

A análise do parlamentarismo ante a crise política de 2015 sob a égide da constituição da república federativa de 1988

Analysis of parliamentarianism before the political crisis of 2015 under the aegis of the constitution of the federative republic of 1988

Breno D. Rocha¹; Cintia G. Lages¹

¹ Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Campus Betim, Rua do Rosário, 1081, Angola, CEP32604-115, Betim, Minas Gerais. brenoldr@hotmail.com

Palavras-chave: parlamentarismo; democracia; constituição; pluripartidarismo; crise.

Keywords: parliamentarism; democracy; constitution; multiparty; crisis.

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar a constitucionalidade da alteração do sistema de governo de presidencialista para parlamentarista, o que se pretende através da Proposta de Emenda Constitucional em tramitação no Senado Federal, como forma de solucionar a atual crise política. O sistema de governo adotado pela Constituição Federal de 1988 e confirmado pelo plebiscito realizado em 1993 é o presidencialista, caracterizado pela atribuição das funções de chefia de estado e chefia de governo a uma mesma pessoa, o Presidente da República, eleita pelo voto popular de forma direta. Entretanto, o modelo presidencialista brasileiro, em função do princípio do pluripartidarismo, caracteriza-se como sendo de coalizão, o que significa dizer que a maioria parlamentar necessária para a aprovação de projetos de lei e a construção de políticas públicas depende de um arranjo político baseado em acordos político-partidários. A expressão presidencialismo de coalizão foi cunhada inicialmente por Sergio Abranches (2016), que afirmava que a consolidação de um Presidente na esteira do multipartidarismo requer o recurso a uma coalizão interpartidária. O referido autor cita que a frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral por sua vez ancorada nas diferenciações socioculturais; sendo que é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Diante de um cenário de crise política, em que o Presidente da República precisa rever acordos políticos frequentemente, colocando em xeque a estabilidade política necessária à governança, a alteração do sistema de governo de presidencialista para parlamentarista é vislumbrada como forma de alcançar uma coalizão mais perene e nesse sentido, propiciar maior segurança política. Nesse sentido, a constitucionalidade da PEC 102, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares – PSB-CE, que tem por objeto a

alteração do sistema de governo, é objeto de análise no presente trabalho em razão da premência da discussão como forma de solução da crise política em que o país se encontra desde meados de 2016. No que tange a ideia do caráter democrático dos sistemas de governo, estes se encontram amparados mediante a ideia de democracia, da qual, segundo Bernardo Gonçalves, é um tipo de sistema onde há a participação do povo no Estado e no Governo, refletindo uma ordem jurídica que é rechaçada por elementos da democracia direta – plebiscito e referendo – bem como os de democracia indireta – eleição de representantes para o cargo público. No entanto, por consequências históricas, a democracia é destrinchada sob duas formas de governo: Monarquia e República, sendo que a primeira configura o papel democrático nas monarquias parlamentares e a segunda através da República democrática, podendo ser direta, indireta, ou semidireta. Desse modo, Dalmo de Abreu Dallari aduz que o Parlamentarismo é alcançado como um produto de uma evolução histórica, determinando características ligadas às lutas políticas, que foram paulatinamente sistematizando a definição de “parlamentarismo”, porém o mesmo autor cita que o referido sistema de governo é construído na medida em que a democracia de um Estado começa a se materializar sob o aspecto de um sistema normativo fundamental, ou seja, a Magna Carta, dando a ideia de um Estado regido pela Constituição. Afim de que se estabeleça essa democratização, Bernardo Gonçalves condiz que não somente a democracia caracteriza-se pela possibilidade de escolha dos atores políticos, como também determina a superioridade da Constituição, a existências de direitos fundamentais, a legalidade das ações estatais e um sistema de garantias jurídicas e processuais. Por fim os defensores do parlamentarismo aduzem que o sistema parlamentarista é um sistema de governo mais conexo ao diálogo com o órgão legislativo, ao contrário do presidencialismo, sendo um ponto chave para superação de crises políticas.

A pesquisa desenvolvida caracteriza-se como analítica, adotando a revisão bibliográfica e análise documental como procedimentos para a obtenção de dados. A interpretação destes caracteriza-se como dedutiva, uma vez que pretende deduzir sua conclusão a partir das contribuições da Teoria Geral do Estado, sobretudo da Teoria Geral dos Sistemas de Governo, do estudo comparado entre sistemas constitucionais distintos e da própria Constituição Federal de 1988.

