

A IMPOSSIBILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PARLAMENTARISTA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

THE IMPOSSIBILITY OF IMPLEMENTING THE
PARLIAMENTARY SYSTEM IN BRAZILIAN DEMOCRACY
FROM THE VIEW OF THE 1988 CONSTITUTION

YHAN FELIPE BARBOSA CHAVES¹

HEITOR ROMERO MARQUES²

BRUNO ALMEIDA ALBERTINI³

RESUMO

O presente trabalho visa explorar acerca da impossibilidade de se implementar o sistema parlamentarista no Brasil, sob o ponto de vista da Constituição Federal de 1988, que após mais de 30 anos sustentando a democracia da nação, presencia movimentos que buscam a reforma do sistema presidencialista, principalmente em

- 1 Advogado (OAB/MS 26.226) e Assessor Jurídico do Município de Jardim/MS. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco-UCDB (2020). Cursa Mestrado em Desenvolvimento Local pela UCDB (PPGDL), no qual é Bolsista CAPES, e Pós-graduação em Direito Constitucional pelo IDP Online. Durante a graduação foi vice-presidente do Diretório Acadêmico Clóvis Beviláqua (DACLOBE), no ano de 2020, além de ser Bolsista em Iniciação Científica pela UCDB (2019/2020). LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/0642741535220968>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5609-8199>.
- 2 Possui graduação em Ciências - Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1976), graduação em Pedagogia - Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1981), graduação em Educação Moral e Cívica Exame de Suficiência pela UFG (1971), graduação em Ciências de Primeiro Grau Exame de Suficiência pela UFG (1969), Especialização em Filosofia e História da Educação (1986) - FUCMT. Mestrado Em Educação Formação de Professores pela Universidade Católica Dom Bosco (1996) e doutorado em Desarrollo Local Y Planificación Territorial - Universidad Complutense de Madrid (2004). Atualmente é professor na Universidade Católica Dom Bosco, atuando em cursos de licenciatura e bacharelado, bem como na especialização *lato sensu* e Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades (Coordenador no período: 1/03/2012 a 07/03/2016). Membro efetivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Campo Grande- MS. Membro representante do PPGDL/UCDB no CERMA - Comitê Estadual de Refugiados, Migrantes e Apátridas (mandado 2021 - 2023). Membro do Grupo de Pesquisa da Universidad Politecnica Salesiana de Ecuador intitulado. Membro do Grupo de Pesquisa ESCER - Estudando o Cerrado, liderado por Maria Corette Pasa da UFMT. Membro do Proyecto de Innovación Docente [Las humanidades, el patrimonio y las ciencias sociales como proceso de hibridación de innovación educativa y felicidad académica de la Universidad Don Bosco de El Salvador. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/6681173217974714>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0093-1617>.
- 3 Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco, foi pesquisador do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Pesquisador do Laboratório de Ciências Criminais 2021 do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Estagiário no escritório de advocacia Mozart Andrade Advogados Associados. Ex-estagiário do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, em Gabinete de Desembargador. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/5705499150182002>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0048-428X>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

CHAVES, Yhan Felipe Barbosa; MARQUES, Heitor Romero; ALBERTINI, Bruno Almeida. A impossibilidade da implementação do sistema parlamentarista na democracia brasileira sob a ótica da Constituição de 1988. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 232-242, 2023. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v18i4.9107>.

momentos de instabilidade política, de forma diversa daquela prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT. Para a feitura do trabalho, é preciso analisar o artigo 2º do ADCT, instituído pelo Poder Constituinte Originário, e compreender a motivação do Brasil ter adotado o sistema Presidencialista, de forma a prosseguir com análise jurídica e política, através da metodologia de revisão bibliográfica e o método de abordagem hipotético-dedutivo, a fim de se atestar a impossibilidade da implementação do referido sistema em nossa democracia. Os resultados do trabalho revelam, a partir da confrontação de entendimentos doutrinários e interpretação de normas, que, sob a ótica da Constituição Federal, não é possível a implementação de um sistema de governo parlamentar em nossa democracia, esta conclusão se deve, principalmente, a somatória de três fatores preponderantes, um de cunho histórico, outro de cunho jurídico, e, por fim um fator genuinamente político. tais fatores foram desenvolvidos como resultados das pesquisas envolvendo o trabalho; e consubstanciam a hipótese tomada como premissa do artigo.

