

RELATÓRIO DO “GRUPO DE TRABALHO DESTINADO A ANALISAR E DEBATER TEMAS RELACIONADOS AO SISTEMA DE GOVERNO SEMIPRESIDENCIALISTA” – GTSISGOV

Introdução: criação, composição e motivação do Grupo de Trabalho

O “Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV foi criado por Ato do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arthur Lira, datado de 16 de março de 2022.

Os seguintes deputados e deputadas integraram o GTSISGOV: Enrico Misasi (MDB-SP), Felipe Rigoni (UNIÃO-ES), Luisa Canziani (PSD-PR), Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL-SP), Marcel van Hattem (NOVO-RS), Margarete Coelho (PP-PI), Samuel Moreira (PSDB-SP) e Silvio Costa Filho (Republicanos-PE).

O GTSISGOV contou com Conselho Consultivo formado por juristas e pesquisadores de sólida formação teórica e extensa experiência política e legislativa: Michel Miguel Elias Temer Lulia, Ellen Gracie Northfleet, Nelson Azevedo Jobim, Elival da Silva Ramos, Jorge Octávio Lavocat Galvão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Monica Herman Salem Caggiano, Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch.

A percepção de que o sistema político brasileiro tem evoluído de maneira a tornar as relações entre os Poderes e a atuação de cada um deles crescentemente disfuncionais e potencialmente produtoras de crises institucionais motivou a criação do Grupo de Trabalho. Considerou-se necessário ampliar a discussão e aprofundar o conhecimento da mais bem estruturada das soluções aventadas até aqui para aquelas disfuncionalidades: a alteração do sistema de governo em direção a um formato – genericamente chamado de semipresidencialismo – mais compatível com as condições políticas e sociais do país. As discussões realizadas pelo Grupo de Trabalho e



o conteúdo deste Relatório se articularam em boa medida ao redor dessa percepção primordial, reafirmada pela pesquisa e pela reflexão levadas a cabo no GT.

O próprio Ato do Presidente, ao constituir o GTSISGOV, designou o deputado Samuel Moreira como seu coordenador e o ministro Nelson Jobim como coordenador do Conselho Consultivo.

A apresentação deste Relatório em 6 de julho de 2022, sintetizando as questões discutidas e os encaminhamentos propostos pelos parlamentares que compõem o GTSISGOV, pelos membros de seu Conselho Consultivo e pelos especialistas convidados a suas reuniões de audiência pública, abre a possibilidade de que a reunião final do Grupo de Trabalho, em que o Relatório será votado, aconteça rigorosamente dentro do prazo inicial de 120 dias estabelecido pelo Ato do Presidente que o instituiu.

Após esta Introdução, o relatório se divide nas seguintes seções:

1 Reuniões preparatórias

2 Discussões substantivas realizadas no GTSISGOV

2.1 Uma consideração introdutória: as instituições se constroem e consolidam na prática política

2.2 Sistemas de governo

2.3 Semipresidencialismo

2.4 Semipresidencialismo no Brasil

2.5 Consulta popular a respeito da alteração do sistema de governo

3 Propostas do GTSISGOV

3.1 A necessária mudança do sistema de governo

3.2 Elementos fundamentais do semipresidencialismo a implantar no Brasil

3.3 Distribuição de competências entre presidente da República e primeiro-ministro



3.4. Indicação e responsabilização do primeiro-ministro

3.5 Contrato de coalizão e programa de governo

Conclusão

Anexo: Minuta de projeto de decreto legislativo destinado a convocar plebiscito sobre a adoção do sistema de governo semipresidencialista no Brasil.

1 Reuniões preparatórias

As duas primeiras reuniões do GTSISGOV, de 23 e 30 de março, podem ser consideradas de caráter preparatório.

A primeira delas foi de apresentação do tema e dos objetivos do Grupo. Os parlamentares mostraram convergência muito clara quanto à importância de discutir os impasses do sistema político brasileiro e a viabilidade da solução semipresidencialista. Acentuou-se que não poderia haver veto à discussão por conta da conjuntura eleitoral. Nem eleições a ser realizadas em futuro próximo, nem eleições ocorridas recentemente, justificariam a suspensão de um debate crucial para coletividade, como bem sintetizou a ministra Ellen Gracie, na reunião de 13 de abril.

É preciso que haja esse debate ... É bom que se discutam as instituições brasileiras e a sua formatação, seja em ano de eleição, seja em ano de não eleição.

Houve, por outro lado, a preocupação de delimitar o objetivo imediato da discussão, afastando-a de qualquer possibilidade de intervenção na conjuntura. Essa seria uma das vantagens da opção pela constituição de um Grupo de Trabalho. Por não incidir diretamente sobre o processo legislativo, como acontece com uma comissão especial destinada a debater uma proposição específica, as reuniões do Grupo de Trabalho propiciariam um espaço de discussão aberto e qualificado, que adensaria a reflexão produzida



na Câmara dos Deputados e disseminaria pela sociedade informações e avaliações sobre a matéria, atraindo a atenção da população para o tema “sistema de governo”. O deputado Marcel van Hatten chegou a observar, desde a primeira reunião do GT, que ele e seu partido não viam com bons olhos a maioria dos grupos de trabalho instalados na Casa, pois eles frequentemente cumpriam tarefas que deveriam ser desempenhadas por comissões; no presente caso, contudo, o escopo do Grupo era perfeitamente adequado: criar massa crítica a respeito de um tema de especial interesse do Brasil e da Câmara dos Deputados.

No mesmo sentido, destacou-se que a minuta de PEC, de autoria do coordenador do Grupo, deputado Samuel Moreira, que vinha centralizando até então as discussões sobre a matéria, previra a implantação do semipresidencialismo apenas a partir de 2030, afastando qualquer tensão política que porventura pudesse prejudicar o debate.

A segunda reunião definiu o Plano de Trabalho do Grupo. Ficou estabelecida a realização de quatro reuniões de audiência pública, que permitissem uma aproximação “do geral para o particular” ao tema do GT, querendo-se dizer, com isso, que se partiria da discussão sobre os sistemas de governo em geral, depois se entraria na avaliação da experiência semipresidencialista no mundo (e da teoria que se formara ao redor dela), para, por fim, chegar ao caso particular do Brasil e à indagação crucial para o Grupo de Trabalho: o que motivaria a adoção do semipresidencialismo em nosso país e que os traços gerais deveria apresentar, caso viesse a ser adotado. Para as audiências públicas, o Plano de Trabalho previu o convite a estudiosos da matéria, cujos nomes começaram a ser indicados já na reunião em que o Plano foi definido, acrescentando-se, posteriormente, outros, por sugestão dos membros do Grupo.

Os três grandes campos temáticos abordados (sistemas de governo, semipresidencialismo, semipresidencialismo no Brasil) seriam ainda objeto de discussão em reuniões internas do GTSISGOV, com a participação, obviamente, de seu Conselho Consultivo.



2 Discussões substantivas realizadas no GTSISGOV

Após as duas reuniões de caráter preparatório, o GTSISGOV realizou sete reuniões destinadas a tratar substantivamente do tema para cuja análise fora criado. Dessas sete reuniões, quatro foram de audiência pública, com especialistas convidados, enquanto as outras três contaram apenas com a participação de parlamentares membros do Grupo de Trabalho e com membros do Conselho Consultivo, para os quais, aliás, as reuniões estiveram sempre abertas.

As quatro mesas de especialistas convidados a se manifestar nas reuniões de audiência pública assumiram a seguinte composição.

Primeira reunião de audiência pública (6 de abril).

- Alan Daniel Freire de Lacerda, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN;

- Daniel Antônio de Moraes Sarmento, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ;

- Octavio Amorim Neto, da Fundação Getúlio Vargas – FGV (SP).

Segunda reunião de audiência pública (27 de abril)

- Lara Mesquita Ramos, da Fundação Getúlio Vargas – FGV (SP);

- Nelson Juliano Cardoso Matos, da Universidade Federal do Piauí - UFPI;

- Marina Costa Lobo, da Universidade de Lisboa.

Terceira reunião de audiência pública (11 de maio)¹.

¹ Atendendo a pedido da Transparência Eleitoral Brasil, foi concedida a palavra, ainda, ao professor Luiz Guilherme Arcaro Conci, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), representante da entidade, para apresentar questionamentos e sugestões, bem acolhidas pelo Grupo de Trabalho.



- Christian Edward Cyril Lynch, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ;

- José Levi Mello do Amaral Júnior, da Universidade de São Paulo – USP;

- Marcelo Leonardo Tavares, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Quarta reunião de audiência pública (25 de maio).

- José Antônio Cheibub, da Texas A&M University

- João Henrique Hummel Vieira, da Action Consultoria;

- Lúcio Remuzat Rennó Júnior, da Universidade de Brasília - UnB.²

As quatro reuniões de audiência pública, assim como aquelas restritas aos membros do GTSISGOV e de seu Conselho Consultivo, foram devidamente gravadas e degravadas. Seu conteúdo constitui repositório importante de informações e de reflexão sobre a temática tratada no Grupo de Trabalho e representa, por si só, uma contribuição de relevo para futuras discussões, parlamentares e extraparlamentares, sobre sistemas de governo e, em particular, sobre o semipresidencialismo.

Dos depoimentos e comentários recolhidos nas reuniões, tanto de audiência pública como internas, alguns pontos de especial interesse serão retomados a seguir, como pano de fundo e justificativa para a apresentação das sugestões encampadas pelo Grupo de Trabalho. Esses pontos serão organizados de maneira a manter o ordenamento da matéria proposto no Plano aprovado na segunda reunião preparatória do Grupo. É que, embora as reuniões de audiência pública tenham respeitado a ideia inicial de evoluir do

² Embora todos os especialistas convidados tenham se debruçado sobre os temas “sistemas de governo” e “organização do Estado” em suas pesquisas, avaliações e textos, parece de interesse indicar alguns dos livros em que se tratou mais diretamente da matéria sob análise no GTSISGOV (por ordem temporal de publicação): Cheibub, José Antônio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; Lobo, Marina Costa e Amorim Neto, Octavio (orgs), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009; Lacerda, Alan Daniel Freire de, *Sistemas de Governo: organizando a relação entre executivo e legislativo*, Curitiba: Appris, 2016; Tavares, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo no Brasil: por que não?*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.



geral para o particular na análise das questões de interesse do GT, os depoentes tiveram, obviamente, a liberdade de se manifestar sobre as mais variadas questões, nem sempre se mantendo rigorosamente presos ao tema da reunião específica em que se encontravam, como, aliás, não cabia esperar que ficassem. Na exposição feita a seguir, se tentará ordenar rigorosamente essas manifestações em uma linha que vá dos sistemas de governo em geral para o sistema semipresidencialista em especial, chegando, por fim, à análise do semipresidencialismo como uma alternativa concreta para o Brasil.

Antes de passar a esses três campos temáticos, contudo, cabe destacar, introdutoriamente, uma observação relevante, que veio frequentemente a primeiro plano nas reuniões realizadas pelo GTSISGOV.

2.1 Uma consideração introdutória: as instituições se constroem e consolidam na prática política

A conformação de determinada institucionalidade política resulta da combinação, nada linear, entre decisões normativas e práticas institucionais. O legislador – com base na análise das normas e práticas em vigor, tanto em seu país como em outros, e apoiando-se nas elaborações teóricas construídas a redor delas – concebe o desenho institucional a implantar e produz as normas correspondentes. Com isso, aparentemente, o processo de conformação institucional, se bem conduzido, estaria terminado. As instituições, plasmadas nas leis, pura e simplesmente entrariam em funcionamento de acordo com aquelas normas.

As discussões realizadas no GTSISGOV trouxeram à tona, com particular ênfase nas intervenções do ministro Nelson Jobim, coordenador do Conselho Consultivo, e do conselheiro Manoel Gonçalves Ferreira Filho, uma indispensável advertência quanto ao risco embutido nessa perspectiva. A realidade não funciona dessa maneira. As instituições se conformam, em boa medida, na prática, como resultado da história e de decisões políticas tomadas após a etapa legislativa. O legislador, sem deixar de ser meticuloso em seu trabalho, nem de medir com zelo as possíveis consequências de suas opções normativas, não pode cair em ilusões demiúrgicas. Caso contrário, ele se



exporá a, pelo menos, dois riscos. Primeiro, o de não agir, pois nunca considerará acabado o trabalho de elaboração do desenho institucional requerido pela situação concreta, sempre multifacetada. Segundo, o de agir demais, pois criará normas em excesso, buscando soluções para todas as situações que eventualmente a realidade possa vir a produzir.

