

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 245, DE 2016

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

Autor: Deputado BETO ROSADO

Relator: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 245, de 2016, cujo primeiro signatário é o Deputado Beto Rosado, tem por escopo instituir o sistema de governo parlamentarista no Brasil e, para tanto, propõe alterações nos arts. 12, 14, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 60 a 64, 68, 71, 76, 77, 78, 80, 81, 84, 86, 87, 89 a 91, 94, 102, 103, 131, 153, 155, 165, 166 e 223 da Constituição da República, além do acréscimo dos arts. 88-A a 88-H ao texto constitucional.

A proposição em epígrafe promove um rearranjo na estrutura do Poder Executivo e na dinâmica das relações deste com o Poder Legislativo. A reestruturação do sistema de governo foi feita tanto por meio de alterações significativas da redação do texto constitucional, quanto por meio de mudanças pontuais no corpo da Constituição, as quais apenas acrescentam a menção ao cargo de Primeiro-Ministro ou retiram a menção aos cargos de Presidente ou de vice-Presidente da República. É importante notar, contudo, que mesmo nesses casos a repercussão das alterações promovidas é de grande relevância, já que implicam no redesenho de todo o sistema de poder e de exercício de atribuições no governo do País.



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

Nos sistemas parlamentaristas a estrutura do Poder Executivo é dualista, abarcando o Presidente da República, como Chefe de Estado, a quem cumpre as funções de Estado, como tratar das relações com estados estrangeiros e exercer o comando das Forças Armadas; e o Primeiro-Ministro, como Chefe de Governo, a quem cumpre as funções executivas, de administração e política governamentais. Nesse sentido, são promovidas alterações profundas no texto constitucional, a fim de possibilitar um novo modelo de repartição de competências, conforme será destacado a seguir:

- os arts. 60, 61 e 68 traçam novos contornos ao poder de iniciativa legislativa de propostas de emenda à Constituição e de leis complementares, ordinárias e delegadas, as quais poderão ser apresentadas pelo Primeiro Ministro, e não mais pelo Presidente da República;
- os arts. 131, § 1º; 153, § 1º; 165, *caput* e § 3º; e 166 §§ 1º, 5º e 6º transferem ao Primeiro-Ministro as prerrogativas de nomeação do Advogado-Geral da União, de alteração da alíquota de determinados impostos, além da iniciativa das leis orçamentárias;
- o art. 79 da Lei Maior foi revogado, haja vista a extinção do cargo de Vice-Presidente da República;
- o art. 84, que trata das competências privativas do Presidente da República, sofreu alterações substanciais, uma vez que, no sistema parlamentarista, competem ao Presidente da República apenas as funções de Chefe de Estado¹, motivo pelo qual foram suprimidas do âmbito de sua competência atribuições como a de exercer a direção superior da administração federal; de iniciar o processo legislativo nas hipóteses hoje previstas pela

¹ Ao Presidente da República foram reservadas apenas as funções relativas à chefia de Estado, como a sanção, o veto e a promulgação de leis; a manutenção de relações com Estados estrangeiros; a declaração de guerra e celebração de paz; o exercício do comando das Forças Armadas (a nomeação dos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, todavia, passaria a ser condicionada a indicação do Governo); convocação e presidência do Conselho da República; decreto de estado de defesa e de estado de sítio; decreto e execução de intervenção federal; e a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

Constituição; de expedir decretos e regulamentos para execução das leis; de enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento; de prover e extinguir os cargos públicos federais; e de editar medidas provisórias com força de lei;

- o art. 84 determina, ainda, que o Chefe de Estado (Presidente da República) será responsável por indicar, nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os Ministros de Estado;
- o art. 88-A, por sua vez, estabelece que o Governo do País será exercido por um Conselho de Ministros, composto pelo Primeiro-Ministro, como seu Presidente, e pelos Ministros de Estado;
- o art. 88-B fixa competência do Conselho de Ministros, dentre elas, o exercício da direção superior da administração federal, de sua organização e funcionamento; da elaboração de planos nacionais e regionais de desenvolvimento; além da deliberação, por maioria absoluta, acerca da edição de medidas provisórias com força de lei;
- o art. 88-C trata das atribuições do Primeiro-Ministro, a quem competirá, dentre outras funções, a indicação, para nomeação ou exoneração pelo Presidente da República, dos Ministros de Estado; a substituição temporária, com o acúmulo de funções, de qualquer Ministro de Estado; o envio ao Congresso Nacional do Plano Plurianual de Investimentos, do projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e das propostas de orçamento previstas na Constituição; a iniciativa do processo legislativo nos casos previstos na Constituição; a expedição de decretos e regulamentos para execução



