

ASPECTOS GERAIS SOBRE O SEMIPRESIDENCIALISMO: O SISTEMA DE GOVERNO SUGERIDO PELA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Luis Gustavo ESSE¹

RESUMO: Questões relacionadas à reforma política no Brasil tem ganhado grande enfoque nas discussões gerais de nossa sociedade há um bom tempo. No ano de 1993, o povo brasileiro teve a oportunidade de decidir, através de plebiscito realizado em todo o território nacional, pela manutenção do sistema presidencialista ou pela adoção do parlamentarismo, como era o desejo de significativa parte dos deputados constituintes. A vitória do presidencialismo, no referendo de 1993, contudo, não fez desistir os defensores do parlamentarismo ou de soluções alternativas ao sistema atual, como ocorre com a atual proposta feita pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sugerindo a adoção do semipresidencialismo, sistema de governo surgido com a Lei Fundamental de Weimar e atualmente adotado por diversos países, dentre eles: Armênia, Egito, França, Portugal, República Democrática do Congo, Romênia e Rússia.

Palavras-chave: Reforma Política. Sistema de Governo. Semipresidencialismo. Direito Comparado.

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tem aparecido na mídia defendendo a adoção do sistema semipresidencialista no Brasil, como uma solução alternativa a discussão acerca da adoção do parlamentarismo ou a manutenção do presidencialismo no país.

A discussão sobre a manutenção do presidencialismo ou a opção por um novo sistema de governo, no caso o parlamentarismo, remonta desde os tempos da constituinte, resultando na edição do Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispôs sobre a realização do plebiscito de

¹ Concluinte do curso de Bacharel em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Estagiário Jurídico da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP). Atuou como Cadastrador Fundiário da Fundação Instituto de Terras “José Gomes da Silva” (ITESP), como estagiário da Advocacia Geral da União (AGU) e da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Ex-bolsista do Programa de Bolsas de Iniciação Científica do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PIBIC-CNPq). E-mail: lgesse3@gmail.com.

1993, para que a população brasileira optasse pela adoção do sistema parlamentarista ou pela manutenção do sistema presidencialista.

No contexto do plebiscito de 1993, que não decidia somente pelo sistema de governo, como também se decidia pelo regime de governo, ou seja, a manutenção da República ou a restauração da Monarquia, que havia sido abolida há mais de um século, grande parte dos principais partidos políticos brasileiros figuraram na defesa do presidencialista, sendo raras exceções.

Desde então, diversas outras propostas de emenda constitucional foram feitas no Congresso Nacional, com o intuito de implantar o parlamentarismo no Brasil, dentre elas, a mais recente, é a PEC 9/2016, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), que tem sido considerada a mais abrangente de todas até então apresentadas, sendo considerada a proposta, na realidade, como tentativa de instituir o semipresidencialismo no Brasil.

Por fim, o semipresidencialismo não somente tem apoio por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e dos congressistas, como também por membros do Supremo Tribunal Federal (STF), dentre eles, o Ministro Luís Roberto Barroso, que defendeu o sistema semipresidencialista no II Colóquio da Associação dos Advogados de São Paulo (AASP), declarando o seguinte:

“Acho que deveríamos ter um modelo semipresidencialista, como é na França, em Portugal, que é um sistema que tem mecanismos institucionais de destituição de governo por perda de apoio político mediante moção de desconfiança ou outros meios. No modelo presidencialista, não existe essa forma institucionalizada de destituição de governos que perderam apoio político, só existe a fórmula do impeachment, e o impeachment exige a prática de um crime de responsabilidade. Esta é uma boa hora de nós termos um modelo mais maduro, que vigora em boa parte das democracias do mundo e que permite o controle da legitimidade corrente dos governos”.

Muito embora a defesa do respeitável ministro consista apenas por razões políticas imediatas, é possível observar, em sua declaração, diversas semelhanças do semipresidencialismo com o parlamentarismo, sendo tênue a diferença entre os sistemas.

2 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O PARLAMENTARISMO E O SEMIPRESIDENCIALISMO

2.1 Características do Parlamentarismo

A priori, como costuma ser ensinado nos cursos jurídicos brasileiro, somente existem três sistemas de governo adotáveis em uma República: o Presidencialismo e o Parlamentarismo; ambos contemplados pela obra Elementos da Teoria Geral do Estado, do respeitável jurista Dalmo de Abreu Dallari, utilizada como referência bibliográfica principal deste trabalho.

São consideradas como características do parlamentarismo: Distinção de Chefia de Estado da Chefia de Governo; Chefia do Governo com responsabilidade política; Possibilidade de dissolução do Parlamento. Ainda pode ser considerada como uma importante característica do parlamentarismo, não apontada na obra de Dalmo de Abreu Dallari, é que no sistema parlamentarista, o Conselho de Ministros é nomeado pelo Parlamento, sem qualquer intervenção do Chefe de Estado, seja no parlamentarismo republicano ou monárquico.

