

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

EVERTON LUAN OLIVEIRA DE FIGUEIREDO

PARLAMENTARISMO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988: O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E OS
LIMITES DO ART. 2º, DO ADCT.

Salvador/Bahia

2018

EVERTON LUAN OLIVEIRA DE FIGUEIREDO

**PARLAMENTARISMO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988: O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E OS
LIMITES DO ART. 2º, DO ADCT.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch.

Salvador/Bahia

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

EVERTON LUAN OLIVEIRA DE FIGUEIREDO

**PARLAMENTARISMO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O PODER
CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E OS LIMITES DO ART. 2º, DO ADCT.**

Monografia aprovada em 05/03/2018 pela banca examinadora da Universidade Federal da Bahia, do curso de graduação da Faculdade de Direito, composta pelos seguintes membros:

Fábio Periandro de Almeida Hirsch – Orientador _____

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Durval Carneiro Neto _____

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Laíse Maria Guimarães Santos _____

Professora Auxiliar da Universidade Federal da Bahia

FIGUEIREDO, Everton Luan Oliveira de. **Parlamentarismo e a Constituição Federal de 1988: o poder constituinte derivado reformador e os limites do art. 2º, do ADCT.** 63 f. Monografia (Graduação). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

A presente pesquisa monográfica tem por finalidade investigar a legitimidade de implementação do sistema Parlamentarista no Brasil por meio de Emenda Constitucional. A problemática da situação se encontra no fato de o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT ter previsto em seu artigo 2º a aplicação de plebiscito a fim de se determinar qual regime seria adotado no país, o parlamentarista ou o presidencialista. Ocorrida em 1993, a consulta teve como resultado a vitória do presidencialismo. Contudo, na atual conjuntura política, tem havido um crescente apoio à mudança do sistema político adotado em prol do estabelecimento do parlamentarismo. Desta forma, esta monografia se incumbirá de perseguir respostas de cunho objetivo-científico às indagações e incertezas surgidas desta situação. Dentre as dúvidas, dar-se-á destaque às duas principais, quais sejam, o desvirtuamento do caráter transitório do corpo de normas do ADCT, responsável pela regulação da matéria em voga, diante da sua perpetuação no ordenamento jurídico patrocinada pelo poder constituinte derivado reformador e, além disso, o caráter de norma de eficácia exaurida que deveria possuir o conteúdo de dispositivos, como o art. 2º do ADCT, que regula o estabelecimento do sistema de governo no Brasil. A monografia não deixará de averiguar, sobretudo, questões materiais, além das formalidades, acima em destaque, aprofundando-se em questões pertinentes à participação e influência da vontade popular nas decisões que dizem respeito à troca do regime de governo.

Palavras-chave: Parlamentarismo. ADCT. Emenda Constitucional. Normas transitórias. Eficácia exaurida.

FIGUEIREDO, Everton Luan Oliveira de. **The Parliamentarism and the Brazilian Federal Constitution of 1988: the derived reformer constituent power and the limits of the 2nd article of the ADCT (Brazil Temporary Constitutional Provisions)**. 63 pages. Monograph (Graduation). Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

The current monograph research aims to investigate the legitimacy of the implementation of a Parliamentary System in Brazil by means of Constitutional Amendment. The problem of the situation lies in the fact of in the Brazil Temporary Constitutional Provisions (ADCT, acronym in Portuguese) there is a prediction, in its second article, of an application of a plebiscite in order to define the governmental system, parliamentary or presidentialist. Occurred in 1993, the consultation resulted in the victory of presidentialism. However, in the current Brazilian political situation, there has been a growing support for the change of the political system in favor of the parliamentarism. In this way, this monograph will be responsible for pursuing objective-scientific responses to the questions and uncertainties emerged from this situation. Among the doubts, two main points will be highlighted, which are the distortion of the transitory character of the ADCT rules, responsible for the regulation of the subject in vogue, before its perpetuation in the legal order, sponsored by the derived reformer constituent power. Besides that, it will be analyzed the character of effectiveness exhausted rule that the content of provisions, like the ADCT second article, which regulates the establishment of the system of government in Brazil, should have. The monograph will not fail to find out, above all, substantial questions, besides the formal ones, mentioned above, deepening in questions pertinent to the participation and influence of the popular will in the decisions that concern the change of the regime of government.