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

das leis; a nomeação do Advogado-Geral da União; a submissão de medida provisória à deliberação do Conselho de Ministros;

- O art. 88-D dispõe sobre a formação do Governo, cabendo ao Presidente da República, após ouvir o partido ou coalizão majoritária na Câmara dos Deputados, fazer a indicação do Primeiro-Ministro, cujo nome será deliberado pela maioria absoluta dessa Casa legislativa. Na hipótese de a Câmara dos Deputados rejeitar por duas vezes a indicação feita pelo Presidente da República, caberá a este Colegiado a escolha, por maioria absoluta, do Primeiro-Ministro. Escolhido o Chefe de Governo, compete a ele indicar os demais integrantes do Conselho de Ministros, para nomeação pelo Presidente da República.

Além disso, os arts. 88-D, §8º, 88-F, 88-G e 88-H disciplinam as formas de cessação do Governo ou de dissolução da Câmara dos Deputados, elencando as seguintes hipóteses: será caso de **cessação do governo** o quadro político em que **1)** Câmara dos Deputados, por iniciativa de um quarto de seus membros e pelo voto da maioria absoluta, aprovar moção de censura ao Governo, desde que decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro e de que haja simultânea indicação de outro nome para o cargo, com apresentação do respectivo Programa de Governo (art. 88-G); ou que **2)** o Primeiro-Ministro, ao solicitar voto de confiança à Câmara dos Deputados, tiver negada a confiança, por maioria absoluta (art. 88-F).

Já em relação às **hipóteses de dissolução da Câmara dos Deputados**, temos as seguintes situações: **1)** o Primeiro-Ministro pode propor ao Presidente da República, em exposição motivada, a dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação imediata de eleições, se a maioria parlamentar que aprovou sua investidura negar apoio à execução do Programa de Governo, salvo se autorizado processo de moção de desconfiança pela Câmara dos Deputados em desfavor do Governo (art. 88-H); e **2)** caso a Câmara dos Deputados não consiga aprovar, por maioria absoluta, nenhum nome para o



* CD248187219600 *

cargo de Primeiro-Ministro, o Presidente da República pode optar entre nomear o mais votado ou, após ouvir o Conselho da República, dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições (art. 88-D, §8º).

Por fim, a PEC nº 245, de 2016, propõe a alteração do sistema eleitoral da Câmara dos Deputados (art. 45, da Constituição da República), que passaria de proporcional para majoritário, com eleições em distritos uninominais, em número idêntico ao de cadeiras em disputa, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, com a colaboração dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, a demarcação geográfica dos distritos, sempre que possível de acordo com os princípios da igualdade populacional; da contiguidade geográfica; e da integração socioeconômica dos municípios que compõem o distrito.

Os autores destacaram, na justificativa da proposição, que o sistema parlamentarista possui regras de funcionamento mais adequadas às democracias modernas. Nesse sentido, destacam que o sistema proposto propicia maior exercício do controle dos representantes pelos cidadãos, tendo em vista que 1) no processo de formação e apresentação do Programa de Governo, este será amplamente debatido pelo Parlamento, ou seja, por representantes políticos legitimados pelas urnas; 2) no processo de implementação do Programa de Governo, a eficácia das medidas econômicas e sociais em execução estará em constante avaliação por parte do Parlamento; e, 3) em caso de perda de eficácia dessas medidas e consequente redução da legitimidade para o exercício do governo, o sistema parlamentarista possibilita saídas institucionais.

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



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

Destarte, o “sistema parlamentarista permite que no transcurso de uma crise de legitimidade as correntes políticas que, eventualmente, se tornaram majoritárias, dentro e fora do parlamento, possam se organizar e, sempre que necessário, contribuir para a formação de um novo governo no próprio decurso dos mandatos eletivos”, revelando-se, portanto, um sistema dinâmico, adaptável e adequado à crescente complexidade das sociedades contemporâneas.

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

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, destaca-se que a proposição em apreço foi anteriormente analisada, nesta Comissão, pelo Deputado Betinho Gomes, que emitiu criterioso relatório sobre a matéria, de cujos termos valho-me no Parecer ora apresentado.

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



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

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

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

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

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

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

Nesse modelo, os Poderes Executivo e Legislativo possuem uma relação mais estreita, de interdependência e de controle mútuo, sendo possível tanto a destituição do Chefe de Governo pela Câmara dos Deputados, quanto a dissolução deste Órgão Colegiado pelo Chefe de Estado, por proposta do Primeiro-Ministro. Paulo Bonavides afirma que “*à primeira vista, poder-se-ia ter na conta de instituição antidemocrática aquela que autoriza a dissolução do Parlamento. Entretanto, não o é. Das formas mais lidicamente*



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

democráticas do próprio regime parlamentar, a dissolução traz não raras vezes o remédio das crises políticas”².

