação geográfica dos distritos, sempre que possível de acordo com os seguintes princípios:

- a) igualdade populacional;*
- b) contiguidade geográfica;*
- c) integração socioeconômica dos municípios que compõem o distrito”.* (grifo nosso)

Na justificativa da proposição, argumentou-se que o sistema parlamentarista possui regras de funcionamento mais adequadas às democracias modernas, uma vez que seria “*mais propício à mensuração do apoio legislativo e popular a determinado Programa de Governo*”, além de dispor “*de mecanismos institucionais mais eficazes para fazer frente às eventuais crises de legitimidade política que afetem o regular funcionamento dos governos instituídos*”.

No sistema parlamentarista, é possível tanto a dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente da República, quanto a destituição do Primeiro-Ministro por esta Casa legislativa, por meio da aprovação de moção de censura ou da rejeição de voto de confiança, o que proporciona “*ao sistema político representativo funcionar de forma a articular a avaliação permanente da qualidade da implementação do Programa de governo e da legitimidade política para implementá-lo*”. Diante do exposto, enquanto no sistema parlamentarista é possível um controle permanente do governo, no presidencialismo a principal forma de controle ocorre apenas no momento da eleição.

Por fim, quanto à adoção do sistema distrital uninominal para eleição dos parlamentares da Câmara dos Deputados, ressaltou-se que essa sistemática “favorece a formação de um sistema político com menor número de partidos, dado o incentivo, produzido pelas regras eleitorais, para que os eleitores concentrem seus votos nos candidatos com maiores chances de êxito eleitoral no distrito uninomial”. Nessa linha, um número mais reduzido de partidos favoreceria a governabilidade, uma vez que “o processo de formação da maioria que dará a sustentação ao governo e fornecerá a base política que constituirá o Conselho de Ministros ficará facilitado pelo número menor de negociações entre o Primeiro-Ministro e as lideranças dos partidos com representação na Câmara dos Deputados”.

É o relatório.

I - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se apenas sobre os aspectos de **admissibilidade** da proposição em exame, nos termos do art. 202, *caput*, combinado com o art. 32, IV, “b”, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Quanto aos aspectos formais, notadamente no que se refere à iniciativa, constata-se que a proposição atende ao requisito de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros da Casa (art. 60, I da CF/88), contando com 171 assinaturas válidas, conforme atestado nos presentes autos pelo órgão competente da Secretaria-Geral da Mesa.

O assunto constante na proposta em exame não foi objeto de nenhum outro projeto que tenha sido rejeitado ou tido por prejudicado na presente sessão legislativa, não se aplicando, pois, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da CF/88.

No que concerne às **limitações circunstanciais** impostas pela Constituição da República (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar, uma vez que o País se encontra em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Sobre as **limitações materiais**, não vislumbramos na proposta em análise nenhuma tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, tendo sido respeitado o núcleo expresso no § 4º do art. 60 do texto constitucional.

Com efeito, tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo são formas de governo desenvolvidas a partir de um sistema de divisão de poderes, o que muda em cada caso é a dinâmica das relações entre eles e das formas de controle recíproco. A adoção do sistema parlamentarista não implica, pois, em violação do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88)¹, o que se verifica é apenas uma diferente relação de colaboração e de freios e contrapesos entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse modelo, Executivo e Legislativo possuem uma relação mais estreita, de interdependência e de controle mútuo, sendo possível tanto a destituição do Chefe de Governo pela Câmara dos Deputados, quanto a dissolução deste Colegiado pelo Chefe de Estado, por proposta do Primeiro-Ministro. Bonavides afirma que “à *primeira vista, poder-se-ia ter na conta de instituição antidemocrática aquela que autoriza a dissolução do Parlamento. Entretanto, não o é. Das formas mais lidicamente democráticas do próprio regime parlamentar, a dissolução traz não raras vezes o remédio das crises políticas*”².

Bastos, da mesma forma, destaca o caráter altamente democrático do sistema parlamentarista, considerando que, nesse sistema, “*um governo não tem condições de manter-se no poder quando não contar mais com a maioria dos representantes do povo*”, diferentemente do presidencialismo, “*em que o governo se sustém até o fim do mandato, ainda que não tenha maioria parlamentar*”³.

¹ Há que se registrar, todavia, que a matéria não é pacífica nos meios acadêmicos e há quem defenda, a exemplo de Castro, que “*qualquer projeto de emenda constitucional que desfigure a unicidade orgânica no exercício das funções de chefe de estado e de chefe de governo, enfeixadas pelo Presidente da República, contraria a Constituição*”, por violação do princípio da separação dos poderes, constante no art. 2º da Lei Maior, cláusula pétreia constitucional (art. 60, §4º, III). (CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O parlamentarismo e a Constituição* In: ADV advocacia dinâmica: seleções jurídicas, n. 5, p. 23-25, maio 2016).

² BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 259.

³ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do Estado e Ciência Política. 6ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004, p. 197.

Por esse motivo, Bonavides considera que “o parlamentarismo é laço de união política mais eficaz que o presidencialismo, uma vez que inclina o poder para a responsabilidade, absorve crises, faz estáveis as instituições, torna os conflitos da sociedade normais”. Além disso, “longe de fazer das controvérsias mais agudas uma contestação de poder, as converte em disputa ao redor do governo, cuja queda, por vício ou incompetência, não acarreta o fim do regime, senão apenas as mudanças corretivas que se fizerem mister”⁴.