Keywords: Parliamentarism. ADCT. Constitutional amendment. Transitory rules. Effectiveness exhausted.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO:	7
2 PODER CONSTITUINTE	10
2.1 PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR	13
3 EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	16
3.1 TEORIA DA EFICÁCIA EXAURIDA.....	17
4 ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT	20
4.1 CARÁTER TRANSITÓRIO DAS NORMAS	21
4.2 ASSISTEMATICIDADE DO ADCT	24
5 FORMAS E SISTEMAS DE GOVERNO	26
5.1 SISTEMA PARLAMENTARISTA.....	28
5.2 SISTEMA PRESIDENCIALISTA	30
6 ANÁLISE DE ALGUMAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL – PEC SOBRE O TEMA	33
6.1 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1995.....	33
6.2 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 09/2016.....	34
6.3 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 245/2016.....	38
7 MANDADO DE SEGURANÇA 22.972 – POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PARLAMENTARISTA POR EMENDA CONSTITUCIONAL?	45
8 OS LIMITES IMPOSTOS PELO ART. 2º DO ADCT	49
8.1 LIMITES FORMAIS	49
8.2 LIMITES MATERIAIS	52
8.2.1 Cláusula Pétrea: a soberania popular como meio de exercício de direitos fundamentais.....	55
9 CONCLUSÃO	59
10 REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO:

A Constituição Federal de 1988¹ trouxe, em seu corpo de normas, regras e princípios de caráter fundamental, dotando a população Brasileira de garantias e direitos basilares, circunstância de grande relevância frente ao regime ditatorial que antes vigorava no país e perdurou por cerca de vinte e um anos. A instituição do Estado Democrático de Direito é um dos grandes legados desta nova Carta Magna.

É em seu art. 1º que se observa expressamente a consolidação do regime democrático no Brasil, notando-se, além disso, diversos outros direitos fundamentais relacionados à esfera política nacional no bojo de suas normas. Citem-se, por exemplo, o pluralismo político como fundamento da República (art. 1º, V), o princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), o princípio da separação de poderes (art. 2º) e a alçada dos direitos políticos (art. 14 a 17) à qualidade de direito e garantia fundamental.

A Constituição de 1988, de mesmo modo, é responsável pela introdução no ordenamento jurídico brasileiro de movimento denominado Neoconstitucionalismo que, segundo Dirley da Cunha (2017), ergue-se como um novo entendimento jurídico que fundamenta a troca do modelo consolidado, qual seja, o Estado Legislativo de Direito, para Estado Constitucional de Direito.

Desta maneira, estabelece-se uma concentração da relevância jurídica na Constituição e nos valores e premissas constitucionais e não mais na mera legalidade. Deveras, a Carta Maior passa a ter, reconhecidamente, coercitividade, total amplitude de seus comandos, hegemonia normativa e considerável conteúdo axiológico.

Assim sendo, afere-se que a Constituição toma lugar de destaque e relevância para a sociedade como um todo, devendo os poderes e instituições políticas prezarem pelo respeito aos seus comandos, não os tornando vazios ou em normas de caráter semântico, configurando-se como instrumento de manobra a beneficiar os interesses daqueles que estão no poder.

Neste sentido, deve-se estar atento às tentativas de desvirtuamento de suas características, dentre as quais se destaca a rigidez. O caráter rígido corrobora, principalmente, para a supremacia constitucional. Segundo Dirley da Cunha (2017), essa supremacia da Constituição é consequência do poder soberano de seu criador, o poder constituinte originário.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

Esta qualidade confere a principal distinção entre os dispositivos constitucionais e as demais normas do ordenamento jurídico.

Assim sendo, uma constituição consagrada pelo seu conteúdo rígido é mais difícil de ser ostensivamente violada. Por tal razão, manipulações podem ser manejadas a fim de ludibriar a correta interpretação e aplicação de suas regras. Inclusive, a rigidez característica desta carta atual já tem sido relativizada, dada as quase 100 (cem) emendas constitucionais no limiar do ano de 2018². Porém, situação mais preocupante são os artifícios empregados para se atingir a vontade dos mandatários do poder.