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

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

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

No mesmo sentido, José Afonso da Silva observa que “*a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em ‘colaboração de poderes’, que é característica do*

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

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

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



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da ‘independência orgânica e harmonia dos poderes’⁵.

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

Por fim, é relevante mencionar que foi ajuizado, no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 22.972/DF, impetrado contra a Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995, que tramita na Câmara dos Deputados e pretende instituir o parlamentarismo no Brasil. Por meio desse instrumento, questionou-se se o legislador constituinte derivado poderia, superado o período constitucionalmente estabelecido para definição do sistema de governo do País (art. 2º do ADCT⁶), suscitar novamente o debate em torno do parlamentarismo, por meio de proposta de emenda à Constituição, mecanismo pelo qual não haveria mais a participação direta do povo por meio de plebiscito. A ação foi extinta, em junho de 2018, sem resolução do mérito, tendo em vista pedido de desistência formulado⁷.

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

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

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

⁷ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380829>. Acesso em 29/07/2019.



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

Em outras palavras, a previsão de um momento histórico para realização de um plebiscito a fim de definir os pilares de governabilidade do País não implica em vedação para rediscussão da matéria em momentos posteriores, na forma prevista pela Constituição. No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que o plebiscito de 1993 “*não obsta assinalem-se reformas que haveriam de melhorar a governabilidade do país. E, nisto, incluída a possibilidade de uma mudança de regime, pois, a decisão acima referida não impede, para todo o sempre, novos rumos.* Lembre-se a Declaração Francesa de 1793, cujo art. 28 adverte: ‘Um povo tem sempre o direito de rever, de reformar e de mudar sua Constituição. Uma geração não pode sujeitar as suas leis às gerações futuras’”⁸.

Por todo o exposto, concluímos que as alterações apresentadas não se afiguram incompatíveis com os princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente, não tendo sido verificada tendência a abolir qualquer das cláusulas pétreas constitucionais. De igual modo, não constatamos ofensa aos limites implicitamente impostos pela Lei Maior ao poder reformador, tais como a impossibilidade de modificação dos limites materiais explícitos, dos titulares do poder reformador ou do procedimento de reforma da Constituição. Com efeito, a perda do poder de iniciativa de proposta de emenda à Constituição pelo Presidente da República não viola a titularidade do poder reformador, uma vez que o Poder Executivo, na figura do Primeiro-Ministro, conserva essa prerrogativa.

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

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

Nesse sentido, observamos que:

1. na alteração proposta ao art. 44 da CF/88, os sinais gráficos apostos ao final da nova redação do parágrafo

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: Princípios constitucionais relevantes. Coord: Ives Gandra da Silva Martins. Porto Alegre: Magister, 2012, p.75.



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

único deste dispositivo devem ser suprimidos, uma vez que não há dispositivos constitucionais a serem mantidos após o referido parágrafo único;

2. devem ser inseridos sinais gráficos indicativos da manutenção dos parágrafos do art. 86 da CF/88;
3. o art. 3º da PEC nº 245, de 2016, deve indicar a criação de novas subseções à Seção V, do Capítulo II da CF/88;
4. a nova redação conferida ao art. 91 da CF/88 insere um parágrafo único tratando da composição do Conselho de Defesa Nacional. Houve equívoco, todavia, na indicação de tal parágrafo como único, uma vez que os sinais gráficos inseridos após as alterações propostas indicam a manutenção do texto do dispositivo constitucional a partir do texto alterado pela PEC, o que significa que estariam mantidos os §§ 1º e 2º do art. 91 da CF/88. Nesse sentido, sugere-se que a referência à composição do Conselho em questão seja mantida em incisos vinculados ao *caput* do art. 91, com a manutenção dos §§ 1º e 2º deste dispositivo;
5. devem ser inseridos os sinais gráficos indicativos da manutenção dos incisos do *caput* do art. 153 da CF/88, bem como dos incisos I a III do §2º do art. 155 do mesmo diploma normativo;
6. o texto do art. 79 da PEC, com a redação “(Revogado)”, não deve constar das alterações promovidas pelo art. 2º da proposição, uma vez que não se trata de nova redação ao dispositivo, mas sim de sua revogação, promovida pelo art. 6º da proposta de emenda em análise;
7. por fim, cada um dos artigos modificados deveriam ser sinalizados por aspas ao seu início e ao seu final.



* C D 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *

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

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2024.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
Relator



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248187219600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bragança



* C D 2 2 4 8 1 8 7 2 1 9 6 0 0 *