Uma das críticas mais comuns às tentativas de renovar as instituições políticas é justamente a de que não há como prever todas as consequências das decisões normativas tomadas pelo legislador. Essa ponderação apareceu nas reuniões do Grupos de Trabalho, por exemplo, nas intervenções de Lara Mesquita e José Antônio Cheibub. Ela é pertinente. Decisões que incidem sobre contextos institucionais complexos realmente produzem consequências inesperadas. Mas tal fato não pode levar o legislador à inação. Afinal, algo paradoxalmente, é esperado que haja consequências inesperadas. Tê-las em conta, como possibilidade inerente ao ato de legislar, faz parte do processo decisório consequente. A avaliação relevante recai sobre a existência ou não i) de uma situação disfuncional, a exigir enfrentamento e ii) de uma proposta normativa consistente para enfrentar a disfuncionalidade. Nos casos em que um dos dois fatores esteja ausente, se justifica talvez a contenção do legislador frente a propostas ousadas de mudança institucional. No entanto, caso os dois fatores estejam presentes, o legislador precisa dar partida ao processo de renovação das instituições.

O Relatório mostrará várias situações em que os sistemas de governo adotados em distintos países chegaram a uma configuração satisfatória por conta também da prática política subsequente à decisão normativa inicial. Por ora, destaquemos apenas um caso ilustrativo, a que tivemos acesso, numa das reuniões de audiência pública, por fonte autorizada. Marina Costa Lobo esclareceu a mudança ocorrida no semipresidencialismo português em meados da década de 1980, após nenhum dos onze governos instalados de 1976 a 1985 ter conseguido completar o mandato. A importante revisão constitucional ocorrida em 1982 contribuiu fortemente para sanar algumas das inconsistências encontradas no funcionamento inicial do sistema. Os governos logo se tornaram mais estáveis. Mas a mudança não aconteceu apenas por conta da mudança legal. De acordo com a investigadora principal



do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, combinaram-se diversos fatores para produzir aquele efeito feliz, como a consolidação do sistema partidário, a adesão à União Europeia e outros. O desenho institucional, em resumo, se conformou também na prática.

Ora, a defesa do semipresidencialismo no Brasil não parte da suposição de que exista uma fórmula pronta de como deveria funcionar o sistema de governo entre nós. O que move os defensores do semipresidencialismo é a percepção de que há nele uma rota para a superação dos riscos de disfuncionalidade a que nos estamos expondo ao nos aferrarmos a um desenho de presidencialismo superado pela realidade. Esse é o tema principal deste Relatório.

2.2 Sistemas de governo

A existência de diferentes modelos de organização política é uma constante na história das sociedades humanas. A reflexão organizada sobre distintas experiências institucionais também nos chega de remota Antiguidade. As pesquisas e elaborações teóricas a respeito dos sistemas de governo vigentes na atualidade não constituem, portanto, uma novidade absoluta. Na verdade, as discussões atuais sequer se afastam radicalmente de reflexões clássicas sobre o bom governo. Temas que atravessam os séculos – como o da constituição mista (em que se alcançaria uma institucionalidade política adequada pela combinação de elementos de distintos regimes políticos) e o do controle recíproco entre poderes – informam a discussão dos sistemas de governo em curso em nossos dias.

Os debates travados pelos membros do Grupo de Trabalho e seus convidados nunca deixaram de considerar a existência desse pano de fundo, que eventualmente aflorou nas reuniões, fossem de audiência pública ou não. No entanto, sempre se teve em conta que o foco de atenção do GT recaía sobre uma temática mais delimitada, a dos sistemas de governo característicos dos Estados contemporâneos. Esses sistemas têm sido classificados ao redor de três eixos, o do presidencialismo, o do parlamentarismo e o do semipresidencialismo, cada um deles, por sua vez,



dando lugar a experiências concretas diversificadas, a merecer consideração do analista e do legislador. O sistema de governo semipresidencialista será objeto, adiante, de um tópico específico. Por enquanto, a atenção recairá sobre o presidencialismo e o parlamentarismo, que, aliás, podem justificadamente ser considerados as duas matrizes (contrapostas) dos sistemas de governo contemporâneos.

As fórmulas parlamentarismo e semipresidencialismo não preexistiram às primeiras experiências institucionais que acabaram por receber essas designações. Seus traços fundamentais se formaram historicamente, na prática, por assim dizer. Talvez as duas experiências concretas mais esclarecedoras do modo com que se formaram os dois sistemas de governo e da contraposição que se estabeleceu entre eles tenham sido a do Reino Unido (parlamentarismo) e a dos Estados Unidos (presidencialismo).

O fator decisivo no desenvolvimento político que levou à formação das instituições que caracterizam a Inglaterra contemporânea foi possivelmente a secular redução do poder aristocrático em favor do poder plebeu ou burguês. O reflexo institucional desse processo histórico foi a perda de atribuições por parte dos órgãos políticos de conteúdo aristocrático, como a Coroa e a Câmara dos Lordes, com a correspondente concentração de atribuições na Câmara dos Comuns. Seguindo essa linha evolutiva, em algum momento o poder executivo teria de passar do monarca para um governante não hereditário, emergindo assim a questão da formação do governo em um contexto em que o poder se concentrava, e se queria concentrar, na casa dos comuns.

Os Estados Unidos, por seu turno, surgiram já como uma república, sem traços aristocráticos relevantes. Não havia um impulso semelhante ao que existia na Inglaterra para concentrar poder no parlamento, mas predominava o projeto de garantir a separação de poderes entre Executivo e Legislativo. Daí ter José Antônio Cheibub sustentado que o parlamentarismo e o presidencialismo “se baseiam em princípios teóricos explícitos e bem estudados e teorizados”, quais sejam, o da responsabilidade parlamentar do governo, no caso do parlamentarismo, e o da separação de poderes, no caso do presidencialismo. Daí também ter José Levi Mello do Amaral Júnior



remetido a base teórica do presidencialismo à obra de Montesquieu, cuja preocupação política central fora, por contraposição ao absolutismo, garantir que o poder controlasse o poder.

O princípio da divisão de poderes estava, para Montesquieu, menos ligado a uma configuração institucional específica, como, por exemplo, a atual separação entre Legislativo, Executivo e Judiciário, do que ao projeto mais abrangente de conter o poder do Estado. Claro que, em condições normais, os distintos núcleos de poder constitucionalmente consagrados iriam atuar conjuntamente, porque somente algum grau de acordo possibilitaria a ação estatal. Mas o ponto importante é que a eventual inação não era tida como um problema. Nas palavras algo peremptórias de José Levi Mello do Amaral Júnior, esse “é o presidencialismo clássico. É pensado para travar o poder. Não é pensado para permitir que o poder flua, que um governo aconteça”. O sistema de governo presidencialista dos Estados Unidos seria, em boa medida, uma concretização do projeto de Montesquieu em novo contexto, republicano.

Não deixa de ser interessante constatar que só depois de se ter chegado ao modelo presidencialista nos Estados Unidos, ou seja, já na segunda metade do século XVIII, é que a Inglaterra encaminhou a solução de seu problema institucional. De uma perspectiva mais geral, essa solução já responderia a uma demanda do mundo contemporâneo, a “necessidade de um governo” atuante, nas palavras de José Levi. Assim, enquanto nos Estados Unidos o Executivo e o Legislativo retiravam sua legitimidade política de si mesmos, eleitos como eram autonomamente, e mantinham suas prerrogativas independentemente um do outro, abrindo espaço para conflitos e paralisia decisória, na Inglaterra um Poder como que emanava do outro, tornando-os corresponsáveis pelo governo e incapazes de subsistir sem acordo.

Mas aquela solução também responderia a uma questão particular daquele momento histórico, que muito nos interessa, qual seja, a de superar a dificuldade de constituir maiorias estáveis no parlamento. Vale a pena citar, sobre isso, o trecho da intervenção de José Levi Mello do Amaral Júnior na reunião de audiência pública de 11 de maio.



No início do século XVIII, o governo inglês estava se formando. E eu vou usar aqui, literalmente, a expressão de Maurice Duverger, descrevendo o início do século XVIII inglês: o governo inglês "comprava" parlamentares na *House of Commons*. (...) Como é que a Inglaterra superou esse modelo deturpado de um governo que precisava estruturar uma maioria parlamentar? Como é que a Inglaterra superou esse estado de degradação? Invertendo a equação do jogo institucional. Ao invés de o governo formar a maioria, a maioria parlamentar passou a formar o governo.

Curiosamente, de acordo com José Levi, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, já apontara, pioneiramente, nessa direção. O modelo não chegou a funcionar, na prática, como suposto no texto constitucional, mas se dirigia, formalmente, para um governo responsável perante o parlamento eleito. No entanto, quando veio a República, embora já existissem exemplos de parlamentarismo republicano no mundo, os olhos dos homens públicos brasileiros se voltavam para os Estados Unidos, que adotara um modelo radicalmente distinto. Em lugar da responsabilidade parlamentar do governo, optou-se por uma separação bem mais estrita entre Executivo e Legislativo. Uma das questões presentes na discussão do Grupo de Trabalho é justamente se essa opção não teria sido, em boa medida, responsável por disfuncionalidades do sistema de governo brasileiro que se estenderam ao longo do tempo e voltaram a se manifestar com particular nitidez nos últimos anos.

Interessa-nos sublinhar ainda um aspecto do desenvolvimento interno ao parlamentarismo. Mais uma vez, o caso inglês é ilustrativo. A progressiva concentração de poderes na Câmara dos Comuns, que passou, inclusive, a formar o governo, dependente da confiança da maioria dos parlamentares, não levou à eliminação do monarca, que permaneceu como chefe de Estado, em outro desenho institucional. O que aconteceu foi que, ao lado dele, o chefe de governo se tornou o verdadeiro responsável pela administração e pela liderança política do país. Essa é uma característica definidora do parlamentarismo propriamente dito. Ela é praticamente



inequívoca nas monarquias europeias que se tornaram democráticas; afinal, não faria sentido uma democracia em que órgãos de origem aristocrática detivessem poder significativo.

Quanto a isso, cabe recuperar as enfáticas palavras de José Antônio Cheibub, pronunciadas na reunião de audiência pública de 25 de maio.

Para essas monarquias serem consideradas democráticas, por definição, a função de chefe de Estado exercida pelo monarca é puramente simbólica e sem poder substantivo, o que significa dizer que, para todos os efeitos práticos, existe uma fusão do poder do chefe de Estado e do chefe de Governo na pessoa do primeiro-ministro. Na Inglaterra, na Noruega, na Suécia, na Dinamarca, na Bélgica, na Holanda, são sistemas em que o monarca, o chefe de Estado não tem papel a prestar, nem representa o país em funções externas.

Países republicanos que adotaram o sistema de governo parlamentarista também caminharam para soluções semelhantes. A existência de um chefe de Estado se revelara um elemento importante no funcionamento do parlamentarismo, principalmente pela utilidade de uma instância decisória neutra, que dirigisse formalmente o processo de formação do governo, embora em obediência estrita aos resultados das eleições parlamentares. A definição constitucional da maneira de escolher esse chefe de Estado e de suas atribuições devia ser feita, contudo, de modo a impedir qualquer veleidade de intervenção mais incisiva na arena política. Em resumo, nos países republicanos de feição marcadamente parlamentarista, vigora também o princípio das monarquias democráticas de que o chefe de Estado não governa.

A referência histórica é importante para acentuar que os desenhos institucionais se formam em condições particulares, destinados que são a resolver problemas específicos da história de cada país. Nem por isso, contudo, deixam de ser submetidos a formalizações que permitem distinguir famílias entre eles, de tal modo que se possa dizer que determinados países adotam o presidencialismo enquanto outros adotam o parlamentarismo. Essa formalização do que seja um ou outro sistema facilita, ademais, que se perceba



quando algo de novo surge no cenário mundial. Assim, a observação de casos concretos algo desviantes do modelo consagrado de relação entre chefe de Estado e chefe de governo no parlamentarismo fez com que se levantasse a hipótese de ter surgido um terceiro sistema de governo, chamado de semipresidencialismo.