É nesta hipótese que se centra a indagação sobre os objetivos do poder constituinte originário quanto ao regime parlamentarista. O ADCT³ tem, em seu corpo de normas, regras transitórias que fazem a transição de um regime anterior autoritário para um regime atual democrático e que, além disso, foram criadas para terem tempo determinado de eficácia. O art. 2º, que regula a implantação do regime político já teve sua eficácia exaurida, tendo a soberania popular escolhido o presidencialismo como sistema de governo.

Neste particular, observa-se que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde se afere este dispositivo, basilar para esta monografia, é parte do texto constitucional de pouco conhecimento e de pouca produção acadêmica. Desta forma, a transitoriedade das normas desta disposição constitucional torna-se assunto ignorado pela sociedade, o que acaba por propiciar a distorção da sua temporariedade.

Por outro lado, além das questões formais supramencionadas, o art. 2º das normas transitórias, neste estudo, também terá sua substância analisada, abrindo-se uma investigação a respeito das várias matérias sobre as quais dispõe, tais como governo, sufrágio universal, soberania popular, dentre outras. Desta maneira, observar-se-ão duas perspectivas de um mesmo dispositivo, abordando-se os limites de seu conteúdo formal e de seu conteúdo material.

Ressalte-se, por fim, que para este estudo será utilizada pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com objetivo exploratório e explicativo e de procedimento bibliográfico. Assim, pesquisa bibliográfica será a base para a construção da monografia. Serão utilizados, sobretudo, livros, contendo diferentes doutrinas, leis e projetos de emenda à constituição que versem sobre o assunto analisado.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017

Diante disto, um estudo mais aprofundado a respeito das normas transitórias da Constituição Federal trará resultados úteis ao campo acadêmico, dada sua escassez de informação. Analisar a função dos poderes constituintes, igualmente, delimitará sua função na gênese e na manutenção correta do texto constitucional.

2 PODER CONSTITUINTE

A supremacia característica da Constituição da República Federativa de 1988, derivada da rigidez que lhe é atribuída, será o ponto de início para o debate sobre o tema específico deste tópico. Pontua José Afonso da Silva (2013, p. 47), neste sentido, que “a rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para a sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal”. Por isto, reside na rigidez constitucional a razão da supremacia da Constituição de um Estado. Deveras, a complexidade de sua mutação, torna-a mais estável e mais duradoura. É o motivo, aliás, para ter como função fundamental a instituição das regras basilares do Estado, organizando-o, estruturando-o e conferindo-lhe direitos fundamentais.

Neste sentido, observa-se que a constituição possui limites à sua alteração, dada a sua importância para o ordenamento jurídico e para a segurança jurídica típica de um Estado Democrático de Direito. O poder constituinte originário, a essência criativa do corpo de normas constitucionais, delimita a interferência dos poderes incumbidos pela adequação das regras iniciais às mudanças sociais, justamente para que seu fundamento não seja desfigurado.

Neste particular, tem-se que o poder constituinte originário é, tautologicamente, o poder que dá origem a uma constituição, que a inaugura e dá vida ao corpo de normas constitucionais. Estabelece-se, assim, a constituição do Estado, tornando-se norma suprema, parâmetro para todo o ordenamento jurídico, não podendo nenhum ato ou lei violar seus ditames.

Preleciona Mendes (2017, p. 102), neste ponto, que “o conceito de poder constituinte originário é devedor dos estudos do abade Sieyès, autor do opúsculo ‘Que é o Terceiro Estado?’, verdadeiro manifesto da Revolução Francesa”. Relata Mendes, ainda, que no livro, escrito num contexto pré-Revolução Francesa, Sieyès afirma que apesar de a grande maioria da população não pertencer à elite, clero e nobreza, lhes era imposta a produção da riqueza nacional, contudo não lhes eram garantidos os mesmos direitos da classe mais abastada. É justamente neste contexto de motim revolucionário que surge, por abade Sieyès, a teoria sobre o poder constituinte originário.