Palavras-chave: Sistemas de Governo; Parlamentarismo; Eficácia exaurida das normas constitucionais; Artigo 2º do ADCT; Inviabilidade.

ABSTRACT

His work aims to explore the impossibility of implementing the Parliamentary system in Brazil, from the Constitution of 1988 point of view, which after 30 years supporting the democracy of the nation, faces movements that seek the reform of the presidential system, mainly in moments of political instability, diverging from what is foreseen in the Act of Transitional Constitutional Provisions. For the preparation of the work, it is necessary to analyze the section 2 of the ADCT, instituted by the Originating Constituent Power, and to understand why Brazil has adopted the Presidential System, in order to continue with legal and political analysis, through the methodology of bibliographic review and the approach method of hypothetical-deductive, in order to attest to the impossibility of implementing this system in our democracy. The result of the work reveals, from the comparison of doctrinal understandings and interpretation of norms, that, from the perspective of the Constitution, it is not possible to implement a parliamentary system in our democracy – this result is supported by three elements, one of a historical nature, another of a legal nature, and, finally, a genuinely political factor – such factors were found as results of the work's research; and materialize the hypothesis taken as a premise for the article.

Keywords: Government Systems; Parliamentarism; Exhausted effectiveness of constitutional norms; Section 2 of the ADCT; Inviability.

1. INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira, envolta na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ultrapassa 30 anos de existência e é objeto constante de estudos acerca do seu histórico. As forças políticas que conduzem o país não se limitam aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, mas o constante jogo de forças existentes na nação, que adota o sistema do presidencialismo de coalizão, conduziram a história de forma a levar a queda de dois presidentes, dos cinco eleitos pelo sistema democrático, através de processos de *impeachment*.

Em meio ao jogo de forças que se configura na realidade política brasileira, nota-se o surgimento de movimentos tendentes a implementar o sistema parlamentarista no Brasil, principalmente em momentos de crise. Destaca-se, por exemplo, a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 245/16 na Câmara dos Deputados, assim como a tramitação, já encerrada, da PEC nº 9, de 2016, no Senado Federal. Apesar das diferenças existentes entre

as Propostas de Emenda à Constituição mencionadas, ambas têm como escopo, objetivamente, instituir o sistema de governo parlamentarista no Brasil

Imperioso apontar que tais movimentos reformistas elencados buscam a alteração do sistema de governo de forma radicalmente diferente daquela prevista no artigo 2º do ADCT, que dispôs sobre a realização de plebiscito para a definição da forma e do sistema do governo brasileiro, este ocorrido em 1993 e responsável pela estruturação do Estado através de consulta popular e democrática.

Ainda, nessa mesma esteira de discussões, em 2018 o Supremo Tribunal Federal se encontrou na iminência de julgar o Mandado de Segurança – MS nº 22.972 impetrado por parlamentares no segundo semestre de 1997, com base na tramitação de PEC que buscava instituir o parlamentarismo como sistema de governo. O processo foi julgado extinto sem resolução do mérito, diante da homologação de desistência formulada pelo impetrante, mas não sem antes fomentar debates jurídicos.

A extinção do referido mandado de segurança foi homologada pelo relator Ministro Alexandre de Moraes e ocorreu, de fato, por questão de direito, de forma que o mérito da discussão, muito pertinente por tratar sobre questão constitucional referente ao sistema de governo, permanece em aberto.

Diante das frequentes discussões acerca da implementação do sistema parlamentarista na democracia brasileira, buscar-se-á analisar, sob a ótica da Constituição de 1988, o porquê da impossibilidade de adoção deste sistema de governo diverso, tanto diante da perspectiva legislativa, quanto do ponto de vista político, indo além da motivação pela qual o Brasil adota o sistema do presidencialismo.