2.3 Semipresidencialismo

A fórmula “semipresidencialismo” não surgiu de uma reflexão teórica abstrata, que levasse à proposição, no plano teórico, de um novo sistema de governo. Tal como no caso do parlamentarismo e do presidencialismo, a fórmula surgiu para designar uma realidade que já se encontrava formada, ou em formação, no mundo. No caso, ela emergiu da reflexão de Maurice Duverger sobre o que se modificara no sistema de governo francês quando da passagem para a chamada Quinta República, no final da década de 1950. A modificação fundamental acontecera na relação entre o chefe de governo e o chefe de Estado, em particular no que diz respeito à posição de alta relevância política que o segundo, o presidente da República, passou a ocupar em um sistema até então tido como pura e simplesmente parlamentarista.

Esse é o ponto crucial. O presidente da República deixa de ter o papel marcadamente simbólico do monarca nas monarquias parlamentaristas democráticas para se tornar um ator de relevo, maior ou menor, a depender do caso, no sistema político. Essa característica não se revelou uma peculiaridade da França da Quinta República, mas veio a ser observada em outros países, que, no entanto, se distinguiam fortemente pela maneira variada de caracterizar o papel político, e eventualmente administrativo, do chefe de Estado. As experiências iniciais, depois de formalizadas, serviram ainda para inspirar novos países a adotar fórmulas semipresidencialistas, também distintas entre si, embora com um núcleo comum.

Ora, o enquadramento de casos bastante diversos de semipresidencialismo em uma definição geral exigiu que se adotasse uma definição suficientemente abrangente para dar conta daquela diversidade.



Talvez por isso a definição proposta por Robert Elgie tenha se tornado dominante. Nas palavras de Marina Costa Lobo, ele “propõe que se defina o semipresidencialismo como um sistema de governo em que exista um presidente da República eleito de forma direta e que partilhe o poder com um primeiro-ministro, num governo dependente do Poder Legislativo”. Repare-se que a eleição direta é fundamental na definição, pois é ela que dota o presidente de legitimidade democrática própria para intervir na política e no governo.

Em todos os casos de semipresidencialismo, a questão crucial é, em resumo, a da distribuição de poderes entre o chefe de governo, responsável perante o parlamento, e o chefe de Estado, que detém legitimidade política própria, decorrente da eleição direta para exercer um mandato por prazo fixo. A literatura destaca duas versões desse sistema de governo; em uma delas, a demissão do primeiro-ministro é prerrogativa exclusiva do parlamento (versão chamada comumente de premier-presidencialismo); na outra, a prerrogativa é compartilhada com o presidente da República, que também o pode demitir por ato unilateral (presidencial-parlamentarismo). Na prática, contudo, a distinção parece pouco relevante, pois raramente se reconhece ao presidente da República a prerrogativa de unilateralmente demitir o primeiro-ministro. Ela indica, ainda assim, onde está o centro da questão: é o maior ou menor poder político reconhecido à presidência da República que distingue as várias experiências semipresidencialistas.

Uma característica comum a todos os sistemas de governo que admitem ser chamados de semipresidencialistas deve ser ainda destacada aqui. Em todos eles existe responsabilidade parlamentar do governo, ou seja, em todos eles o chefe de governo, embora indicado pelo presidente da República, depende da confiança do parlamento e, portanto, deve ser escolhido tendo em conta a composição partidária saída das urnas. Como esse ponto é decisivo para a definição do parlamentarismo, por contraposição ao presidencialismo, não é descabido problematizar se o semipresidencialismo é mesmo um sistema de governo autônomo ou se deve ser considerado uma variação do parlamentarismo.



Não são poucos, nem pouco autorizados, os especialistas que defendem a segunda hipótese. É o caso, por exemplo, do conselheiro Elival da Silva Ramos, do Conselho Consultivo do GTSISGOV, que sobre isso se manifestou mais de uma vez nas reuniões do Grupo de Trabalho. Essa definição conceitual não é, contudo, especialmente relevante para nossos propósitos. O sistema de governo semipresidencialista ainda está, por assim dizer, em formação. As várias experiências históricas em curso vão mostrar o grau de autonomia que tenha frente ao sistema parlamentarista.

O que nos importa é que a ideia de um sistema de governo que combina um presidente dotado de capacidade de atuação política autônoma, decisiva para a definição dos rumos do país, com um chefe de governo responsável perante o parlamento é particularmente interessante para o Brasil hoje. Uma inovação institucional que nos aproxime do parlamentarismo não se pode dar em detrimento da existência de um presidente da República eleito diretamente pela população e dotado de atribuições políticas efetivas, inclusive por conta de acontecimentos relevantes da história do país, como a campanha pelas “Diretas Já”, na década de 1980. A responsabilidade política da presidência da República deve ser, necessariamente, um elemento fundamental de nosso sistema de governo, seja qual for o formato que adote.

Se a mudança institucional vier a ocorrer, como se espera, ela contribuirá, certamente, para a própria caracterização futura do semipresidencialismo no plano mundial. O caso brasileiro trará, afinal, uma novidade significativa. Enquanto o mecanismo preferencial para a adoção do sistema de governo semipresidencialista tem sido a incorporação de um presidente dotado de atribuições políticas significativas a um sistema predominantemente parlamentarista, em nosso país se trataria da incorporação da responsabilidade parlamentar do chefe de governo a um sistema já estruturado ao redor de um presidente da República eleito diretamente e dotado de vasta competência política. Nelson Juliano Cardoso Matos chamou a atenção para essa peculiaridade na reunião de audiência pública de 27 de abril.

... é importante destacar como é o semipresidencialismo na Europa, que é o que geralmente



usamos como referência de comparação. Nesse continente, eles migram do parlamentarismo para o semipresidencialismo procurando corrigir problemas que consideram ser do parlamentarismo. Uma proposta de adoção do semipresidencialismo ou mesmo do parlamentarismo no Brasil tem a pretensão inversa: resolver os problemas da nossa longa experiência presidencialista.

O especialista ressaltou, ainda, à continuação, a importância de observarmos as experiências institucionais dos países vizinhos, que também se debatem com as insuficiências do presidencialismo e buscam atenuar a rigidez de alguns de seus traços.

É curioso notar, de qualquer maneira, que os precedentes de discussões mais aprofundadas entre nós, assim como a experiência pontual de mudança do sistema de governo que encontramos na história republicana brasileira, se organizaram ao redor de uma pauta semipresidencialista, embora talvez faltasse a palavra para designar o fenômeno. A curta experiência “parlamentarista” da década de 1960, anterior a toda discussão teórica sobre o semipresidencialismo, dentro e fora do país, é um caso claro. Dificilmente terá havido um presidente da República dotado de tantos poderes, em um regime que admite um chefe de governo responsável perante o parlamento, como naquela quadra histórica. Pena que o contexto de crise política generalizada impediu que o sistema se consolidasse, embora houvesse indícios de que isso poderia acontecer, se as circunstâncias fossem outras.

Vale exemplificar, por fim, e mais uma vez, que o formato de semipresidencialismo adotado em cada contexto depende, também, da evolução política do país considerado, de sua história singular. Um caso significativo é o da distinção entre o funcionamento do sistema semipresidencialista na França e em Portugal. Como se sabe, no primeiro país, o presidente da República – em linha, aliás, com o que há pouco registramos ter acontecido no Brasil na década de 1960 – intervém com muito mais minúcia na condução política do dia a dia da nação que no segundo. Para surpresa de muitos, essa distinção não foi constitucionalmente estabelecida, mas resultou,



em grande medida, de circunstâncias políticas. Octávio Amorim Filho acentuou o ponto na reunião de audiência pública de 6 de abril.

... na verdade, ... os poderes constitucionais do presidente português são mais extensos do que os poderes constitucionais do presidente francês —, lembro apenas que o presidente português pode vetar leis aprovadas pelo parlamento e pode também sobrestar decretos-leis ou medidas provisórias emitidos pelo gabinete. O presidente francês não tem esses poderes no plano constitucional. Ele tem um poder político mais amplo, porque os presidentes da França acabaram se tornando os grandes líderes políticos dos seus partidos e das suas maiorias parlamentares. É isso que engrandece a presidência francesa, não é a Constituição de 1958. Foi a evolução política da Quinta República que transformou o sistema de governo francês em um regime mais presidencialista do que premier-presidencial.

Por sua vez, as palavras de Christian Lynch, na reunião de audiência pública de 11 de maio, como que prevendo o que aconteceria entre nós em caso de adoção do semipresidencialismo, além de vir ao encontro do argumento que se quer acentuar aqui, por fazer derivar o funcionamento futuro do sistema de governo da história pregressa do país, serve, ademais, para introduzir a reflexão especificamente dirigida ao “semipresidencialismo no Brasil”. Eis o que ele disse.

... não tenho esperanças de que a eventual adoção de um sistema semipresidencial no Brasil enfraqueça o presidente da República. Eu acho que será o contrário. Fala-se muito do modelo português, mas Portugal tem uma tradição diferente da nossa. O Brasil é um país vasto e grande, como China, Índia, Rússia. O Brasil é um império, é um país imenso, com vastas assimetrias, é um país vastíssimo. Ele tem federação, estados e municípios com competências. Ele tem um Judiciário muito forte. É muito difícil governar um país nessas condições. Existe uma tradição de presidentes fortes no



Brasil. Se o Brasil vier a adotar o sistema semipresidencial, eu acho que o presidente inevitavelmente seria mais forte do que o primeiro-ministro, como acontece na França. Acho que o sistema funcionaria mais dessa maneira, com essa soberania identificada no Presidente, e o primeiro-ministro funcionando mais como uma espécie de anteparo, ... como uma espécie de auxiliar geral do governo federal. Nesse sentido, o semipresidencialismo não seria uma mudança de sistema de governo. Na verdade, seria mais um aperfeiçoamento daquilo que temos e que começou a funcionar muito mal de 10 anos para cá, ou um pouco menos.

2.4 Semipresidencialismo no Brasil

A avaliação da proposta de adoção do sistema de governo semipresidencialista no Brasil passou – como não poderia deixar de ser, e o deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança repetidamente insistiu no ponto – pela avaliação da própria experiência presidencialista brasileira. A recapitulação dessa experiência se dará em dois planos. De um lado, avaliando, em conjunto, os cento e trinta anos que ela já dura; de outro lado, acentuando as mudanças ocorridas da promulgação da Constituição Federal de 1988 até hoje, com ênfase para os últimos quinze anos.

O presidencialismo foi consagrado na primeira Constituição Republicana brasileira. A consagração se deveu certamente, como já se assinalou, ao impacto da experiência constitucional dos Estados Unidos da América sobre os restantes países do continente, impacto que, aliás, só chegou a nós tardiamente, depois de setenta anos de monarquia tendencialmente parlamentarista. Os constituintes de 1891, especialmente Rui Barbosa, o mais influente deles, se deixaram cativar, em trechos fundamentais do texto constitucional, destacadamente no que toca à divisão de poderes, pela organização institucional do vizinho do norte.

O sistema de governo então adotado supunha i) um papel crucial para o Supremo Tribunal Federal na defesa dos marcos fundamentais



do regime político, papel que, rigorosamente, ele não chegou a desempenhar nas décadas em que a primeira Constituição republicana brasileira vigorou, e ii) uma clara separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que tampouco se concretizou, então, entre nós. Na verdade, consolidou-se, na República Velha, uma dinâmica de exercício do poder político em grande medida externa aos ditames constitucionais, plasmada em arranjo institucional, chamado de política dos estados ou dos governadores, que, como lembrou Alan Daniel Freire de Lacerda, “não tinha os elementos que hoje caracterizamos como democráticos”. Já nos cinquenta anos posteriores à queda da República Velha, ou seja, de 1930 a 1980, verificou-se, em mais da metade do tempo, a concentração autoritária de poder decisório no Executivo, em regimes abertamente ditatoriais.