Observação relevante desta teoria encontra-se na separação entre o “poder constituinte”, do qual emanará os comandos para a legislação constitucional e infraconstitucional, e “poderes constituídos”, que derivam do poder inicial e a ele estão condicionados. Deve-se mencionar, ademais, que a alteridade entre estes poderes, criador e criatura, deve sua razão de ser à existência de uma constituição escrita e rígida, materializada formalmente em um corpo de normas, resultantes de um processo específico de criação e modificação.

Ademais, a legitimidade deste poder pertence ao povo, uma vez tratar-se dos detentores do poder. A soberania popular é princípio expressamente consagrado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Deveras, no preâmbulo desta Carta Política, em Assembleia Constituinte para instituir um Estado Democrático, o mérito pela sua promulgação é dado aos “representantes do povo”, que ali intentaram fazer constar a vontade dos representados na Lei Suprema da República Federativa do Brasil.

“Em suma, podemos apontar três características básicas que se reconhecem ao poder constituinte originário. Ele é inicial, ilimitado (ou autônomo) e incondicionado” (MENDES, 2017, p. 103). Seu caráter inicial reside no fato de ser a própria gênese da ordem jurídica estabelecida. É o ponto de partida da nova esfera jurídica, portanto. É nesta razão, a propósito, que se encontra sua segunda característica, a ausência de limites. O poder originário é, pois, ilimitado, uma vez não se sujeitar a nenhum outro sistema jurídico. De fato, ele estabelece um novo regime parâmetro, ao qual estarão todas as demais normas vinculadas. Por fim, não há condições que suspenda ou guie seu atuar e, por isso, lhe é conferida a qualidade de incondicionado.

Seu caráter ilimitado, porém, deve ser interpretado de modo restrito ao campo jurídico. De fato, quando se diz que o poder constituinte originário é ilimitado, aí se está dizendo que o ordenamento jurídico anterior à sua implementação já não o limita em nada, consequência lógica da inauguração de uma nova norma constitucional que se assenta no ápice de todo o sistema jurídico. Uma nova constituição, portanto, pressupõe liberdade diretiva para um novo poder constituinte originário.

Questões legais e, obviamente, constitucionais, no contexto de uma nova constituinte, não poderão ser suscitadas pelo Poder Judiciário, adstrito à nova ordem legal que se inicia. O que se poderia questionar, entretanto, seria a legitimidade do novo poder instaurado e os novos valores trazidos por si, sobretudo quando o Neoconstitucionalismo⁴ se incumbiu de implantar nas democracias, como tem sido a brasileira, – pelo menos, formalmente, desde 1988 – o Estado Democrático de Direito e a defesa dos direitos e garantias fundamentais do ser humano.

Isto posto, compreender as formas de alteração do texto constitucional e suas limitações é medida necessária a construir uma conclusão razoável sobre o problema proposto. Neste ponto, entender sobre o poder constituinte derivado faz-se imprescindível, esclarecendo-se, ademais, suas distintas formas de se expressar; poder constituinte derivado reformador, poder constituinte derivado decorrente e poder constituinte derivado revisor.

⁴ Sobre o tema, indica-se a leitura de: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional / Bernardo Gonçalves Fernandes. – 9. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 57-63.

Como sua própria denominação esclarece, trata-se de poder secundário, instituído por um poder originário inicial. Sua derivação delimita o seu alcance, estando adstrito a alterar a própria Constituição Federal (Poder Reformador), estabelecer as Constituições dos estados-membros (Poder Decorrente), bem como revisar, ratificando ou retificando, o conteúdo primário da Carta Política em momento pré-determinado (Poder Revisor).

Ao contrário do Poder Constituinte Originário, o Poder Derivado é limitado, subordinado e condicionado. Com efeito, o Poder Constituído depara-se com restrições delimitadas pelo próprio texto constitucional, tais como a irredutibilidade do conteúdo das chamadas Cláusulas Pétreas, dispositivos cuja substância é qualificada como núcleo duro do direito, inafastável e insuprimível.

Não está alheio, de mesmo modo, às condições impostas no corpo de normas da Constituição. O art. 60 da Constituição Federal regula o processo de emendas, por exemplo, e, neste ponto, o Poder Constituinte Derivado Reformador deve observar com fidelidade as regras ali transcritas sob pena de tornar nula a alteração da norma constitucional, resultando em inconstitucionalidade formal.