2. MOTIVAÇÕES PELA ADOÇÃO DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA NO DIREITO BRASILEIRO

Motivadamente, reservou-se a esse trecho do trabalho fazer uma tênue diferenciação entre os dois sistemas de governos que predominam as democracias contemporaneamente, de modo, que ficará mais inteligível a assimilação do motivo pelo qual a República Federativa do Brasil adotou o Presidencialismo em detrimento do Parlamentarismo.

Em primeira análise, o sistema parlamentarista é marcado por um deslocamento parcial das funções executivas ao Poder Legislativo, verificando-se assim um fortalecimento do Parlamento. Marcante também, e imprescindível de ser mencionado é o exercício da chefia de Estado, que é realizada por um monarca ou presidente, e da chefia de governo que é exercida por um Primeiro-Ministro. Já o acúmulo, por uma pessoa/cargo das chefias anteriormente mencionadas, caracteriza a incidência de um sistema de governo presidencialista, onde se pode observar de forma mais nítida a divisão das funções (TEMER, 2019).

É possível identificar que a história republicana brasileira é fortemente marcada pela tradição de se haver a concentração das funções nas mãos de uma só pessoa. Exceção a isso, como bem nos lembra Nathália Masson, 2020, apenas ocorreu no interregno de setembro de 1961 a janeiro de 1963, quando o Parlamentarismo foi formalmente instaurado país. Ocorrido

apenas por crises políticas, ocasionadas em decorrência da renúncia do Presidente Jânio Quadros, e a inclinação reformista de seu legítimo sucessor João Goulart, que obrigou que o Parlamento, então deveras conservador, diminuísse sensivelmente os poderes do Chefe do Executivo (MASSON, 2020).

Seguindo a história, o Regime Militar afastou João Goulart do poder, e marcou o início de um regime autoritário, fortemente marcado pela ação do Executivo, que veio a ser derrocado apenas em meados dos anos de 1980, com a volta democrática, e a ascensão do maranhense José Sarney à Presidência da República, em virtude da morte de Tancredo Neves (CÂMARA FEDERAL, 2018), cabendo então a Sarney criar condições políticas para a instauração de uma nova Constituinte.

Assim o fez, e no dia 05 de outubro 1988 a Assembleia Nacional Constituinte, presidida pelo então deputado paulista Ulysses Guimarães, promulgou a Constituição Cidadã. Um documento a frente de seu tempo, inspirado nos ideais libertários de origem francesa, prezando pela salvaguarda dos direitos e das garantias fundamentais que permeavam o mundo à época por fortes influências americanas, e colocando mecanismos altamente limitadores em face da atuação do estado (CONGRESSO NACIONAL, 1988).

Deste modo, o constituinte originário, sempre com fito de prestigiar a povo, nas tomadas de decisões, optou por conceder a este a prerrogativa de escolher a forma e o sistema de governo que seria vigente nesta Federação. Esta escolha seria feita mediante a realização de um plebiscito, realizado cinco anos após a entrada em vigor da nova Constituição, em 1993, consoante disposição do artigo 2º do ADCT.

Neste plebiscito, àqueles que estivessem aptos a votar deveriam escolher entre República ou Monarquia no que concerne a forma de governo, e Presidencialismo ou Parlamentarismo no que se refere a sistema de governo. Essa faculdade não foi alocada dentro do texto constitucional especificamente, mas sim nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT⁴, em seu artigo 2º, o que sugere que a intenção do constituinte originário era que a eficácia dessa norma fosse exaurida após a realização do que ali estava contemplado, vejamos o referido artigo:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

§ 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo. **(BRASIL, Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, 05 de outubro de 1988) (grifo nosso)**

Deste modo, o referido plebiscito foi realizado não no dia 07 de setembro de 1993, mas sim em decorrência da Emenda Constitucional Número Dois de 1992, no dia 21 de abril de 1993, obtendo o seguinte resultado: No que concerne a forma de governo, venceu em detrimento

4 Função do ADCT segundo o ministro Luís Roberto Barroso: “Destinam-se as normas dessa natureza a auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia – Constituição nova versus Constituição velha – e de hierarquia diversa – Constituição nova versus ordem ordinária preexistente”, (Luís Roberto Barroso, Disposições Constitucionais Transitórias, p. 491, in: CLÈVE, C. M.; BARROSO, L. R. (Org). Doutrinas Essenciais ao Direito Constitucional, RT, 2011. v. 1, p. 489-505) – (Grifo nosso)

da Monarquia a República com o voto de 66,26% dos aptos a votarem (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE, 2013).