Dalmo de Abreu Dallari conceitua o Parlamentarismo como um sistema de governo onde, ao contrário do Presidencialismo, a função do Chefe de Estado e do Chefe de Governo não são exercidas pela mesma pessoa, sendo atribuída a competência do Chefe de Estado a um

presidente ou rei/rainha e a Chefia de Governo ao Primeiro-Ministro. Assim, enquanto o Chefe de Estado exerce a função de representação do Estado, atuando num papel secundário em termos políticos, o Chefe de Governo, representante escolhido pelo partido político que obteve a maioria das cadeiras no Parlamento, exerce o Poder Executivo. Nesse contexto, esses dois tipos de sistema políticos referem-se tão somente ao quesito governabilidade, ou seja, como será a forma de governo a ser adotada no país. Assim é importante ressaltar que o sistema de governo presidencialista adotado pela Constituição de 1988 não constituiu como cláusula pétrea, podendo ser objeto de alteração através de emenda constitucional. As cláusulas pétreas, enquanto limitações constitucionais ao Poder Constituinte Derivado referem-se exclusivamente à forma federativa de Estado, ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação dos Poderes e aos direitos e garantias individuais, nos termos do art. 60 § 4^a da CR/88. Como efeito, não há qualquer óbice à implementação do Parlamentarismo no Brasil, o que resulta em uma possibilidade jurídica da mudança de sistema de governo, desde que seja feita através de proposta de emenda à Constituição nos termos definidos por esta. No entanto, apesar de possível juridicamente da perspectiva processual, outro óbice pode ser encontrado na efetivação desse sistema de governo, a compreensão do princípio do pluralismo político adotada pelo STF em decisões passadas. Uma vez que o sistema parlamentarista pressupõe um número reduzido de partidos, posto que um dos partidos precisa alcançar a maioria absoluta no Parlamento para constituir o governo, a restrição relativa à atuação dos partidos políticos com menor representatividade capaz de assegurar maior concentração de cadeiras por um número reduzido de partidos, técnica denominada de cláusula de barreira, violaria o princípio do pluralismo político, fundamento constitucional do Estado brasileiro. Nesse sentido a interpretação conferida ao princípio do pluralismo político pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351 e 1354, dispositivos da Lei 9.906/95, lei que instituía mecanismos de restrição da atuação dos partidos com menos de cinco por cento do total de votos no país ao funcionamento parlamentar, acesso ao horário gratuito de rádio e TV e a distribuição dos recursos do Fundo Partidário, já que segundo o entendimento do Supremo, a cláusula de barreira se encontrava em dissonância com o princípio do pluralismo político. Por outro lado, a dispersão das cadeiras revela uma dificuldade com relação à consolidação do sistema parlamentarista de governo, sobretudo se inexistem restrições, barreiras relativas à atuação dos partidos. Análise do sistema parlamentarista espanhol e da crise por esse sistema recentemente enfrentada relativamente à dificuldade de formação de uma

maioria política parlamentar em 2016, em função do fim de uma hegemonia bipartidária e da ascensão política de dois novos partidos no cenário nacional, promoveu a distribuição dos votos entre quatro principais partidos da Espanha, sendo que nenhum destes obteve a maioria absoluta das cadeiras para formar o governo, indicando o Primeiro-Ministro, o que acabou importando na dissolução do parlamento recentemente eleito e convocação de uma nova eleição.

A experiência espanhola permite vislumbrar as dificuldades políticas impostas pelo sistema de governo parlamentarista se não forem adotadas cláusulas de barreira capazes de reduzir a dispersão das cadeiras no órgão legislativo, significando dizer que nenhum partido brasileiro conseguiria a maioria no Poder Legislativo pra possível indicação do Chefe de Governo caso o sistema brasileiro fosse parlamentarista.

A partir desse trabalho, pode se concluir que o parlamentarismo é um sistema de governo caracterizado pela sua flexibilidade e requisição de maioria parlamentar no partido do Primeiro-ministro. Desse modo, essas características refletem um menor número de partidos em prol da governabilidade, pois um maior número de partidos poderia inviabilizar o governo do Primeiro-ministro, como foi caso da Espanha. Apesar de inexistir qualquer impossibilidade jurídica relativa à implementação do Parlamentarismo no Brasil através de emenda constitucional, caso mantida a interpretação segundo a qual a introdução de cláusulas de barreira viola o princípio fundamental do pluralismo político, dificultada estaria a implementação do referido sistema de governo no constitucionalismo brasileiro dada a necessidade de manutenção de um governo de coalizão para a formação do governo majoritário.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro.** Artigo Acadêmico. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acessado em 10 de set. 2016.

ANTONIO, Carlos Valadares e outros. **Proposta de Emenda à Constituição n. 102 de 2015.** Insitui o parlamentarismo e outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122400>>. Acessado em 04 de abril de 2015.

ARAÚJO, Bianca Souza de. **LEGISLAÇÃO ELEITORAL E DEMOCRACIA:** princípio da isonomia como garantia a participação de minorias políticas no processo político eleitoral referente a propaganda política. 2015 P. 37-39. 58f. Relatório Final – Programa de Iniciação Científica da Universidade Católica de Minas Gerais, PROBIC/PUC Minas.

DALLARI, Dalmo de. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, P 233.

MEZZARROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva 2014.