Difícilmente haverá quem negue, ademais, que, mesmo assim, a instabilidade política marcou os noventa anos iniciais do sistema presidencialista, brevemente resumidos no parágrafo anterior, e ainda os quarenta anos seguintes, até nossos dias. O elevado número de presidentes que não terminaram os mandatos – inclusive o primeiro deles, Deodoro da Fonseca – é um indício inequívoco de instabilidade. Presidentes foram destituídos pela força, se suicidaram, renunciaram, sofreram impedimentos. Mesmo alguns dos que permaneceram no cargo do início ao fim do mandato enfrentaram tentativas de golpe de Estado, como Juscelino Kubitschek. Arthur Bernardes governou sob estado de sítio praticamente desde que tomou posse até que transferiu o cargo para o sucessor. Enfim, embora não seja possível afirmar que todas essas turbulências decorreram do sistema de governo, parece razoável supor que ele não forneceu os instrumentos para bem enfrentá-las.

Interessa-nos, contudo, concentrar a atenção no período que se iniciou com a Constituição Federal de 1988. O contexto em que tem funcionado desde então o sistema de governo presidencialista é bastante peculiar em comparação com nossa história anterior. A apuração dos resultados eleitorais, depois do salto de qualidade ocorrido nas eleições de 1945, viria a tornar-se cada vez mais fidedigna, inclusive durante o período que se estendeu de 1964 a 1985, em que, por outro lado, inúmeros cargos no



Executivo e no Legislativo deixaram de ser preenchidos por via eletiva, o sistema partidário foi autoritariamente reduzido a dois partidos e personalidades políticas importantes foram impedidas de se candidatar ou retiradas dos cargos depois de eleitas. Ainda assim, quando o quadro de exceção foi afastado, contávamos com procedimentos eleitorais confiáveis. Nessa situação, tivemos eleições regulares para os poderes executivo e legislativo nos planos municipal, estadual, distrital e nacional durante mais de trinta anos, um recorde em nossa história, indício de que a instabilidade política poderia estar sendo afastada de nosso horizonte.

Ao longo desses trinta anos, no entanto, enfrentamos dois traumáticos processos de impedimento de presidentes da República, devidamente eleitos pelo voto popular, um, no início do período em questão, outro, no fim, em contextos de grande turbulência política. Os dois eventos, por si sós, são suficientes para levantar dúvidas sobre a real estabilidade do sistema de governo presidencialista nos últimos anos. A experiência brasileira mostra, ademais, que os traumas ocasionados pela subtração dos mandatos de chefes de governo eleitos para ocupar a presidência da República por tempo prefixado, como se supõe acontecer no presidencialismo, produzem efeitos deletérios sobre a convivência entre distintos setores políticos e sociais por período considerável. A crise que assim se tenta solucionar tende, na verdade, a se prolongar no tempo

De outra parte, parece consensual que, em parte do lapso de tempo intermediário entre os dois impedimentos de presidentes da República, o sistema funcionou com alguma regularidade e consistência. A questão que se põe é, portanto, se os dois casos de turbulência foram conjunturais, havendo motivos para crer que o sistema se reequilibrará por si mesmo, ou se conjuntural foi o período de estabilidade, havendo motivos para supor que estaremos sujeitos a grande instabilidade e ao mal funcionamento do regime democrático se não reestruturarmos o sistema de governo. Na verdade, não é de excluir a hipótese de que, mais do que propício a turbulências ocasionais, o sistema se esteja tornando crescente e estruturalmente disfuncional.

Um possível indicador da perda de consistência do regime político é o grau elevadíssimo e crescente de fragmentação do sistema



partidário brasileiro. Na reunião de audiência pública de 11 de maio, Marcelo Leonardo Tavares chegou a questionar se não estaria aí nosso principal problema institucional.

... eu faço uma provocação: qual é o principal problema na estrutura de governo no Brasil? É realmente o sistema de governo ou o sistema de eleição de deputados que possibilita o multipartidarismo fragmentado na Câmara?

A fragmentação partidária foi, inclusive, tratada como um fator a dificultar a implantação do semipresidencialismo ou, pelo menos, a recomendar cautela, como nas palavras, prudentes, de Lara Mesquita, na reunião de 27 de abril, preocupada que estava com a solução do problema decisivo para a disfuncionalidade das relações entre Executivo e Legislativo entre nós, hoje.

A minha fala hoje pode ser resumida na seguinte frase: vamos esperar a consolidação da última reforma eleitoral, que tende a diminuir a fragmentação partidária, e entender como o nosso sistema vai responder a um parlamento menos fragmentado que possibilite ao Executivo a formação de coalizões menos heterogêneas.

Mas o argumento de fundo a contrapor fragmentação partidária e semipresidencialismo é o de que tal sistema de governo exigiria coesão e coerência dos partidos políticos. A questão, porém, é que qualquer sistema de governo, para funcionar adequadamente, precisa de um sistema partidário consistente. Tanto que medidas legislativas, como assinalado no próprio trecho acima transcrito, foram tomadas para sanar as deficiências do quadro partidário, que já se manifestam, com toda clareza, sob a vigência do presidencialismo brasileiro. Até 2030, elas certamente terão produzido efeitos significativos. Tudo indica, ademais, que o sistema de governo presidencialista tem sido um vetor de desestabilização dos partidos e do sistema partidário no Brasil, tendendo a adoção do semipresidencialismo a contribuir para superar suas deficiências, como se argumentará, adiante, ao ser abordado o tema da corresponsabilização da maioria parlamentar pela condução do governo.



Se essa última observação for verdadeira, como de fato parece ser, não haverá exagero em afirmar que o presidencialismo finge resolver um problema que ele mesmo produz, o da inconsistência do sistema partidário, pois que, como bem destacou Alan Daniel Freire de Lacerda, na reunião de audiência pública de 6 de abril, e o conselheiro Jorge Octávio Lavocat Galvão voltou a sublinhar uma semana depois, como um elemento central da discussão em curso, a atração do presidencialismo, em um contexto de fragmentação partidária, vem do fato de que “ele organiza ou, pelo menos, dá a aparência de que organiza, ...a competição eleitoral e torna inteligíveis alguns movimentos das forças políticas”.

... o sistema parlamentar brasileiro, sobretudo quando fazemos uma escala comparada, é um tanto quanto desestruturado. Só que aí vem a eleição presidencial e parece que ela estrutura isso, que ela torna inteligível essa massa de partidos, que realmente estão na esquerda, na direita e no centro, mas é uma coisa um tanto quanto difícil de diferenciar da maneira como é possível em alguns sistemas partidários de outros países, até em países da América Latina, não só europeus.

Ora, a adoção do semipresidencialismo destina-se justamente, em boa medida, a esclarecer, no interior do parlamento, a posição ocupada por cada agremiação no tabuleiro partidário, o que a eleição presidencial, por si só, não é capaz de fazer adequadamente.

Um dos especialistas convidados às reuniões de audiência pública realizadas pelo GTSISGOV, José Antônio Cheibub, participou, com destaque, das pesquisas e elaborações teóricas que, na década de 1990, defenderam consistentemente a tese, à época bastante ousada, de que o Brasil era um caso de sistema presidencialista a funcionar adequadamente em contexto de elevada fragmentação partidária. A tese, em última instância, era de que existiam no país mecanismos e instrumentos de negociação para a definição de políticas públicas, que não deixavam de funcionar apenas por conta da proliferação de atores políticos. O autor segue convencido da validade dos argumentos então esgrimidos. Ele considera que não há crise institucional



no Brasil, mas uma crise política, ocasionada por fatores externos ao desenho das instituições representativas, de tal modo que o sistema voltaria a funcionar pela mera superação da crise política.

Em anterior reunião de audiência pública, Daniel Sarmento se havia pronunciado na mesma direção.

Já há estudos empíricos sobre presidencialismo de coalizão mostrando que, em governos com algum grau de competência política, é possível sim ter plena governabilidade, aprovando a agenda legislativa, sobretudo por conta dos poderes que o presidente da República tem, poderes muito importantes no campo do processo legislativo, poderes bastante importantes também, no campo orçamentário, muito embora esses tenham, de alguma maneira, sido alterados nos últimos tempos. Então, é possível que haja governabilidade dentro de um sistema presidencialista. As experiências dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula bem o demonstram.

Parece haver, no entanto, um ponto controverso nessa argumentação. Desenhos institucionais não podem ser pensados em função da eventualidade de “governos com algum grau de competência política”. Por maior destaque que mereça o fato de que o presidencialismo brasileiro nem sempre funcionou de maneira inequivocamente disfuncional, e não se pretende escamotear a realidade quanto a isso, não é menos certo que um sistema de governo tem de ser concebido para funcionar adequadamente em momentos desfavoráveis, seja por conta de fatores objetivos, que estejam dificultando o bom governo, independentemente da habilidade política do governante, seja por conta de sua eventual falta de habilidade.

Um argumento ainda mais relevante deve ser contraposto ao de José Antônio Cheibub e Daniel Sarmento. Ele foi exposto na mesma reunião de audiência pública em que o primeiro se manifestou sobre a matéria. Lúcio Rennó, na esteira da apresentação anterior de João Henrique Hummel, chamou a atenção para um fator que tornaria o “retorno” espontâneo à normalidade menos provável do que se poderia supor. É que a estabilidade do



sistema, no período em que foi alcançada, teria dependido muito, como não deixou de ser indicado na intervenção de Daniel Sarmento, da existência de “mecanismos que centralizavam o poder de agenda no presidente” da República. Eram esses mecanismos que faziam com que “o sistema se tornasse governável”. Mas eles desapareceram. O depoimento de João Henrique Hummel é particularmente relevante porque ele traz a público a percepção – quase se diria, o sentimento, embora sentimento bem informado – de quem viveu concretamente a mudança de contexto, acompanhando de perto a formulação de políticas públicas dentro e fora do Congresso Nacional.

No período imediatamente posterior à Constituinte de 1988, disse ele, a “atividade dentro do Congresso Nacional era baseada simplesmente em cima do trabalho e das proposições que vinham do Executivo. Trabalhávamos com pauta travada, por meio das medidas provisórias, e tínhamos que trabalhar junto ao Executivo”. Isso mudou. O que “estamos vendo hoje” é o poder crescente do “Legislativo de fazer pauta e discutir as políticas públicas que vão ser colocadas no debate com a sociedade. Esse é um fato real, e é o que sentimos que está acontecendo, hoje, no Congresso”. Trata-se, nas palavras do próprio João Henrique Hummel, de “uma transferência real do poder de decidir qual a política pública a ser deliberada e quais as orientações que vão ser colocadas dentro desse quadro”.

Dados foram trazidos para confirmar o sentimento. Em todo o processo, a mudança gradual no modo de tramitação das medidas provisórias foi fundamental. Daí a relevância de observar o que está acontecendo com elas. Ora, em 2021, houve 39 semanas de votação na Câmara dos Deputados e em apenas duas delas a pauta esteve sobrestada por medida provisória. Em 2022, ou seja, no ano em curso, ainda não aconteceu nenhuma semana de pauta trancada por medida provisória. Trata-se de uma alteração muito significativa na dinâmica de funcionamento parlamentar, antes permanentemente sujeito ao impacto das medidas provisórias sobre a tramitação das demais proposições.

Um ponto importante é que a nova situação não se choca com o quadro institucional formulado pela Constituição Federal de 1988. Pelo contrário, um dos objetivos explícitos da Assembleia Constituinte era transferir



de volta para o Legislativo prerrogativas que o Executivo teria usurpado em períodos de autoritarismo. De certa maneira, excepcional fora a situação que se dera na década de 1990 e no início da década seguinte, em que vigoram mecanismos institucionais que mantinham a agenda sob controle do Poder Executivo. Ainda assim, Lúcio Rennó acentuou que a retomada de prerrogativas pelo Congresso Nacional não tem sido um processo apenas informal, lastreado no texto original da Constituição Federal. Emendas constitucionais formalmente inseridas na ordem jurídica mudaram a tramitação das medidas provisórias e o processo orçamentário, para ficar apenas com duas mudanças de inegável impacto. O próprio Lúcio Rennó resumiu o significado político-institucional do que dissera.