Já no que se refere ao principal ponto desta pesquisa - o sistema de governo - ficou vencido o Parlamentarismo com 24,91% dos, contra 55,67% do Presidencialismo. Assim sendo, por determinação da Assembleia Nacional Constituinte (Poder Constituinte Originário), o resultado do referido plebiscito servia para solidificar aquilo que seriam os mecanismos de governo da democracia brasileira, dali por diante. Servindo este referido evento, que fora analisado neste tópico do trabalho como a motivação precípua para à adoção do regime Presidencialista (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE, 2013).

Pode-se creditar a esse resultado, com margem tão larga de diferença a dois aspectos culturais, arraigados na sociedade brasileira: O primeiro deles, a constante desconfiança da população, de forma genérica, no Parlamento/Poder Legislativo, que substancialmente, e naquela oportunidade não era diferente, cresce em virtude dos incontáveis escândalos por malversação de dinheiro público que estão ligados os congressistas. Depois disso, podemos elencar também a já citada tradicional cultura de se vislumbrar, em nosso país os poderes concentrados, em sua maior parte, nas mãos de uma pessoa, que exerça o cargo de direção executiva, seja como príncipe regente, imperador, ou com a democracia como presidente.

Neste íterim conseguimos, de certo modo, identificarmos as circunstâncias formais e jurídicas que motivaram a república adotar um dos sistemas de governo, bem como as motivações materiais, ou seja, àquelas que levaram a população optar por essa escolha. Assim sendo, a partir daqui a missão deste trabalho será identificar, a viabilidade de que essa escolha, instituída pelo constituinte originário, seja revogada, de modo, que o sistema de governo seja alterado, por intermédio apenas do Poder Constituinte Derivado Reformador.

3. DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE UMA MUDANÇA DE SISTEMA

Compreendidas, de início, as motivações pelas quais hoje reverbera na democracia brasileira o sistema de governo presidencialista, chega o momento de se analisar as implicações que impedem que o referido sistema seja modificado, sob a ótica do ordenamento jurídico constitucional vigente em nosso país. Estas poderão ser identificadas a partir de duas perspectivas, a Jurídica e a Política.

As implicações jurídicas poderão ser analisadas a partir de um binômio, sedimentado sob as seguintes premissas: a) A eficácia exaurida do Artigo 2º do ADCT; e, b) Ter sido instituído pelo Constituinte Originário a opção de escolha pelo sistema de governo. Dada a complexidade das referidas premissas, serão elas analisadas em subtópicos distintos. Vale, também, trazer a seguinte ressalva, antes especificamente do mérito do trabalho, que este não tem por escopo promover a defesa do presidencialismo em detrimento do parlamentarismo, mas apenas explicar acerca da impossibilidade da implantação deste.

3.1 DA EFICÁCIA EXAURIDA DO ARTIGO 2º DO ADCT

A princípio, é necessário para aprofundar este item fazer uma análise quanto à natureza jurídica das normas contidas no ADCT. E, neste íterim, podemos identificar que estas são normas constitucionais com mesmo *status* das contidas no Texto principal da Constituição. Sendo então passíveis de alteração apenas mediante emenda constitucional, mas, para tanto, a mudança deve estar em consonância com o objetivo almejado pelo Constituinte Originário. (MENDES, 2020).

Existe, entretanto, um óbice quanto a isso, boa parte das normas contidas nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias são dotadas daquilo que Uadi Lammêgo Bulos classifica como Normas Constitucionais de eficácia e aplicabilidade exaurida, esgotada ou esvaziada⁵. Neste sentido, a questão que fica é se é possível a retroatividade da aplicabilidade de uma norma que já tenha produzido seus efeitos.