Neste particular, Cunha Júnior (2017, p. 218) pontua que “entre nós, o poder reformador, atualmente, manifesta-se apenas por meio do procedimento de Emendas à Constituição, na forma do art. 60 da Constituição Federal”. Este tipo de alteração do corpo constitucional possui objetivos específicos quando utilizado, modificando apenas os dispositivos disciplinados em seu conteúdo. Seu rito, como acima demonstrado, possui procedimentalização especial, irrecusável pelo poder derivado reformador.

Quanto ao poder constituinte derivado revisor, pouco se fala sobre ele entre os doutrinadores pátrios, haja vista ter ocorrido há mais de duas décadas e não haver mais hipótese, sob a égide da atual constituição, de sua realização novamente⁵. Trata-se de poder secundário que objetiva revisar o texto constitucional em um dado momento de vigência de uma Constituição. Geralmente, estão previstos nas normas que regulam a transição de um regime político para o outro e visam aferir a aplicabilidade e eficiência de determinadas regras.

Por sua vez, o poder constituinte derivado decorrente é atribuição concedida pelo Poder Constituinte Originário para que os estados-membros elaborem suas próprias constituições e, assim, exerçam sua autonomia de autogoverno, auto-organização e autogestão. Não se olvide, mais uma vez, que esta concessão de poder constituinte aos estados nacionais, por decorrer de

⁵ O poder constituinte derivado revisor foi programado para ocorrer cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sua disciplina é encontrada no art. 3º, do ADCT, e ocorreu no ano de 1993.

um poder maior, o Poder Originário, está subordinado a ele, devendo seguir estritamente as restrições e regras por ele determinadas.

Em tempo, informe-se que de maior utilidade e pertinência quanto à mudança no texto constitucional, para este estudo, será o conhecimento acerca do Poder Constituinte Derivado Reformador, pelo que será minudenciado no tópico a seguir.

2.1 PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR

A finalidade de se reformar o texto constitucional está fundamentada na mudança contínua das relações sociais. O conteúdo supremo de uma norma constitucional não poderá, assim, contrastar, com as injunções sociais, vindas daqueles que detém o poder constituinte do Estado, o povo. A sociedade, portanto, possui sempre o direito de reavaliar e modificar as diretivas presentes na Lei Suprema que a rege.

O Poder Constituinte Derivado Reformador, desta forma, se consubstancia na alteração do texto constitucional, observadas, por óbvio, as restrições impostas na própria Carta. Assim, cabe ao Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados, a denominada Casa do Povo, e o Senado Federal, representante dos estados-membros, a modificação da Carta Maior.

Ademais, são classicamente taxadas como restrições específicas ao Poder Constituinte Derivado Reformador, as limitações de cunho temporal, não podendo haver modificação em determinado lapso de tempo; limitações circunstanciais, vedando-se a alteração do texto de normas em circunstâncias nas quais o Estado está enfrentando adversidades e excepcionalidades no setor político-jurídico; limitações materiais, afastando-se determinadas matérias do alcance do poder reformador; e limitações formais ou procedimentais, devendo-se respeitar ritos estabelecidos para o processo legislativo de alteração constitucional.

Quanto às limitações formais, Mendes (2017, p. 115) informa que, “sendo um poder instituído, o poder de reforma está sujeito a limitações de forma e de conteúdo. Entre nós, a liberdade do órgão reformador sofre restrições de ordem procedimental. Assim, exige-se quórum especialmente qualificado para a aprovação de emenda à Constituição”. O já mencionado art. 60 da Constituição Federal determina, neste aspecto, que só poderá haver emendas constitucionais mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Ademais, na sequência do rito, deverá haver discussão e

votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, aprovando-se a proposta de emenda se se obtiver três quintos dos votos dos respectivos membros em ambos os turnos.

De outro lado, as limitações circunstanciais no sistema constitucional brasileiro estão materializadas no art. 60, § 1º, não se permitindo emendas à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Assim sendo, não se modificará texto constitucional por meio de emendas na circunstância de decretação de intervenção federal, prevista no art. 34, da Carta Política, medida excepcional tomada, em suma, para repelir invasão estrangeira ou de uma Unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas Unidades da Federação; reorganizar as finanças da Unidade da Federação em determinados contextos; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e assegurar a observância dos chamados princípios constitucionais sensíveis.