As democracias contemporâneas não se coadunam com uma divisão rígida de funções entre Executivo, Legislativo e Judiciário e têm desenvolvido um desenho constitucional de repartição de atribuições com a possibilidade de exercício de funções atípicas por todos os poderes, além das hipóteses de controle recíproco. Nessa linha, no parlamentarismo, a correlação de forças entre Executivo e Legislativo, longe de implicar uma violação da divisão dos poderes, envolve, sim, um alinhamento entre eles, de forma dinâmica e colaborativa, em um torno da consecução do plano de governo.

No mesmo sentido, Silva observa que “a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em ‘colaboração de poderes’, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da ‘independência orgânica e harmonia dos poderes’”⁵.

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

⁴ BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 8^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 306.

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 38^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.

Por fim, é relevante mencionar que se encontra pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 22.972/DF, impetrado contra a Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995, que tramita na Câmara dos Deputados e pretende instituir o parlamentarismo no Brasil. Por meio desse instrumento, questionou-se se o legislador constituinte derivado poderia, superado o período constitucionalmente estabelecido para definição do sistema de governo do País (art. 2º do ADCT⁶), suscitar novamente o debate em torno do parlamentarismo, por meio de Emenda Constitucional, mecanismo pelo qual não haveria mais a participação direta do povo por meio de plebiscito.

Não obstante a polêmica que permeia a questão, entendemos que a opção da população pela forma presidencialista de governo, manifestada no plebiscito de 1993, não impede que novas discussões a respeito do tema sejam ventiladas por meio de propostas de emenda à Constituição, meio legítimo de reforma do texto constitucional, nos termos do art. 60 da Lei Maior.

Em outras palavras, a previsão de um momento histórico para realização de um plebiscito a fim de definir os pilares de governabilidade do País não implica em vedação para rediscussão da matéria em momentos posteriores, na forma prevista pela Constituição. No mesmo sentido, Ferreira Filho assevera que o plebiscito de 1993 “*não obsta assinalem-se reformas que haveriam de melhorar a governabilidade do país. E, nisto, incluída a possibilidade de uma mudança de regime, pois, a decisão acima referida não impede, para todo o sempre, novos rumos. Lembre-se a Declaração Francesa de 1793, cujo art. 28 adverte: ‘Um povo tem sempre o direito de rever, de reformar e de mudar sua Constituição. Uma geração não pode sujeitar as suas leis às gerações futuras’*”⁷.

Por todo o exposto, concluímos que as alterações apresentadas não se afiguram incompatíveis com os princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente, não tendo sido verificada

⁶ O art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu que, no dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado deveria definir, por meio de plebiscito, tanto a forma de Estado (república ou monarquia constitucional) quanto o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no País. Nesse sentido, em 1993, foi realizado plebiscito, no qual a população manifestou sua opção pela adoção da forma republicana de Estado e do sistema presidencialista de governo.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: Princípios constitucionais relevantes. Coord: Ives Gandra da Silva Martins. Porto Alegre: Magister, 2012, p.75.

tendência a abolir qualquer das cláusulas pétreas constitucionais. De igual modo, não constatamos ofensa aos limites implicitamente impostos pela Lei Maior ao poder reformador, tais como a impossibilidade de modificação dos limites materiais explícitos, dos titulares do poder reformador ou do procedimento de reforma da Constituição. Com efeito, a perda do poder de iniciativa de proposta de emenda à Constituição pelo Presidente da República não viola a titularidade do poder reformador, uma vez que o Executivo, na figura do Primeiro-Ministro, conserva essa prerrogativa.

Não há, portanto, óbice para tramitação da matéria em questão nas Casas legislativas.

No que se refere à técnica legislativa, a proposta merece alguns reparos, de modo a ajustá-la ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, observamos que:

- 1- na alteração proposta ao art. 44 da CF/88, os sinais gráficos apostos ao final da nova redação do parágrafo único deste dispositivo devem ser suprimidos, uma vez que não há dispositivos constitucionais a serem mantidos após o referido parágrafo único;
- 2- devem ser inseridos sinais gráficos indicativos da manutenção dos parágrafos do art. 86 da CF/88;
- 3- o art. 3º da PEC nº 245, de 2016, deve indicar a criação de novas subseções à Seção V, do Capítulo II da CF/88;
- 4- a nova redação conferida ao art. 91 da CF/88 insere um parágrafo único tratando da composição do Conselho de Defesa Nacional. Houve equívoco, todavia, na indicação de tal parágrafo como único, uma vez que os sinais gráficos inseridos após as alterações propostas indicam a manutenção do texto do dispositivo constitucional a partir do texto alterado pela PEC, o que significa que estariam mantidos os §§

1º e 2º do art. 91 da CF/88. Nesse sentido, sugere-se que a referência à composição do Conselho em questão seja mantida em incisos vinculados ao *caput* do art. 91, com a manutenção dos §§ 1º e 2º deste dispositivo;

- 5- devem ser inseridos os sinais gráficos indicativos da manutenção dos incisos do *caput* do art. 153 da CF/88, bem como dos incisos I a III do §2º do art. 155 do mesmo diploma normativo;
- 6- o texto do art. 79 da PEC, com a redação “(Revogado)”, não deve constar das alterações promovidas pelo art. 2º da proposição, uma vez que não se trata de nova redação ao dispositivo, mas sim de sua revogação, promovida pelo art. 6º da proposta de emenda em análise;
- 7- por fim, cada um dos artigos modificados deveriam ser sinalizados por aspas ao seu início e ao seu final.

Tais acertos, todavia, deverão ser promovidos pela Comissão Especial a ser criada para analisar o mérito da matéria, competente também para proferir parecer sobre a técnica legislativa.

Diante do exposto, concluímos o voto no sentido da **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 245, de 2016.

Sala da Comissão, em 1 de fevereiro de 2017.

Deputado BETINHO GOMES
Relator

2016-10884