Merece atenção, contudo, o fato de que a responsabilidade política no Parlamentarismo recai somente sobre o chefe de governo, ou seja, mesmo no sistema republicano parlamentarista, o chefe de estado preserva uma importante característica do monarca, que é a irresponsabilidade por seus atos, conforme explicado por Dalmo de Abreu Dallari: *“O monarca não tem responsabilidade política, isto é, não deve explicações ao povo ou a qualquer órgão sobre os motivos pelos quais adotou certa orientação política”*. Certamente, por conta desta irresponsabilidade do chefe de estado, suas atribuições se tornaram meramente cerimoniais, na maioria dos países parlamentaristas que se espelharam no parlamentarismo inglês, de base monárquica.

2.2 Características do Semipresidencialismo

Muito embora o surgimento do parlamentarismo tenha sido noticiado na República de Weimar, o exemplo referencial mais aceito pela doutrina brasileira, é o da Quinta República Francesa, definido por Dalmo de Abreu Dallari como sendo uma nova forma de governo, não sendo nem parlamentarista nem presidencialista.

No semipresidencialismo, não existem as características típicas do parlamentarismo, conforme apontadas anteriormente, uma vez que a distinção entre chefia de estado e de governo, nem sempre é suficientemente clara, pois o chefe de estado não exerce atividades meramente cerimoniais, ficando isto bastante explícito na Constituição da República Portuguesa, que trás como sendo atribuições do Presidente da República, atribuições relacionadas à política exterior, defesa e a atribuição de nomear o Primeiro Ministro (Art. 133, alínea “f”, da Constituição da República Portuguesa), cuja única restrição a este ato, está em respeitar os resultados eleitorais (Art. 187, da Constituição da República Portuguesa).

Outro ponto que merece destaque é a responsabilidade do chefe de estado na República Portuguesa, que embora não trazida de forma expressa pelo Artigo 130, é presumível com sua simples leitura, conforme segue:

Artigo 130.º

Responsabilidade criminal

1. Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça.
2. A iniciativa do processo cabe à Assembleia da República, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções.
3. A condenação implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição.
4. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções o Presidente da República responde depois de findo o mandato perante os tribunais comuns.

Nota-se que o constituinte portuguesa menciona, no item 4 do referido artigo, a expressão “crimes estranho ao exercício das funções”, ou seja, a responsabilidade que trata o referido artigo, não é sobre os crimes comuns, mas os

de responsabilidade, afastando a irresponsabilidade do chefe de estado, típica do parlamentarismo.

Logo, é possível concluir que o semipresidencialismo se assemelha ao presidencialismo, no tocante do chefe de estado possuir capacidade de influenciar no governo da nação, ainda que indiretamente, como no caso português, e sofrer alguma responsabilização por isto. Por outro lado, a principal característica do parlamentarismo, que é a divisão do poder, permanece existindo no semipresidencialismo, de forma muito similar a que ocorre no primeiro sistema.

3 O SUPOSTO CARÁTER DE CLÁUSULA PÉTREA DO PRESIDENCIALISMO

Embora não se encontrem muitos materiais que tragam, com clareza, as críticas ao semipresidencialismo, talvez por conta da recente discussão sobre o tema, alguns pontos, entretanto, tem sido bastante criticados pelos opositores do sistema de governo, dentre eles, o suposto caráter de cláusula pétrea do presidencialismo, o que impediria sua substituição por qualquer outro sistema de governo.

De acordo com os defensores deste pensamento, contrários ao semipresidencialismo e ao parlamentarismo, o povo brasileiro fez a opção, em duas situações, pelo presidencialismo: em 1963, quando o parlamentarismo, instituído pela Emenda Constitucional nº. 4/1961 foi rejeitado pela população brasileira, reestabelecendo o presidencialismo; e em 1993, quando os eleitores que participaram do plebiscito previsto no Art. 2º do ADCT, optaram por permanecer com o presidencialismo.

Por conta destas opções realizadas pelo povo brasileiro, entende os opositores, que o presidencialismo tem predileção da população brasileira, e desta forma seria cláusula pétrea implícita no texto constitucional.

Como ainda não houve resposta, por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), acerca do questionamento que lhe fora ofertado, a dúvida tem permanecido, uma vez que, reconhecida a existência da cláusula pétrea do presidencialismo, reconhece-se a cláusula pétrea implícita no ordenamento jurídico

brasileiro, modificando o caráter taxativo do rol do Art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

4 CONCLUSÃO

A mudança de um sistema de governo é sempre algo marcado por muitas dúvidas e incertezas, pois é inerente ao ser humano, o receio por aquilo que é incerto, ainda mais quando uma decisão deste porte pode influenciar o futuro de toda uma nação.

Entretanto, decisões difíceis são necessárias para que sejam superadas as dificuldades do atual momento, marcados por um grande pessimismo nacional sobre a política e as instituições democráticas da nação brasileira.