Igualmente, não se poderá emendar a Constituição Federal na hipótese de existência de estado de defesa, decretado, observados os ditames do art. 136 da Constituição Federal, a fim de preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

E, ainda, não se poderá alterar a Constituição, via emenda, na hipótese de vigência de estado de sítio, decretado, nos termos do art. 137, no caso de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, bem como no caso de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Além do mais, incluem-se, ainda, as limitações temporais, proibindo-se a alteração de texto constitucional em determinado período de tempo. Esta hipótese, entretanto, não foi prevista na Constituição Federal de 1988, atualmente vigente. Neste sentido, esclarece Cunha Júnior (2017, p. 219) que “essas limitações não mais subsistem no nosso sistema constitucional, mas teve previsão expressa na Constituição do Império de 1824, que proibiu qualquer reforma em seu texto durante os quatro primeiros anos de promulgada”.

As limitações materiais, por fim, afastam do alcance do poder de reformar determinadas matérias, erigidas, pelo Poder Constituinte Inicial, a um valor a ser perseguido e prezado pela sociedade. Esses temas, denominados como cláusulas pétreas, podem ser encontrados implícita ou explicitamente no corpo de normas da Constituição Federal. Na vigente Carta, aferem-se petrificadas frente a possibilidade de emendas constitucionais, a forma federativa de Estado; o

voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de Poderes; e os direitos e garantias individuais, tudo conforme preleciona o art. 60, § 4º, da Constituição.

Por outro lado, deve-se mencionar que há, ainda, na doutrina, quem defenda existir matéria implícita suscetível de irredutibilidade.

Desde as lições do saudoso baiano Nelson de Sousa Sampaio que a doutrina vem aceitando a existência das limitações implícitas ao poder de reforma constitucional para afastar do alcance daquele poder as seguintes matérias: (i) “as concernentes ao titular do poder constituinte”, diante da impossibilidade de uma emenda modificar o próprio titular do Poder Constituinte Originário que criou o poder derivado reformador; (ii) “as referentes ao titular do poder reformador”, pois uma emenda não pode alterar a criatura (poder reformador) instituída pela vontade soberana do criador (poder originário); e (iii) “as relativas ao processo da própria emenda”, pois não é dado ao poder de reformar alterar o próprio processo formal utilizado para implementar as reformas constitucionais, pois foi a condição que o poder originário encontrou para autorizar a alteração da obra constitucional; mas o autor admitia a mudança do processo constitucional de emenda para torná-lo mais rígido, não a aceitando para torná-lo mais brando, pois nessa última hipótese causaria a alteração da própria classificação da Constituição de rígida para flexível, o que seria um absurdo (SAMPAIO, 1954 apud CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 222).

Deve-se destacar, entretanto, que, no caso das cláusulas pétreas, a vedação à reforma constitucional, via emenda, restringe-se à redução do texto. Desta maneira, a matéria pode ser modificada, desde que se amplie seu conteúdo garantidor e não diminua seu núcleo substancial, sua matéria essencial. Portanto, a vedação material diz respeito à impossibilidade de supressão e eliminação do conteúdo mínimo das normas cláusulas pétreas.

3 EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

As normas provisórias dispostas no ADCT, que serão devidamente analisadas no ponto 4 desta monografia, possuem, pacificamente, status de norma constitucional. Assim, todo o conteúdo pertinente à eficácia das leis constitucionais é aplicável às disposições constitucionais transitórias. A par disto, sem prejuízo das demais teorias, utilizar-se-á, neste estudo, a já bastante consolidada teoria do ilustre Constitucionalista José Afonso da Silva a respeito da eficácia das normas constitucionais⁶.

Conforme o autor, o corpo normativo da Constituição está dividido basicamente em três grupos, quais sejam, normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas de eficácia limitada ou reduzida, que, por sua vez, se desdobram em normas definidoras de princípios institutivos ou organizativos, impositivas ou facultativas, bem como normas definidoras de princípios programáticos.