Então, nós avançamos numa direção de fortalecimento do Legislativo. E isso não é ruim, é um pleito antigo do Parlamento brasileiro. Eu acho que desde a Constituição de 88, o Parlamento vem lutando para ganhar mais poder — e tem conseguido fazer isso —, mas o equilíbrio institucional que temos hoje não é favorável à governabilidade, como foi, talvez, até 2005 ou 2006, quando o Executivo, de fato, assumia o papel de líder de governo, líder da maioria, e fazia avançar sua agenda legislativa com muito sucesso, dominando a agenda e tendo uma taxa de sucesso muito elevada para as suas propostas. Isso mudou radicalmente. Os dados mostram isso com muita clareza, seja nessa taxa de dominância, seja na taxa de sucesso, seja na questão do uso das medidas provisórias.

O deputado Samuel Moreira acentuou, nessa ocasião, como já o fizera em outras, o potencial disruptivo que o quadro, revelado com especial clareza e fundamentação pelos expositores, continha. A crise institucional podia estar sendo gestada, mesmo que ela ainda não se expressasse, de fato, com toda a evidência. E cabia aos representantes eleitos do povo antecipar-se a ela, prevenir-se contra ela. O comentário acabou se revelando um ponto de passagem adequado para as conclusões desta parte do Relatório,



especialmente dedicada à reflexão sobre o papel que os semipresidencialismo pode vir a desempenhar no Brasil.

*

Indício do correto encadeamento das discussões realizadas no Grupo de Trabalho é que seu coordenador, deputado Samuel Moreira, fechou os trabalhos, em cada uma das duas reuniões finais do GT, uma, de audiência pública, outra, com o Conselho Consultivo, com observações que trouxeram conclusão adequada à reflexão desenvolvida no GTSISGOV sobre o que se pretende alcançar com a adoção do sistema de governo semipresidencialista no Brasil. “Compartilhamento de responsabilidades” é a fórmula, usada na reunião de audiência pública, que melhor expressa essa conclusão, como se tentará mostrar a seguir.

O diagnóstico a que se chegou sobre o funcionamento do sistema de governo vigente foi o de que ele não estimula a corresponsabilidade governativa dos mandatários eleitos para preencher as duas instâncias de representação política mais importantes, a presidência da República e o Congresso Nacional. Isso torna o sistema internamente vulnerável. O problema decisivo é a alta probabilidade de que um presidente da República se eleja com um programa e os parlamentares, inclusive os da base do governo, atuem tendo em vista outras prioridades, igualmente legítimas, pois decorrentes da relação que estabeleceram com o eleitorado durante a campanha eleitoral. Essa situação tende a fragilizar o governo – sempre sujeito a perder, aberta ou disfarçadamente, sua base de apoio parlamentar – e a prejudicar a implantação do programa de governo, pois seus supostos apoiadores no Congresso Nacional não necessariamente o assumem como seu, mas priorizam demandas pontuais de seu eleitorado. Nem é preciso acentuar aqui a que grau de distorção política uma situação dessas pode levar.

A questão central, portanto, não é a de definir que instâncias do Estado fortalecer ou enfraquecer com a mudança do sistema de governo, mas a de propiciar a convergência entre as várias instâncias em um sistema de governo de responsabilidade compartilhada e, por isso, efetivo. Para alcançar, sem traumas excessivos, essa mudança substantiva, o caminho adequado é partir de elementos já existentes no regime político e introduzir alterações



pontuais que o tornem operacional. Em suma, respeitar a tradição institucional brasileira para bem aperfeiçoá-la.

Ora, os dois elementos centrais de nosso sistema de governo são um presidente dotado de prerrogativas para participar ativamente da condução do país, inclusive por conta da alta legitimidade política decorrente da eleição direta, e um parlamento, também eleito, dotado de prerrogativas constitucionais igualmente relevantes, entre as quais avulta, é óbvio, a de legislar, ou seja, a de tomar as decisões condicionantes da própria possibilidade de governar. Que essas duas instâncias existam, que elas sejam eleitas e que detenham influência decisiva sobre as decisões nacionais são conquistas do povo brasileiro. Devem ser preservadas.

A inovação necessária é a introdução de uma figura intermediária entre os dois polos potencialmente conflitantes, ou seja, entre o presidente e o parlamento. Essa figura, que assegura o compartilhamento de responsabilidades, é o chefe de governo, indicado pelo presidente da República, mas firmemente vinculado à maioria parlamentar, pois sujeito à confiança do parlamento. O presidente não se desvincula do governo, pois indica seu chefe e compartilha com ele a responsabilidade política pela condução do país. O chefe de governo não se desvincula da maioria parlamentar, pois depende de sua confiança para subsistir. O parlamento tampouco se desvincula do governo, que só se forma e subsiste com sua sustentação, baseada em uma pauta de prioridades devidamente negociada. Por fim, caso o governo perca o apoio parlamentar, sendo retirado de funções, ainda assim o sistema tende a se reequilibrar rapidamente, pois o presidente, eleito para exercer o mandato por prazo prefixado, pode propor um novo chefe de governo, que reconstrua a maioria parlamentar, afastando, assim, os traumas inerentes ao excessivamente lento processo de impedimento de presidentes da República em sistemas presidencialistas.

Trata-se, neste último caso, e vale o registro, de uma das situações em que mais claramente se manifesta o papel político transcendental do presidente da República no sistema semipresidencialista, como bem destacou Octávio Amorim Filho.



... na minha opinião, o papel mais importante do chefe de Estado seria o de ser o ator político principal na resolução de crises de governo. Quando um primeiro-ministro se tornasse muito impopular ou perdesse legitimidade por alguma razão, o presidente da República, chefe de Estado, entraria com suas armas nucleares, sobretudo a dissolução do Parlamento.

A lógica do compartilhamento de responsabilidades se estende à dinâmica partidária. Embora a discussão do sistema partidário não se confunda com a que discussão do sistema de governo, tanto que vem sendo travada pelo Congresso Nacional em outras instâncias, já tendo produzido frutos legais relevantes, não se pode negar que o sistema de governo atual não estimula a consistência dos partidos políticos em sua atuação parlamentar e extraparlamentar. A situação será diferente quando os partidos tiverem de compartilhar explicitamente a responsabilidade por um programa de governo contratado entre as forças que componham a base do governo no parlamento. Esse é o componente parlamentarista inerente ao sistema semipresidencialista, por mais extensas que sejam, nele, as competências do presidente da República.

Vale reproduzir, quanto a isso, as palavras do coordenador do GTSISGOV na última reunião com o Conselho Consultivo, em 8 de junho.

há um presidente que, no caso brasileiro, pela tradição, ... deve ser um presidente forte. Ele não pode ser uma rainha da Inglaterra, como dizem, mas nesse sistema tem que haver um componente parlamentarista, que faça com que os partidos se reúnam para dar estabilidade ao governo e faça com que eles participem do governo e formem o governo.

A maioria parlamentar que sustenta o governo responde pelo rumo e pelas decisões que ele toma. Há, em resumo, para voltar à formula que melhor define a situação, compartilhamento de responsabilidades.

Uma observação final se faz aqui indispensável. O fim almejado com a mudança do sistema de governo em direção ao



semipresidencialismo não é apenas o de obter estabilidade política e produzir uma dinâmica governamental mais efetiva, embora esse resultado deva ser também alcançado. O que realmente se almeja é intensificar a capacidade do eleitorado de efetivamente definir os rumos do governo e do país. Há um acréscimo de poder do eleitor quando o parlamentar que ele elege pode participar diretamente da formação do governo e fica obrigado, por isso, a se posicionar claramente na situação ou na oposição. O eleitor não vai deixar de cobrar a atenção de seu representante para as demandas específicas de sua região, mas a cobrança se estenderá a questões programáticas, estruturais. Como ele pretende se posicionar em relação à inflação, ao desemprego? Atualmente, a relativa desarticulação entre os votos para o Executivo e o Legislativo dificulta sobremaneira que o eleitor determine – ou mesmo conheça com a devida clareza – a linha programática a ser seguida pelo deputado eleito com seu sufrágio, ficando a relação entre eles muitas vezes restrita à resposta eventual a demandas pontuais. O objetivo, em suma, é o reforço da democracia.

Não se trata de questão de pequena monta. Há riscos de ruptura institucional envolvidos na manutenção de um sistema de governo internamente incongruente. Esses riscos foram mais de uma vez assinalados nas reuniões do Grupo de Trabalho, como se nota nas palavras do próprio deputado Samuel Moreira, pronunciadas em 13 de abril. “Se não se responsabilizar o deputado, perante o eleitor, pela qualidade dos resultados do governo, vai haver um descolamento cada vez maior, partindo, provavelmente, na minha opinião, infelizmente, para uma crise no futuro”.

2.5 Consulta popular a respeito da alteração do sistema de governo

A possibilidade de se consultar diretamente a população sobre a eventual adoção do sistema de governo semipresidencialista ganha especial relevância entre nós por conta de uma particularidade da história recente do Brasil. Realizamos, nas décadas de 1960 e de 1990, consultas populares – mais precisamente, um referendo, em 1963, e um plebiscito, em 1993 – para identificar o sistema de governo da preferência da população brasileira, tendo havido, em ambos os casos, manifestação popular pela subsistência do



presidencialismo. Até por isso, questiona-se com alguma frequência a viabilidade de se adotar um sistema de governo, distinto do atualmente vigente, sem que haja, mais uma vez, obrigatoriamente, consulta direta à população. O tema não é simples e merece ser avaliado em mais de um plano.

As discussões no seio do GTSISGOV foram conclusivas, em um primeiro plano, a respeito da inexistência, na Constituição Federal, de cláusula pétrea referente ao sistema de governo. O ponto é relevante. Se o presidencialismo fosse cláusula pétrea, toda a discussão do Grupo de Trabalho seria irrelevante. Simplesmente não haveria como modificar, por emenda à Constituição, o sistema de governo vigente, fosse ou não fosse a modificação diretamente endossada pela população.

Em um segundo plano, cabe indagar da necessidade jurídica do recurso à consulta popular para legitimar uma emenda constitucional especificamente destinada à alteração do sistema de governo. A hipótese, de saída, se afigura algo esdrúxula, pois, ao que tudo indica, não haveria nenhum caso análogo em nossa ordem jurídica. No entanto, dois ilustres constitucionalistas, convidados a reuniões de audiência pública pelo Grupo de Trabalho, Marcelo Leonardo Tavares e Daniel Antônio de Moraes Sarmiento, embora concordassem quanto à inexistência de cláusula pétrea a impedir peremptoriamente aquela alteração, se manifestaram pela necessidade da consulta popular. Marcelo Tavares o fez em 11 de maio.

... na minha compreensão, não seria possível, por emenda constitucional, alterar o sistema de Governo sem fazer uma nova consulta ao povo, como foi feita no início da década de 90.

Daniel Sarmiento o fez em 6 de abril.

... eu diria que, do ponto de vista jurídico, ela [a consulta popular] é necessária, sim. Há inclusive autores que têm uma posição mais extrema do que a minha, que dizem que, como a separação de poderes é cláusula pétrea e como as eleições diretas, para uma presidência forte, estariam no núcleo da identidade da Constituição, a mudança nem seria



possível. Não é o que eu acho. Acho que ela é possível. Acho que o núcleo de identidade da Constituição não é presidencialismo; é democracia, Estado de direito e direitos fundamentais. Acho que ela é possível, mas, para que ela ocorra, é fundamental que haja essa consulta popular.

A tese não parece sustentável. Trata-se de matéria da competência do Congresso Nacional, sobre a qual ele decide com autonomia, em representação do povo brasileiro. Respeitados os procedimentos constitucionalmente consagrados para a modificação da legislação vigente, o constituinte derivado não pode ser tolhido em suas prerrogativas constitucionais apenas porque, em oportunidades anteriores, a última delas datada de cerca de trinta anos atrás, foram realizadas consultas populares quando se cogitou de substituir o sistema de governo presidencialista no Brasil.

Há, no entanto, um terceiro plano a considerar, o da eventual necessidade política de uma consulta à população sobre a alteração do sistema de governo. A questão foi vivamente discutida nas reuniões promovidas pelo GTSISGOV. Apesar da dificuldade de envolver todo o eleitorado nacional em uma discussão consistente e bem informada a respeito de tema tão complexo como o da configuração do sistema de governo, o Grupo de Trabalho se encaminhou gradativamente na direção da razoabilidade de se realizar a consulta popular. Foram, inclusive, aventadas hipóteses sobre a maneira de o fazer.