Para Bulos (2015, 487), pode-se haver a retroatividade da aplicabilidade das normas constitucionais de eficácia exaurida, “com uma nova carta magna, ou o legislador reformador, mediante emenda constitucional, restaurando-lhe à eficácia normativa”, no coadunamos com afirmação de que seria possível a aplicabilidade mediante uma nova constituinte, visto que o objetivo dessa seria, em tese, o rompimento com o sistema jurídico vigente atualmente.

A resposta a essa questão, quanto a possibilidade de emenda a normas de eficácia exaurida que já tenham produzidos efeitos, no entendimento deste trabalho caminha em sentido diverso do explicado pelo professor Bulos, ora, considerando, a satisfação da essência da norma transitória, na prática, o que ocorre, com as normas constitucionais dotadas de tal característica, é uma espécie de “revogação tácita”, não fazendo, portanto, a alteração de algo que já atendeu àquilo que se dispusera.

Partindo para uma análise mais específica do teor do artigo 2º do ADCT, percebemos o seguinte, o constituinte almejava que fosse escolhido pela população o sistema de governo que seria vigente na Federação, e que essa escolha fosse, por intermédio de um plebiscito, e foi exatamente o que ocorreu em 1993, logo é possível constatar que, após a realização da consulta popular teria acontecido à perda superveniente da eficácia do dispositivo.

Pode-se questionar que seguindo esta linha estaríamos criando um limite temporal no que tange a incompatibilidade de dar uma nova redação, tendo 1993 como parâmetro, entretanto esse entendimento não há de prosperar pelo fato da eficácia da norma em questão não estar diretamente ligada à *data de realização* do plebiscito, mas sim a *própria realização* do plebiscito, caracterizando-se, deste modo um limite formal, isto é, quanto à forma, o evento de escolha deverá ser procedido mediante um plebiscito, independentemente da data de sua realização, e, considerando a realização pretérita do plebiscito, não existe mais espaço jurídico para a alteração, dado o esvaziamento da norma que previu a realização da consulta popular.

5 “Normas de eficácia exaurida (ou esvaída), isto é, aquelas que já extinguiram a produção de seus efeitos, tendo, portanto, sua aplicabilidade esgotada. São próprias do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Como exemplo, temos os arts. 11, 13, 14 e 15, todos da Constituição Federal de 1988” (BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 335) (grifo nosso)

3.2 DA INCOMPETÊNCIA DO PODER CONSTITUINTE DE REFORMA EM CONVOCAR UM NOVO PLEBISCITO

Ao povo foi concedida a faculdade de exercitar, através do voto, o Direito de escolher em conformidade com a sua predileção o sistema de Governo que irá vigor em seu país. A partir dessa perspectiva podemos extrair uma concepção central do problema do trabalho, como analisado anteriormente formalmente está limitado o Poder Constituinte de Reforma a realização de apenas um plebiscito, mas e materialmente a que estaria limitado o Poder Legislativo?

Aqui temos o ponto fundamental da concepção jurídica do presente trabalho, materialmente o poder reformador está submetido ao povo, e tendo o povo escolhido pelo presidencialismo em processo de plebiscito instituído pelo Poder Constituinte Originário, não tem competência o Constituinte Derivado para uma nova convocação, pois fazendo assim, estaria violando a vontade do constituinte originário, que é caracterizada pelo seguinte binômio: a) Realização de Plebiscito único; e, b) Para verificar a vontade do povo acerca do sistema de Governo a ser implantado no país.

No intuito de atacar a tese aqui apresentada podem ser levantadas duas questões centrais. A primeira delas se refere à possibilidade de já ser pacificado entendimento no Supremo Tribunal Federal, dissonante dos pontos aqui tratados, em virtude do julgamento do Mandado de Segurança 22.972, entretanto esse argumento não deve prosperar, pelo seguinte motivo, em sua decisão o Ministro Alexandre de Moraes não atacou, no referido caso, o mérito dos pedidos, mas sim, apenas decidiu em virtude da perda superveniente da legitimidade dos ingressantes, que tiveram seus mandatos de Deputados Federais findos, pressuposto de validade para o controle de constitucionalidade político-repressivo (STF, 2018).