Desta forma, tem-se que as normas de eficácia plena possuem incidência direta, imediata e integral tão logo passem a vigor. Ou seja, não dependem de qualquer mediação para ser aplicada e efetivada. Cunha Júnior (2017, p.150) explica que o constitucionalista José Afonso da Silva afirma não haver “um critério único e seguro para identificar uma norma constitucional de eficácia plena”, pelo que se admitiria a definição de regras genéricas neste contexto. Assim, continua o autor, a norma, para ter eficácia plena, precisaria “ser completa, no sentido de que contivesse todos os elementos e requisitos para a sua incidência direta”.

Já as normas constitucionais de eficácia contida, como as normas constitucionais plenas, têm aplicação imediata e direta. Entretanto, são passíveis de delimitação do seu conteúdo, podendo ter sua eficácia diminuída posteriormente. O legislador infraconstitucional, portanto, poderá editar lei que restrinja o alcance das garantias e direitos consubstanciados na norma constitucional. Por tais razões, a aplicabilidade da norma contida não terá caráter integral.

As normas constitucionais limitadas, por sua vez, ao contrário dos dois primeiros tipos de normas, possuem aplicabilidade e eficácia indireta, mediata e reduzida. De fato, para terem seus efeitos contemplados, necessitam de intervenção do legislador ordinário. Desta forma, só passam a vigor a partir do momento em que são disciplinadas em âmbito infraconstitucional, não podendo incidir em momento anterior à sua regulação.

Ressalte-se, ademais, que estas normas limitadas se dividem em normas constitucionais de princípio institutivo ou organizativo, através das quais são traçados projetos gerais de suporte

⁶ Sobre o tema, indica-se a leitura de: SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 8ª ed. Editora Malheiros. 2012.

e finalidade para órgãos e entes públicos, a serem implementados definitivamente em momento ulterior. Estas normas podem ser impositivas, vinculando o legislador ordinário, bem como podem ser facultativas, concedendo a possibilidade de regulamentação de seu conteúdo por meio de lei.

De mesmo modo, as normas limitadas também se desdobram em normas constitucionais de princípio programático, para as quais o legislador traça princípios e diretrizes com o fito de serem seguidos como instruções em prol do cumprimento das injunções e necessidades sociais. Seus comandos, entretanto, são voltados para órgãos e entes estatais e não para o povo em geral. “A dizer, são normas de eficácia limitada que veiculam políticas públicas ou programas de governo, como o resultado de um compromisso assumido pelas constituições dos Estados contemporâneos” (CUNHA JÚNIOR, 2017, p.152).

Ademais, além desta já consolidada classificação, oportuno e necessário o acréscimo de uma teoria mais recente sobre a aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais, a chamada teoria da eficácia exaurida. Por possuir conteúdo fundamental à discussão do tema proposto nesta monografia, será tratada com maior detalhamento no tópico que segue.

3.1 TEORIA DA EFICÁCIA EXAURIDA

Engendrada pelo constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 476-477), a teoria da eficácia exaurida ajudou a ampliar o conteúdo sobre a efetividade da norma constitucional. Para o autor, aliás, eficácia e aplicabilidade possuem significados distintos. Afirma que enquanto aquela seria “a possibilidade de aplicação da norma constitucional”, esta, a aplicabilidade, seria a “possibilidade de incidência da norma constitucional no caso concreto”. Assim sendo, é eficaz a norma constitucional que cumpriu com todos os requisitos materiais e formais para possuir esta natureza, tornando-se aplicável tão logo se mostre idônea a produzir efeitos.

Adjuntas, então, às normas constitucionais de eficácia plena, contida e limitada, o citado autor concebeu as normas constitucionais de eficácia exaurida e aplicabilidade esgotada que, como se verá adiante, estão vinculadas justamente às normas constitucionais transitórias. Ressalte-se, de antemão, que também se afere dentre o conteúdo eficaz das normas constitucionais defendidas por Bulos (2017), as normas de eficácia esvaída e aplicabilidade esgotada. Quanto a estas, defende-se que sua capacidade de se tornar efetiva não mais existe, esgotou-se. Contudo, ainda que a aplicabilidade destas normas já tenha terminado, há prolongamento de sua vigência por necessidades políticas e sociais. Desta maneira, ainda que

esgotada a sua possibilidade de incidência no mundo jurídico, isto não significa que, no mundo dos fatos, as situações amparadas pelas normas esvaídas não necessitem de sua regulação.