Uma hipótese seria a de submeter a conformação completa do novo sistema de governo à aprovação (ou rejeição) popular. Uma emenda à Constituição seria previamente elaborada e aprovada, contendo nela mesma a convocação de um referendo sobre seu conteúdo, de tal maneira que o novo sistema só entrasse em vigor depois que a população o referendasse. Em linha semelhante, de sujeitar à aprovação popular um sistema de governo previamente desenhado, foi levantada a possibilidade de que o referendo acontecesse apenas após um período de experiência com o novo sistema, de modo que a população escolhesse entre dois sistemas cujo funcionamento ela conheceu na prática. Essa seria uma estratégia útil, inclusive, para ultrapassar



a dificuldade de se realizar uma votação bem informada sobre um tema tão complexo.

Outra hipótese seria a da realização prévia de um plebiscito sobre a mudança do sistema de governo, ficando a cargo do Congresso Nacional a regulamentação posterior de seu resultado. O plebiscito seria convocado por decreto legislativo, nos termos da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que “regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal” (plebiscito, referendo e iniciativa popular). E a regulamentação posterior da decisão popular, caso a opção fosse pela modificação do sistema de governo, seria feita por emenda à Constituição. Essa é a linha de atuação sugerida à Câmara dos Deputados neste Relatório, pelas razões a seguir expostas.

Uma mudança de grande porte no regime de representação política dificilmente se realiza sem significativa convergência de esforços. Para que a proposta de adoção de um novo sistema de governo seja amplamente assimilada e defendida, é importante mobilizar pessoas e instituições para, pela discussão e reflexão coletiva, dela se apropriar. A criação do GTSISGOV, com o objetivo de formar massa crítica no Congresso Nacional a respeito do sistema de governo semipresidencialista, não deixou de ser parte desse processo de mobilização. Descobrimos, ademais, ao longo do caminho, dentro e fora das reuniões formalmente organizadas pelo Grupo, que, ao se discutir abertamente o tema, em toda a sua complexidade, as pessoas que participam da discussão adquirem crescente simpatia pela proposta do semipresidencialismo. É da discussão bem informada que emerge a descoberta de que se trata efetivamente de uma resposta adequada e viável às disfuncionalidades de nosso regime político.

Ora, os processos decisórios em que a população é chamada a se manifestar diretamente sobre temas de interesse coletivo não se destinam apenas a produzir e legitimar a decisão final coletivamente tomada. Eles cumprem também o papel de estimular e informar a reflexão popular sobre temas de envergadura e relevância política e social. Se estamos convencidos de que as insuficiências de nosso sistema de governo se tornarão mais evidentes nos próximos anos, se acreditamos no semipresidencialismo como



uma resposta a essas insuficiências e se confiamos na capacidade da população de se apropriar da discussão e tomar posição esclarecida sobre uma questão assim complexa, cabe propiciar as condições para que o debate se estenda pelo país. Não há instrumento mais poderoso para o fazer do que a convocação da população para discutir a matéria em profundidade e sobre ela decidir plebiscitariamente.

A Constituição Federal e a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, indicam o caminho a ser seguido. O art. 14, *caput*, da Constituição, prevê a hipótese de realização de plebiscito, enquanto seu art. 49, XV, atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para convocá-lo. A Lei nº 9.709, de 1998, esclarece que o plebiscito deve ser convocado “mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional” e determina, ainda, que a Justiça Eleitoral expeça instruções para sua realização. O Tribunal Superior Eleitoral já expediu, aliás, a Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, que “estabelece diretrizes para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias”. Sua leitura é por demais esclarecedora dos mecanismos disponíveis para levar adiante o plebiscito³. Estão dadas, em suma, as condições para que a consulta popular seja realizada sem grandes dificuldades ou traumas, no momento que a Câmara dos Deputados achar oportuno.

Ao fim deste Relatório, será anexada, como contribuição ao debate sobre o tema, uma minuta de projeto de decreto legislativo destinado a convocar plebiscito sobre a adoção do sistema de governo semipresidencialista no Brasil. Se a Casa resolver apostar nesse caminho para chegar ao semipresidencialismo, a própria coleta de assinaturas para sua apresentação se constituirá em um novo ponto de partida para o aprofundamento da discussão e para a mobilização de vontades ao redor da mudança do sistema de governo. Chegando a jornada a bom termo, com a realização da consulta plebiscitária, se terá obtido aquilo de que mais necessitam as propostas de inovação institucional de grande envergadura: respaldo popular.

³ Ele pode ser encontrado em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>



3 Propostas do GTSISGOV

3.1 A necessária mudança do sistema de governo

Os depoimentos ouvidos e as discussões realizadas no “Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV consolidaram, entre seus membros, a convicção de que as regras nodais do sistema de governo presidencialista não mais se revelam adequadas, se é que alguma vez se revelaram, para estruturar o regime de representação política brasileiro. As deficiências aparecem, sobretudo, em duas situações.

Primeiro, o presidencialismo se mostrou, historicamente, pouco capaz de lidar com crises de deslegitimação popular e parlamentar dos governos ocorridas em meio aos mandatos. Provavelmente, essa incapacidade contribuiu, ao longo de nossa história, para as quebras do regime representativo e sua substituição por regimes de exceção. Mesmo quando não se chegou a rupturas extremas, o regime foi submetido a tensões evitáveis, se fosse diferente o sistema de governo, como as que redundaram, já sob a vigência da Constituição Federal de 1988, em processos de impedimento de dois presidentes da República. Aqui, o elemento negativo principal é a excessiva rigidez da duração dos mandatos, que impede adequações de rumo, mesmo em casos de confrontos insuperáveis entre os Poderes, sem possibilidade sequer de recurso ao próprio eleitorado para os dirimir.

Segundo, a separação excessiva entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo tem produzido situações em que nenhum dos dois consegue exercer adequadamente suas atribuições. O problema de fundo, identificado com especial clareza pelo deputado Enrico Misasi, em mais de uma de suas intervenções no Grupo de Trabalho, reside provavelmente no fato de que, muito mais do que em épocas passadas, administrar significa hoje aprovar leis. Sendo assim, as atribuições legislativas e executivas necessariamente se imbricam profundamente. Um sistema de governo, como o presidencialista, que



supõe a separação rígida entre essas duas funções, está condenado, de uma maneira ou de outra, à disfuncionalidade.

No caso brasileiro, essa tendência geral do presidencialismo à disfuncionalidade tem se expressado principalmente pelo reforço do poder do Congresso Nacional, o que, aliás, não surpreende, pois é dele, afinal, a última palavra no processo legislativo, inclusive no processo orçamentário. A situação revela-se disruptiva pela inexistência do estímulo institucional correspondente para que os partidos e legisladores da base parlamentar do governo assumam a responsabilidade pela execução do programa governamental. Essa situação só pode resultar em crises políticas periódicas e em inoperância do Estado. Há urgência em sanar o problema. E a solução é justamente uma mudança institucional que torne o Legislativo mais claramente corresponsável pelo governo, o que se alcança, em um paradoxo apenas aparente, tornando a formação e permanência do governo dependente do aval da maioria parlamentar.

3.2 Elementos fundamentais do semipresidencialismo a implantar no Brasil

A adoção do semipresidencialismo no Brasil passa necessariamente pela aprovação de uma emenda à Constituição. Logo, pela deliberação de comissões especiais, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que discutirão a proposta de emenda. É nesse processo que a nova conformação da relação entre os Poderes será definida detalhadamente.

O Relatório do GTSISGOV se propõe, no entanto, a colaborar para a tarefa. O ponto decisivo é distinguir as mudanças a realizar por nível de relevância. Trata-se, em outras palavras, de definir, antes e como que separadamente das demais decisões, aquelas mudanças sem as quais o esforço de implantação de um sistema de governo semipresidencialista simplesmente não faria sentido. Elas podem ser facilmente resumidas.

O semipresidencialismo no Brasil passará necessariamente pela:

- 1) eleição popular direta do presidente da República;



2) indicação do primeiro-ministro pelo presidente da República para exercício do cargo enquanto dispuser de confiança da maioria parlamentar;

3) separação entre chefia de Estado, exercida pelo presidente da República, e chefia de governo, exercida pelo primeiro-ministro.

Observados esses elementos fundamentais, outras decisões terão de ser tomadas pelo legislador, para algumas das quais o GTSISGOV se permite também fazer sugestões. Trata-se, no entanto, mais de um roteiro de questões a abordar que de uma proposta acabada. Na última reunião dos membros do Grupo de Trabalho e de seu Conselho Consultivo, em 2 de junho, ficou transparente a existência de consenso, no Grupo, sobre o encaminhamento geral da proposta de mudança de sistema de governo. Mas alguns pontos específicos da configuração do sistema semipresidencialista deverão ser retomados quando da discussão de uma proposição legislativa propriamente dita e, em última instância, serão decididos nas votações finalmente realizadas nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Um bom exemplo de questão controversa patenteou-se naquela reunião do GTSISGOV, o da natureza da sessão parlamentar destinada à aprovação do nome do primeiro-ministro. Se poderia pensar que, sendo uma matéria que diz respeito à representação do povo, ela se restringiria à deliberação da Câmara dos Deputados. O Senado Federal ocuparia outra posição no tabuleiro institucional, evidenciada no fato de ele não estar sujeito a dissolução, ao contrário da Câmara. Também se poderia pensar, contudo, que, sendo uma matéria a solicitar grande consenso nacional, o nome do primeiro-ministro deveria ser aprovado separadamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Embora bons argumentos possam ser esgrimidos a favor das duas soluções, e ainda de outras, resolveu-se sugerir, adiante, neste Relatório, o caminho intermediário, qual seja, o da realização de sessão unicameral do Congresso Nacional, com cada parlamentar dispondo de um voto no processo de definição do nome do primeiro-ministro.



Esse é apenas um dos casos em que o GTSISGOV resolveu tomar posição a respeito de questões que se encontram fora daquele núcleo de elementos fundamentais, já apresentado, sem os quais não se pode sequer falar de adoção do semipresidencialismo no Brasil. As sugestões do Grupo serão expostas à continuação, encadeadas, na medida do possível, de acordo com sua importância relativa para a configuração do sistema de governo, a começar pela distribuição de competências entre o presidente da República e o primeiro-ministro.

3.3 Distribuição de competências entre presidente da República e primeiro-ministro

Convém repisar a noção de semipresidencialismo como um sistema de governo em que o Poder Executivo é ocupado por um presidente eleito popularmente (o “chefe de Estado”), com mandato fixo e independente, junto a um primeiro-ministro (o “chefe de governo”) e aos demais ministros do gabinete, sujeitos à confiança de uma maioria parlamentar. Há, portanto, uma dualidade no Poder Executivo, enquanto no presidencialismo a chefia de Estado e a chefia de governo se conjugam em um único ente.

As discussões travadas no GTSISGOV conduziram à conclusão de que a mudança para um sistema de governo semipresidencialista deve incluir um redesenho das competências atribuídas ao presidente da República e ao primeiro-ministro.

Nesse ponto, faz-se importante recordar a diferença entre chefia de governo e chefia de Estado.

O chefe de governo exerce as funções executivas, dirigindo a administração pública. Em um sistema semipresidencialista, conduz a nação na busca da consecução das diversas estratégias, programas e ações. Fica, ordinariamente, responsável pela escolha dos ministros de Estado e pela formação de uma maioria parlamentar que sustente o governo.

O chefe de Estado, a seu turno, ocupa-se das linhas-mestras estatais, como as relações diplomáticas com outros países e o aperfeiçoamento das instituições políticas nacionais. Nesse sentido, mantém



relação com Estados estrangeiros e exerce o comando das Forças Armadas. Seu papel crucial no sistema de governo, contudo, é o de indicar o primeiro-ministro. Ao exercer esse papel, que exige especial capacidade de avaliação da conjuntura e dos anseios da população, ele se torna corresponsável pelo governo.

Quanto à distribuição de competências, o ponto fundamental na passagem do presidencialismo para o semipresidencialismo é a definição de que atribuições do Poder Executivo permanecem com o presidente da República e que atribuições são transferidas para o primeiro-ministro. E o critério de definição mais importante passa justamente pela distinção entre atribuições de chefia de Estado e atribuições de chefia de governo.