A segunda questão diz respeito à possibilidade de ser editada uma Emenda à Constituição, no que tange a alteração do Artigo 2º do ADCT, em virtude da Emenda Constitucional de Revisão nº 2 de 1993 já ter feito uma alteração mudando a data de realização do Plebiscito de 07 de setembro de 1993, para 21 de abril de 1993, como já estudado a mudança ocorreu anteriormente ao esvaziamento da eficácia da referida norma, sendo possível naquele momento. Entretanto vamos além, trazendo outro argumento a essa questão, sedimentado pelo Ministro Moreira Alves, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 830 do Distrito Federal (STF, 1993), que explica não ter havido prejuízo com a Emenda Constitucional, pois ela não retirou a titularidade do povo, e a escolha por meio do Plebiscito, mas apenas alterou questões preparatórias que não influenciaram no escrutínio.

Entretanto uma Emenda Constitucional posterior a realização do plebiscito, pode acarretar prejuízos severos, como por exemplo, um novo resultado no processo plebiscitário, de modo a reverter à decisão, instituindo um sistema de governo diverso daquele que fora escolhido por intermédio do Plebiscito instituído pelo Poder Constituinte Originário.

Sob os prismas apresentados, que concernem a um parâmetro jurídico a respeito do tema que vem sendo trazido a lume, percebemos a incidência de limitações materiais e formais, no que se refere à alteração do sistema de governo. A partir de agora o presente trabalho, trará uma denotação mais prática, apresentando com as experiências de 34 anos de democracia brasileira, como o parlamentarismo seria impraticável em nosso país, apresentando então os limites políticos para essa mudança.

4. DA INVIABILIDADE POLÍTICA PARA A SUSTENTAÇÃO DE UM REGIME PARLAMENTAR

Após a realização do referido plebiscito previsto no art. 2º do ADCT em 1993, o Brasil, de fato, definiu o presidencialismo como sistema de governo que vigora no país. Apesar da doutrina possuir divergências quanto ao sistema político atual, afirma-se que a nação abarca o presidencialismo de coalização.

Segundo Schier (2016) o presidencialismo não é apenas um modo de governar ou de fazer política, mas sim se caracteriza como arranjo institucional, que gera estímulos capazes de determinar ou influenciar a conduta dos cidadãos e governantes. Assim, após décadas de democracia, a estruturação da política brasileira se caracteriza como aquela onde há formação de coalizões no Legislativo, que se relacionam com o plano de execução do Executivo.

O modelo em que o Presidente da República, eleito democraticamente, atua como Chefe de Estado e Chefe de Governo, e depende da formação de coalizões entre os legisladores para a execução de basicamente seu plano de governo, se instituiu na nação, trazendo consigo defeitos e vantagens que geram não só análises científicas, como peculiaridades nas relações políticas.

A inviabilidade política para a sustentação de um regime parlamentar pode ser inicialmente explorada retomando-se as recentes propostas de implementação do regime parlamentar no Brasil, que se baseiam em Propostas de Emenda à Constituição. A implementação do regime parlamentarista no Brasil através de PEC revela-se, primeiramente, politicamente temerária, pois, tomando por exemplo a PEC 245/16, que tramita na Câmara dos Deputados, visualiza-se que esta, como outras, objetiva a reforma do sistema de governo sem a realização de plebiscito, ou seja, sem a consulta da opinião popular acerca de uma mudança incisiva, contrariando a já mencionada disposição do art. 2º do ADCT.

Ora, como bem apontado por Auad (2009), o Brasil é uma democracia representativa, e o plebiscito é uma consulta prévia à população, podendo versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo até mesmo ser utilizado para aprovar ou não atos normativos.

Mesmo que uma possível PEC procurasse legitimar o sistema parlamentarista através da realização de um plebiscito, na tentativa de se alinhar ao que foi previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, está se mostraria politicamente temerária, indo além das questões legais já exploradas de normais constitucionais de eficácia e aplicabilidade exaurida.

Levando-se em consideração a queda de dois presidentes, dos seis eleitos desde 1988, através do processo de *impeachment*, e que discussões acerca da reforma do sistema costumam florescer em meio a cenários de instabilidade política, cabe levantar a hipótese de um cenário no qual ocorre a discussão e votação de PEC referente à implementação do parlamentarismo, lembrando o que dita a CF acerca da emenda à Constituição:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. [...]