A mudança do sistema presidencialista para o semipresidencialismo, talvez não seja a mais adequada, mas certamente serviria para uma transição futura ao parlamentarismo, pois substituiria, gradualmente, a imagem do presidente onipresente, construída no imaginário popular, neste mais de um século da República no Brasil, por conta de sucessivos regimes populistas que estiveram à dianteira do Poder Executivo Federal, dando lugar a imagem de um Presidente da República mais austero, contido, que serviria como um zelador da ordem constitucional, que a princípio teria algumas atribuições governamentais, mas bastante reduzidas em relação as atuais.

Acredito que o maior ganho com a mudança, seria a facilidade que o semipresidencialismo e o parlamentarismo oferecem para a destituição do governo, através da moção de censura, muito mais célere e simplificada que um processo de *impeachment*, como ocorre no presidencialismo.

Todavia, toda celeridade deve ser observada com cautela: o fato do processo de *impeachment* ser demorado deve-se ao fato de se constituir, efetivamente como um processo, com todas as garantias constitucionais asseguradas ao processo, tais como o contraditório e a ampla defesa, algo, nem sempre verificado nos procedimentos de moção de censura, nas nações parlamentaristas ou semipresidencialistas, que possuem tal procedimento.

Graças à possibilidade de poder utilizar seu poder pessoal, principalmente na escolha do primeiro-ministro, o fenômeno da coabitação no semipresidencialismo é bastante incomum, assegurando a existência de um cenário político de maior estabilidade, todavia, não é impossível, uma vez que na maioria das nações semipresidencialistas, o primeiro-ministro deve pertencer ao partido ou coligação com maioria absoluta no Parlamento, logo, se esta maioria é constituída pela oposição ao Presidente da República, o fenômeno da coabitação deve ocorrer.

Insta salientar ainda, que grande parte dos países que adotam o semipresidencialismo, não costuma fazer clara menção ao sistema adotado, considerando-se nações parlamentaristas, todavia, o semipresidencialismo se distingue do parlamentarismo republicano, por conta dos elementos apontados no trabalho, distanciando-se do modelo parlamentarista clássico, surgido na monarquia britânica, e resultando em um modelo bastante peculiar, com características bastante singulares em casa país que é implantado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CENTRO UNIVERSITÁRIO “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado – 31ª Edição**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DE HOLANDA, Adriana Rocha e outros. **STF deve analisar três grandes indagações sobre parlamentarismo**. Publicado em 15/03/2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mar-15/stf-analisar-tres-grandes-indagacoes-parlamentarismo>. Acessado em: 12/08/2016.

DOS SANTOS, Luiz Alberto. **PECs que buscam instituir o parlamentarismo são inconstitucionais**. Publicado em: 28/03/2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mar-28/luiz-santos-pecs-propoe-parlamentarismo-sao-inconstitucionais>. Acessado em: 12/08/2016.

DOS SANTOS, Luiz Alberto. **PECs que buscam instituir o parlamentarismo são inconstitucionais**. Publicado em: 28/03/2016. Disponível em:

<http://www.conjur.com.br/2016-mar-28/luiz-santos-pecs-propoe-parlamentarismo-sao-inconstitucionais>. Acessado em: 12/08/2016.

FAVERO, Daniel. **Plebiscito, 20 anos: parlamentarismo evitaria 'Sarneyzação' do poder.** Publicado em: 21/04/2013. Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/brasil/politica/plebiscito-20-anos-parlamentarismo-evitaria-sarneyzacao-do-poder,78254ba21292e310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>. Acessado em: 12/08/2016.

MARQUES, Bruno Kussler. **4 razões para se rejeitar (ou ao menos se repensar) o semipresidencialismo.** Publicado em: Janeiro de 2016. Disponível em: <http://bkmb.r.jusbrasil.com.br/artigos/275922101/4-razoes-para-se-rejeitar-ou-ao-menos-se-repensar-o-semipresidencialismo>. Acessado em: 12/08/2016.

MAZZINI, Leandro. **PEC do Semipresidencialismo nasceu na OAB.** Publicado em: 14/03/2016. Disponível em: <http://colunaesplanada.blogosfera.uol.com.br/2016/03/14/pec-do-semipresidencialismo-nasceu-na-oab/>. Acessado em: 12/08/2016.

PINTO, Davi Souza de Paula. **Parlamentarismo: surgimento e características gerais.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2949>. Acesso em ago 2016.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa.** Lisboa: Assembleia da República, 1976.

RODAS, Sérgio. **Brasil deve aproveitar crise para instituir semipresidencialismo, diz Barroso.** Publicado em: 21/10/2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-21/crise-oportunidade-semipresidencialismo-barroso>. Acessado em: 12/08/2016.

SHUGART, Matthew Sørberg. **Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns.** San Diego, University of California: 2005.

TERRITÓRIO JURÍDICO. **Brasil rumo ao Semipresidencialismo.** Publicado em: 13/03/2016. Disponível em: <http://territoriojuridico.com.br/2016/03/brasil-rumo-ao-semipresidencialismo/>. Acessado em: 12/08/2016.