Sem nos afastarmos muito do leque de competências do Poder Executivo atualmente estabelecido na Constituição Federal, podemos considerar serem as seguintes as atribuições mais adequadas ao presidente da República, como chefe de Estado, em um sistema semipresidencialista:

- a) indicar e nomear o primeiro-ministro;
- b) nomear os ministros de Estado;
- c) receber e aprovar o programa de governo do primeiro-ministro;
- d) exercer o comando supremo das Forças Armadas;
- d) iniciar o processo legislativo;
- e) sancionar e vetar projetos de lei;
- f) promulgar e fazer publicar as leis;
- g) decretar o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal;
- h) convocar e presidir o Conselho da República.

Pode-se mencionar ainda a hipótese — excepcionalíssima — de dissolução do parlamento por iniciativa do presidente da República, presente nos sistemas semipresidencialistas (e parlamentaristas) em caso de grave crise política e institucional, mediante o preenchimento de requisitos



rigorosos e determinados. De toda forma, a medida extravagante restringir-se-ia à Câmara dos Deputados, não envolvendo o Senado Federal, uma vez que apenas aquela Casa, em razão do seu número de membros, poderia formar maioria apta a conceder estabilidade ao gabinete. Como já se anunciou, a hipótese é de rara ocorrência.

No âmbito das competências do presidente da República, dois pontos são também dignos de nota. Um deles no domínio interno; o outro, no campo externo.

Internamente, há que se ressaltar a responsabilidade política da qual está investido o presidente da República no semipresidencialismo. Com efeito, é ele quem indica o primeiro-ministro, o qual, por sua vez, presidirá o gabinete. Como se percebe, é o presidente peça fundamental para a formação do governo, que conduzirá os destinos da nação.

Na esfera externa, merecem destaque as incumbências do presidente da República concernentes ao comércio internacional. Todo um conjunto de operações comerciais realizadas entre o Brasil e outros Estados soberanos — regidas por acordos internacionais e relativas à circulação de bens e de serviços, mão de obra e até mesmo o movimento de capitais — estarão sob a condução do chefe de Estado. Nesse ponto, convém recordar a importância do comércio internacional para o país, com todos os seus impactos relativos a inovação, diversidade produtiva e consumo.

Ainda na seara internacional, toca ao presidente da República representar a União na manutenção de relações com Estados estrangeiros e na participação em organizações internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio.

Quanto ao primeiro-ministro, a ele caberia, como chefe de governo:

- a) exercer a direção superior da administração federal;
- b) elaborar o plano de Governo e submetê-lo à aprovação do Congresso Nacional;



- c) indicar, para nomeação pelo presidente da República, os ministros de Estado e solicitar a exoneração destes;
- d) indicar o Advogado-Geral da União, bem como o presidente e os diretores do Banco Central;
- e) promover a unidade da ação governamental, elaborar planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, submetendo-os ao Congresso Nacional;
- f) expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;
- g) editar decretos autônomos;
- h) enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamentos;
- i) prestar contas, anualmente, ao Congresso Nacional, até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- j) prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;
- k) proferir pronunciamento, por ocasião da abertura da sessão legislativa para expor a situação do País e informar as providências a serem adotadas pelo Governo, apreciando a realização das metas previstas no Plano Plurianual de Investimentos e nas leis orçamentárias;
- l) estabelecer as diretrizes gerais da política, assumindo por isso integral responsabilidade.

Entende-se que, dessa forma, restariam bem esboçados os limites de atuação de cada órgão superior — presidência da República e governo —, concedendo-se plena condição para que o presidente atue como o mais alto representante do Estado e o primeiro-ministro conduza as estruturas político administrativas, formulando e liderando políticas públicas aptas à realização dos fins estatais.



Registre-se que, da forma exposta, deixar-se-ia com o presidente da República, como bem observou o ex-presidente Michel Temer, em reunião do GTSISGOV com seu Conselho Consultivo, realizada em 2 de junho de 2022, não apenas funções de chefe de Estado, mas atribuições complementares que trariam solidez ao desempenho do seu mandato.

Ponto de relevo diz respeito às competências legislativas reunidas pelo presidente da República no sistema que ora se propõe. O tema, não à toa, foi objeto de segura advertência do ministro Nelson Jobim em reunião do Conselho Consultivo, realizada em 4 de maio de 2022, a qual se transcreve a seguir.

Eu diria que nós temos que discutir primeiro, independentemente do nome a ser dado, quais são os poderes que devem ou não ser atribuídos ao Presidente da República. Eu dividiria em dois tipos os poderes do Presidente da República: o seu poder legislativo e o seu poder não legislativo. Em relação a poderes legislativos do Presidente da República, a pergunta é: ele terá iniciativa legislativa? Sim ou não? Se for "não", terminou. ... Se for "sim", é preciso saber, entre as competências legislativas que nós conhecemos, se será a competência comum, a competência concorrente ou a competência exclusiva, ou se haverá convívio das três. É uma questão a ser examinada no desenho do poder do Presidente.

A resposta do GTSISGOV, quanto a esse ponto, caminhou sempre no mesmo sentido, qual seja, a atribuição de ampla competência legislativa ao chefe de Estado. Dessa forma, como já se anunciou, competiria ao presidente da República — além de iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição —, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis.

A previsão de tais competências, conferindo-se larga possibilidade de atuação do presidente da República na atividade legiferante, vai ao encontro do que já se afirmou neste Relatório a respeito do papel relevante desse agente político no sistema semipresidencialista, indo muito além de qualquer natureza simbólica. Daí se reafirmar que o poder, no citado



sistema de governo, é compartilhado entre presidente da República e primeiro-ministro, não podendo o chefe de Estado se eximir de suas responsabilidades políticas, na medida em que a ele coube a indicação do primeiro-ministro.

Nesse contexto, destaca-se o poder de veto, o qual integra o sistema de freios e contrapesos, essencial ao desempenho das funções estatais. Tal poder transita entre o jurídico e o político e representa garantia do próprio estado democrático de direito, chegando Montesquieu a dizer que, caso o poder Executivo não pudesse exercê-lo, seria despojado de suas prerrogativas.

Conscientes desse imperativo, propomos a manutenção dessa prerrogativa no rol competências do presidente da República.

3.4. Indicação e responsabilização do primeiro-ministro

Já se disse que, no semipresidencialismo, tem-se a presença de um presidente eleito pelo voto popular, para um mandato fixo, e de um primeiro-ministro e um gabinete responsáveis perante o parlamento.

Duas questões assumem relevo nesse contexto: como se dá a designação do primeiro-ministro e de que forma se opera sua responsabilização.

3.4.1. Indicação do primeiro-ministro

Quanto à designação do primeiro-ministro, as discussões no GTSISGOV sempre giraram em torno de uma premissa, qual seja, sua indicação pelo presidente da República, submetida à apreciação pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, enquanto uma das competências do presidente da República seria indicar o primeiro-ministro, caberia ao Congresso Nacional votar a indicação do primeiro-ministro e aprovar seu programa de governo.

É possível inventariar, cronologicamente, os seguintes passos envolvidos nesse processo:



1º) Os partidos políticos que compõem a maioria no parlamento, celebram contrato de coalizão, contendo os pontos fundamentais do programa de governo a ser cumprido pelo primeiro-ministro que vier a ser indicado;

2º) O presidente da República indica o nome do primeiro-ministro;

3º) O indicado apresenta ao presidente da República o programa de governo (sugere-se, para tanto, prazo de dez dias contados da indicação);

4º) Após aprovação do programa de governo pelo presidente da República, seu teor é comunicado ao Congresso Nacional;

5º) O nome do indicado a primeiro-ministro é submetido à apreciação pelo Congresso Nacional, em sessão unicameral;

6º) Aprovada a indicação pelo Congresso Nacional, o presidente da República nomeia o primeiro-ministro e, por indicação deste, os demais membros do Conselho de Ministros;

7º) Efetuadas as nomeações, o primeiro-ministro e os demais integrantes do Conselho de Ministros devem comparecer ao Congresso Nacional para discussão do programa de governo.

Em linhas gerais, seria esse o caminho relativo à formação do governo no sistema semipresidencialista que se cogita para o Brasil. Entende-se que, dessa forma, confere-se ativa participação a todos os atores envolvidos no processo.

Com efeito, a indicação do primeiro-ministro, se tem origem na presidência, nela não se exaure, na medida em que passa por deliberação no parlamento.

O nomeado, por sua vez, indica seu gabinete e elabora seu programa de governo — cujas notas fundamentais foram definidas pelos partidos políticos —, que será objeto de ampla discussão.



Percebe-se que ao parlamento será franqueada a função não apenas de legislar, mas de “executar”, sendo os parlamentares e partidos políticos que compoñham a maioria também responsáveis pelo governo que sustentam.

3.4.2 Responsabilização do primeiro-ministro

A segunda questão que se coloca é relativa à responsabilização do primeiro-ministro. Poderia o governo (primeiro-ministro e ministros) ser destituído também pelo presidente da República (e não apenas pelo parlamento)? A resposta dependerá da espécie de semipresidencialismo adotada, de acordo com as fórmulas que se têm tornado dominantes: premier-presidencialismo ou presidencial-parlamentarismo.

Na primeira modalidade — premier-presidencialismo —, primeiro-ministro e gabinete poderiam ser removidos apenas pelo parlamento. No segundo tipo — presidencial-parlamentarismo — também o presidente da República poderia demitir, de forma unilateral, o governo (primeiro-ministro e gabinete).

Nesse âmbito, a destituição do primeiro-ministro dar-se-ia por meio da aprovação de moção de desconfiança pelo parlamento.

Surgida no Reino Unido, a moção de desconfiança, quando aprovada, leva ao afastamento do primeiro-ministro, junto com seu gabinete de ministros, em razão da perda de apoio político no parlamento. Trata-se de forma bem menos traumática que o atual *impeachment*, para a substituição de um governo que já não conta com o apoio necessário para a condução do país.

Até mesmo para que se mantenha maior equilíbrio na divisão dos Poderes, entende-se que a opção premier-presidencialista seria a mais indicada para o caso brasileiro. Parece viável, assim, a adoção de modelo em que a moção de desconfiança poderia ser iniciada tanto pelo presidente da República como pelo parlamento, mas sempre por este seria apreciada.

Descreve-se a seguir uma possível configuração para o instituto:



- a) fluência de prazo mínimo, após a posse do primeiro-ministro, para que possa ser apresentada moção de desconfiança;
- b) iniciativa para apresentação (da moção) restrita ao presidente da República e a ambas as Casas do Congresso Nacional;
- c) aprovação da moção pela maioria absoluta do parlamento, em sessão unicameral;
- d) vinculação da aprovação da moção de censura à eleição, em prazo reduzido, de novo primeiro-ministro;
- e) prazo mínimo, após a rejeição de moção de censura, para que seus signatários possam apresentar nova moção;
- f) apresentação de, no máximo, três moções de censura por sessão legislativa.

Tais mecanismos concederiam maior estabilidade ao sistema, na medida em que o governo estaria lastreado em uma maioria constituída desde o princípio — e não formada a cada projeto submetido a apreciação. Ademais, desfeita uma maioria, ato contínuo, outra se formaria.

Proposta para o futuro semipresidencialismo brasileiro a merecer especial menção é a da moção de censura construtiva. Como se sabe, a característica principal desta modalidade de moção de desconfiança é a obrigação de que sua deliberação inclua a indicação simultânea — ou em curto prazo — de um novo nome para a chefia de governo.

Em termos mais simples, na moção construtiva não se pode desconstituir um governo anterior sem que se estabeleça outro encarregado de substituí-lo. É o modelo praticado, com alguma variação, em países como Alemanha, Espanha, Japão, Suécia, Bélgica, Itália e Israel.

Evita-se, assim, vazios de governo, criando-se fator de estabilidade e alternância.

Da forma descrita, consideramos que os mecanismos de responsabilização do primeiro-ministro bem cumprirão o seu papel — de



substituição do governo a bem da consecução dos fins estatais — sem que sejam banalizados ao sabor de interesses de ocasião.