Considerando a hipótese de movimentação política na Câmara dos Deputados e no Senado Federal objetivando a reforma do sistema através de PEC, ocorrendo esta com ou sem a consulta popular, haveria a destituição de mais uma pessoa eleita Presidente da República democraticamente. Ademais, a Constituição Federal seria alvo de reformas a fim de se adaptar ao parlamentarismo, processo que, como um todo, afetaria o amadurecimento da democracia brasileira.

Como dito por Martins (2019), o parlamentarismo e o presidencialismo nasceram cada qual de um contexto histórico, sendo o primeiro fruto de séculos de evolução do sistema político britânico, enquanto o segundo nasce de uma decisão histórica norte-americana.

Assim, na mesma esteira de mudanças que seriam necessárias para a implementação deste sistema diverso, nota-se a incompatibilidade da política brasileira com o parlamentarismo tradicional, porquanto o Brasil, adotando o presidencialismo de coalizão, possui um pluripartidarismo intenso, que se relaciona com a representatividade social na democracia:

O pluralismo político se tornou um traço marcante da democracia, pois a intenção era a multiplicidade de centros de poder, acabando com a centralização deste. A Constituição Federal, em seu artigo 17, aponta a existência do pluripartidarismo e assegura a existência de diversos partidos políticos no sistema nacional. 47 (DAMBROS, 2016, p. 130)

Desta forma, como o sistema parlamentarista tradicionalmente pressupõe um número reduzido de partidos, posto que um destes precisa alcançar a maioria absoluta no Parlamento para a constituição do governo, a restrição relativa à atuação dos partidos políticos com menor representatividade violaria o princípio do pluralismo político, importante à democracia nacional. (ROCHA, LAGES, 2017).

Porquanto, não se busca objetivamente produzir uma defesa ao sistema presidencialista, mas sim, através do método hipotético-dedutivo, sustentar a inviabilidade política para a implementação do regime parlamentar no cenário político nacional, que institucionalmente se exprime através do presidencialismo de coalizão.

5. CONCLUSÃO

Como visto, por todo o àquilo que foi discorrido no corpo do texto este estudo está alinhado a tese balizada pela seguinte premissa: não é possível a implementação de um sistema de governo parlamentar em nossa democracia, sob a ótica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esta conclusão se deve, principalmente, a somatória de três fatores preponderantes, um de cunho histórico, outro de cunho jurídico, e, por fim um fator genuinamente político.

A rigor, começemos a discorrer acerca do fator histórico que também pode ser chamado de fator cultural. Este, ligado a interdependência da população brasileira em possuir uma pessoa que concentre as funções de chefia de Estado e Governo, pois, como visto o Brasil em toda a sua história republicana possui apenas um pequeno hiato de tempo, onde vigorou um sistema que fosse diverso do Presidencialista. No entanto, importante frisar, que diferentemente

dos outros fatores, este não caracteriza uma limitação, mas sim uma circunstância cultural, situação que deve ser levada em conta, no momento que tratamos de um assunto tão sutil ao Estado de Direito.

Dando sequência, e, aqui sim temos uma limitação, devemos retratar o fator de cunho jurídico. O Presidencialismo foi instaurado, em nosso país, por intermédio de um Plebiscito, que fora instituído pelo Poder Constituinte Originário, no Artigo 2º, dos Atos das Disposições Transitórias Constitucionais, logo, a sua alteração só poderia ocorrer mediante a realização de um novo plebiscito, que, em tese, deverá ser convocado pelo Poder Constituinte Derivado Reformador, sendo posteriormente submetido apreciação do povo.

Entretanto, como se notou, esse evento é impraticável, visto que o artigo 2º do ADCT, constitui uma norma constitucional de eficácia exaurida, tendo seus efeitos atingidos em sua plenitude com a realização do Plebiscito de 21 de abril de 1993, não podendo então, ser objeto de reforma uma norma que na prática foi revogada tacitamente. Ademais, importante frisar, que as normas do ADCT, só podem ser reformadas quando não atingiram o objetivo almejado pelo constituinte, o que não se vislumbra no caso do referido artigo, pois o processo plebiscitário foi realizado, e de forma *una*, conforme a intenção da Assembleia Nacional Constituinte.