3.5 Contrato de coalizão e programa de governo

Ao tratarmos do semipresidencialismo no Brasil em tópico anterior deste relatório, já tivemos a oportunidade de mencionar a dificuldade hoje enfrentada pelo presidente da República na árdua tarefa de compor uma base de apoio no parlamento. Se a formação de tal base é de difícil execução, mais complexa ainda se mostra a sua identificação por parte do povo e dos diversos atores do sistema político.

Quem integra tal base? O presidente da República acaba por depender de um núcleo (no Congresso Nacional) cuja identidade se desconhece. Eis um problema cuja solução pode ser viabilizada pela adoção do sistema semipresidencialista.

A mudança se mostra alvissareira na medida em que, com o semipresidencialismo, a formação de maioria será feita às claras. A população, pela via direta, elege o presidente, credenciando-o a escolher um primeiro-ministro apoiado, com toda transparência, em uma maioria parlamentar que dará sustentação às ações governamentais voltadas ao alcance das finalidades estatais.

A solidez desse sistema passa, certamente, pelos institutos do “contrato de coalizão” e do “programa de governo”. Se não vejamos.

Na configuração que se propõe, antes mesmo da indicação do primeiro-ministro pelo presidente da República, os partidos políticos que compõem a maioria parlamentar formalizam um ajuste (contrato de coalizão), contendo os pontos fundamentais que nortearão o programa de governo a ser cumprido pelo gabinete.

A estrutura básica desse contrato, certamente, terá previsão legal, mas já se pode imaginar alguns itens fulcrais, tais como, os eixos temáticos, as ações prioritárias e as eventuais reformas que se apresentem como necessárias.



Perceba-se que, já nesse momento, desenha-se um cenário de estabilidade, previsibilidade e segurança para o futuro primeiro-ministro, alicerçado em maioria comprometida com a governabilidade do país.

Indicado pelo presidente da República o primeiro-ministro, este, com base no contrato de coalizão celebrado pela maioria que o sustentará, elabora seu programa de governo e o apresenta ao chefe de Estado, que, aprovando-o, comunica-o ao parlamento.

Frise-se que, após a aprovação da indicação do primeiro-ministro pelo Congresso Nacional, o programa de governo será objeto de ampla discussão no parlamento, da qual tomará parte todo o gabinete nomeado.

Note-se a diferença capital em relação ao sistema atual, de natureza presidencialista. Hoje, o presidente da República enfrenta sérias dificuldades para efetivar seu programa de governo, lançando mão de duas espécies principais de moedas de troca por apoio parlamentar: o compartilhamento de cargos no interior do governo e a concessão de emendas parlamentares. O cenário indica que, no Brasil, pratica-se verdadeiro “presidencialismo de cooptação”.

Com o semipresidencialismo, o apoio parlamentar às ações governamentais — delineadas no contrato de coalizão e detalhadas no programa de governo —, em tese, estaria garantido desde o princípio.

Considere-se, por exemplo, a questão orçamentária: em vez de concessão pontuais de emendas parlamentares, ter-se-ia um orçamento executado com base em programa de governo alicerçado, em princípio, em sólido apoio parlamentar e popular.

Esses aspectos dizem muito das vantagens do semipresidencialismo sobre o atual presidencialismo. No sistema semipresidencialista, observa-se não apenas um mútuo processo de controle nas relações entre Executivo e Legislativo, o qual gera maior responsabilidade dos poderes e, conseqüentemente, na escolha de seus membros. Vê-se, além disso, o fortalecimento da figura dos partidos políticos e dos blocos de coalizão,



já que toda a atuação do governo passa a depender do aval do Legislativo, especialmente da maioria parlamentar que lhe dá sustentação.

Tal coalizão é que daria supedâneo a uma administração pública dinâmica e capaz, resultante da divisão de atribuições entre presidente da República e gabinete.

4 Conclusão

A reflexão coletiva realizada no “Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV concluiu pela imperiosa necessidade de alterar a configuração do sistema de governo presidencialista vigente no Brasil. Seja por conta da instabilidade política inerente ao sistema, seja por conta da redistribuição de poder entre Legislativo e Executivo ocorrida nos últimos anos, o Grupo identificou claramente a tendência do presidencialismo a se mostrar crescentemente disfuncional e potencialmente produtor de crises de governabilidade no futuro próximo.

A verdade é que o Brasil ficou atado a um presidencialismo de desenho particularmente rígido, uma fórmula institucional antiga e desgastada. Essa fórmula tem prejudicado, por exemplo, que a retomada das prerrogativas do Legislativo, desejada e preparada pela última Assembleia Nacional Constituinte, e só recentemente tornada efetiva, produza efeitos positivos sobre o regime político. O resultado, já se sabe, tem sido um Congresso Nacional dotado de poder para definir grande parte da agenda legislativa e orçamentária do país, mas desprovido de estímulo institucional para se responsabilizar por um programa de governo internamente articulado, capaz de enfrentar os desafios estruturais enfrentados pela sociedade brasileira.

O Grupo de Trabalho concluiu, ainda, pela insuficiência de mudanças de pequena magnitude para corrigir as deficiências do sistema de governo presidencialista. O caminho para superar as disfuncionalidades do



sistema vigente é a efetiva adoção de um sistema distinto, o semipresidencialismo, dotado de características que não destoam significativamente da tradição institucional brasileira e do modo com que nosso regime representativo vem funcionando na prática, mas apto a resolver – pela criação de um mecanismo de substituição não traumática do chefe de governo, quando perde apoio parlamentar e popular, e pela corresponsabilização da maioria parlamentar pela implantação do programa do governo que ela sustenta – os dois problemas principais com que nos deparamos.

Três seriam os traços fundamentais do novo sistema, como repetidamente se indicou ao longo do Relatório:

- 1) eleição popular direta do presidente da República;
- 2) indicação do primeiro-ministro pelo presidente da República para exercício do cargo enquanto dispuser de confiança da maioria parlamentar;
- 3) separação entre chefia de Estado, exercida pelo presidente da República, e chefia de governo, exercida pelo primeiro-ministro.

Os três traços fundamentais devem ser completados, obviamente, por uma série de definições a respeito da configuração global do sistema de governo. No entanto, como a emenda constitucional destinada a implantar o semipresidencialismo será necessariamente elaborada pelo Congresso Nacional, com a participação da totalidade dos parlamentares eleitos, o Grupo de Trabalho achou por bem não detalhar excessivamente qual deveria ser, a seu critério, o conteúdo daquela emenda. O Relatório se permite apenas trazer algumas sugestões de encaminhamento, elencadas no tópico 3 (“propostas do GTSISGOV”), referentes a aspectos centrais da configuração do semipresidencialismo. Trata-se, ainda assim, mais de um roteiro de trabalho – embora consistente, fruto que foi de reflexão cuidadosa, iniciada antes mesmo da instalação do GTSISGOV – do que de um conjunto de indicações peremptórias aos futuros responsáveis pela tramitação parlamentar da matéria.

Há um elemento do sistema de governo semipresidencialista a adotar no Brasil que merece, contudo, referência especial nesta Conclusão.



Sabemos que o semipresidencialismo, tal como o presidencialismo e o parlamentarismo, pode adotar formas distintas, a depender das peculiaridades e da história política do país em que for implantado. Entre essas distinções, se destaca a da extensão maior ou menor das atribuições e prerrogativas reconhecidas ao presidente da República. No caso do Brasil, é indubitável, pelos motivos fartamente expostos no Relatório, que o presidente da República, eleito por voto direto e secreto do eleitorado nacional, deve continuar a exercer papel crucial na condução política do país. Ele não deixará de constituir o ponto de referência da população no interior do sistema de governo. Seja qual for a conformação que o semipresidencialismo venha a receber entre nós, essa característica deve ser preservada.

Além de sustentar a necessidade imperiosa de alterar o sistema de governo vigente no país, adotando o semipresidencialismo, o Grupo de Trabalho concluiu pela indiscutível viabilidade de se conduzir a transição de um sistema para outro de maneira ordenada e equilibrada, sem açoitamento, de modo a afastar qualquer tensão política resultante de um processo de rearticulação institucional desorganizado. O GTSISGOV defende não ser impossível, ao contrário do que muitos acreditam, realizar uma mudança institucional dessa envergadura sem o acicate de crises agudas, tudo dependendo da capacidade das instâncias de representação política de se anteciparem a futuros problemas, tomando as medidas adequadas para os evitar.

A classe política e a população em geral têm percebido as disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro e a alta probabilidade de que nos estejamos expondo, por conta dele, a crises políticas agudas. Um número cada vez maior de pessoas e de instituições pode ser atraído, nessas condições, para a causa do semipresidencialismo. A definição do ritmo da mudança institucional a ser implementada demanda, contudo, fina calibragem. Afastar a implantação do semipresidencialismo para data futura, como se fez, desde o início, no GTSISGOV, facilita a avaliação imparcial da proposta, desvinculando-a de interesses imediatos. É uma medida acertada. Dela decorre, contudo, certa tensão entre a conveniência de conduzir em ritmo relativamente lento o processo de mudança e a consciência de que a mudança



é impreterível. Essa situação algo ambígua impõe a necessidade de terminar o Relatório com uma clara tomada de posição.

O “Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista” – GTSISGOV esforçou-se por abordar a mudança do sistema de governo e a adoção do semipresidencialismo com equilíbrio e ponderação, sem se fechar em opiniões preconcebidas e patrocinando a circulação de argumentos variados em suas reuniões. A postura dos membros do Grupo de Trabalho não mudou sequer depois de se ter consolidado, no interior do GT, a convicção de que o semipresidencialismo é a melhor solução para as disfuncionalidades identificadas no sistema de governo vigente no Brasil. Não se reduziu o prazo sugerido para a consecução da mudança institucional nem se perdeu de vista o objetivo de atrair aliados pela força dos argumentos.

Esse conjunto de cuidados não deve esconder, contudo, a conclusão nuclear do GTSISGOV e deste Relatório. A adoção do semipresidencialismo, já se disse aqui mais de uma vez, é uma necessidade imperiosa do país. O Estado brasileiro enfrenta gravíssimos problemas de governança. O sistema presidencialista de governo não nos tem fornecido o ambiente nem os instrumentos institucionais adequados para que a interação entre os agentes políticos e administrativos produza programas e compromissos de governo de amplo alcance, internamente integrados, dotados de clara sustentação política e capazes de se traduzir em políticas públicas da envergadura que a sociedade brasileira necessita.

Não adiante imaginar que a situação se resolverá com medidas paliativas ou pelo mero transcurso do tempo. É preciso, é forçoso, é imprescindível modificar profundamente o modo de relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e de ambos com o eleitorado brasileiro. Para tanto, há que mudar o sistema de governo e adotar o semipresidencialismo.

Sala da Comissão, em 6 de julho de 2022.



Deputado SAMUEL MOREIRA
Coordenador

Apresentação: 06/07/2022 12:11 - GTSISGOV

REL n.1/2022



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Samuel Moreira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD224402852500>



MINUTA DE PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Convoca plebiscito sobre a adoção
do sistema de governo semipresidencialista
no Brasil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica convocado, com fundamento no art. 49, XV, da Constituição Federal, e nos termos da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, plebiscito para que os eleitores decidam sobre a adoção do sistema de governo semipresidencialista no Brasil.

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral tomará as providências indicadas no art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, assim que informado pelo Presidente do Congresso Nacional a respeito da aprovação deste ato convocatório.

Parágrafo único. Nos seis meses anteriores à realização da consulta popular, será assegurada aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da opção entre presidencialismo e semipresidencialismo a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, nos termos do inc. IV do art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Art. 3º O eleitorado de todo o País será chamado a responder, sim ou não, à seguinte questão: “O Brasil deve adotar o sistema de governo semipresidencialista, em que o presidente da República é eleito diretamente pelo povo e indica o nome de um primeiro-ministro para a aprovação do Congresso Nacional?”.

Parágrafo único. Nos seis meses anteriores à realização da consulta popular, o Tribunal Superior Eleitoral recorrerá aos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público para informar a



população, de maneira clara e didática, a respeito das três características fundamentais do sistema de governo semipresidencialista:

I - eleição do presidente da República pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto do eleitorado;

II - indicação do primeiro-ministro pelo presidente da República para exercício do cargo enquanto dispuser de confiança da maioria parlamentar;

III - separação entre chefia de Estado, exercida pelo presidente da República, e chefia de governo, exercida pelo primeiro-ministro.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