Por fim, o último dos fatores se trata de uma limitação de ordem prática, em caso de implantação de um regime parlamentar em nossa democracia, este não se sustentaria por si só. Um dos pilares de nosso Estado, com a redemocratização é o pluripartidarismo, que enseja uma fragmentação constante nos assentos do Congresso Nacional, marcado pela dificuldade da formação de grandes blocos parlamentares. Prova disso, é que em menos de 30 anos dois presidentes foram depostos em processos parlamentares. Assim sendo, a instabilidade política aumentaria de forma exponencial, pois nessas hostis condições um Primeiro-Ministro seria facilmente destituído, e o Parlamento dissolvido.

Deste modo, percebe-se que o Brasil não comporta um o Regime Parlamentar, isto não quer dizer que o Presidencialismo não é dotado de falhas e imperfeições, mas sendo àquele sistema escolhido pelo povo, deve ser corrigido, de modo a criar condições para que seja exercido em sua plenitude, não permitindo então, que mudanças abruptas ocorram em momentos de crises institucionais, de modo que não seja comprometida a Constituição, e, junto com ela nossa Democracia.

REFERÊNCIAS

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 1, p. 291-323, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **Disposições Constitucionais Transitórias**, p. 491, in: CLÈVE, C. M.; BARROSO, L. R. (Org.). Doutrinas Essenciais ao Direito Constitucional, RT, 2011. v. 1, p. 489-505.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - ADI: 830 DF, Relator: Ministro. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 14/04/1993, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 16-09-1994 PP-24278 EMENT VOL-01758-01 PP-00156.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22972 DF. Impte.(s) Jaques Wagner e outro (a/s). Adv.(a/s) Alberto Moreira Rodrigues. Impdo.(a/s) Presidente da Câmara dos Deputados. Impdo.(a/s) Presidente da

Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 12 de junho de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1687717>;

BRASIL. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias**, 05 de outubro de 1988;

BULOS, Uadi Lammêgo. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL ANOTADA**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL** – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2015.

CÂMARA FEDERAL. **30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>. Acesso em: 25 de outubro de 2022.

CONGRESSO NACIONAL. **ATA DA 341ª SESSÃO, EM 5 DE OUTUBRO DE 1988**. Brasília, 05/10/1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/308anc05out1988.pdf> 25/10. Acesso em: 25 out. 2022.

DAMBROS, Elita et al. **O PLURIPARTIDARISMO E A REPRESENTATIVIDADE SOCIAL NA DEMOCRACIA NACIONAL**. Extensão em Foco (ISSN: 2317-9791), v. 5, n. 1, 2017.

MARQUES, Heitor Romero. **METODOLOGIA DA PESQUISA E DO TRABALHO CIENTÍFICO**. 4. ed. Campo Grande: UCDB, 2014.

MARTINS, Flávio. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gonet. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 15 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MORAES, Filomeno; SOBRINHO, Luis Lima Verde. Quedas democráticas de governo: o impeachment no presidencialismo brasileiro comparado ao voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 21, p. 45-71, 2016.

ROCHA, Breno Dias; LAGES, Cintia Garabini. A análise do parlamentarismo ante a crise política de 2015 sob a égide da constituição da república federativa de 1988. **Sinapse Múltipla**, v. 6, n. 2, p. 213-217, 2017.

SCHIER, Paulo Ricardo. **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE NO BRASIL**. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, n. 20, p. 253-299, 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24ª Ed. 5ª tiragem – São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE, **PLEBISCITO SOBRE FORMA E SISTEMA DE GOVERNO COMPLETA 20 ANOS**. Brasília, 23/04/2013. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>. Acesso em: 25 out. 2022.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 18/05/2022
- Controle preliminar e verificação de plágio: 21/05/2022
- Avaliação 1: 11/07/2022
- Avaliação 2: 11/10/2022
- Decisão editorial preliminar: 23/10/2022
- Retorno rodada de correções: 02/11/2022
- Decisão editorial/aprovado: 06/11/2022

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2