Neste particular, percebe-se um fenômeno semelhante àquele denominado de “modulação dos efeitos temporais” no direito constitucional, muito comum nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade de uma lei em abstrato⁷. Deveras, com a nulidade da lei constitucional, esta deixa de existir a partir de um certo momento tal como a lei de eficácia esvaída e aplicabilidade esgotada. Contudo, seu conteúdo ainda necessita ser regulado para salvaguardar os interesses e direitos daqueles destinatários que fruíram de seu comando.

Esta modulação, trata-se de notória necessidade de zelo pela segurança jurídica e interesses sociais. Inclusive, a Lei 9.868/1999⁸, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – STF, traz expressamente em seu art. 27 o regramento da modulação eficaz no tempo das normas declaradas inconstitucionais.

Neste sentido, nos termos do art. 27, da Lei 9.868/1999, observa-se que quando declarada a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o Supremo Tribunal Federal fica autorizado a restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. As justificativas para este cuidado estão fundamentadas no próprio texto da norma, quais sejam, a segurança jurídica e o interesse social, que servem de mesma razão para a modulação da eficácia da lei esvaída.

Para explicitar melhor sobre a norma de eficácia esvaída, Bulos (2015) cita como exemplo o art. 22, do ADCT, dispositivo que assegura aos defensores públicos investidos na função até a data de instalação da Assembleia Nacional Constituinte o direito de opção pela carreira, com a observância das garantias e vedações previstas no art. 134, parágrafo único, da Constituição. Deste modo, o citado dispositivo, mesmo depois de esvaído, explica o autor, permaneceu sendo aplicado a fim de proteger os direitos daqueles que se enquadrassem na situação transcrita na norma.

Em resumo, verifica-se que a norma esvaída, embora tenha perdido sua eficácia e, supostamente, sua aplicabilidade, continua a gerar efeito aos casos concretos que se subsomem ao seu comando. Neste ponto, inclusive, reside a diferença entre a norma esvaída e a norma exaurida. Conforme Bulos (2015, p. 486), “a norma de eficácia esvaída é um estágio anterior à

⁷ Sobre o tema, indica-se a leitura de: CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional / Dirley da Cunha Júnior – 11. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 334-335.

⁸ BRASIL. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 02 dez. 2017.

norma de eficácia exaurida” e que “a partir do momento em que uma norma esvaída desvanece, por completo, os seus efeitos jurídicos e sociológicos, ela se transforma numa norma de eficácia exaurida”.

Observe-se, neste caso, outro exemplo citado na obra do autor. O art. 26, do ADCT, dispõe que no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão Mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Em 05 de outubro de 1989, ou seja, exatamente um ano após a promulgação da Constituição, a norma se tornou esvaída, uma vez ter seu prazo se esgotado. Contudo, o termo esvaído só foi empregado no lugar de exaurido, pois o comando disposto no art. 26 não ocorrera na prática como prelecionado. Desta maneira, para o mundo jurídico, aquela norma esvaneceu-se, porém, no mundo dos fatos, não houve a ocorrência dos ditames ali dispostos.

Esta norma, contudo, tornou-se exaurida no início da década de 1990, explica o constitucionalista. Isto porque, somente neste último momento ocorreu, no mundo dos fatos, o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro pelos destinatários dos comandos normativos do art. 26, do ADCT, a dizer, os parlamentares componentes do Congresso Nacional, reunidos em sessão mista. O fato, portanto, se subsumiu à norma e, assim, exauriu-a. Destaque-se – dada a oportunidade pelo ensejo em que se fala sobre o exaurimento e esvaimento das normas provisórias – que o art. 2º, do ADCT, que se encontra posicionado no centro da análise deste estudo, é, como o supramencionado art. 26, norma constitucional de eficácia exaurida desde o ano de 1993, quando foram aplicadas suas diretivas, extenuando-se não só sua eficácia, mas sua aplicabilidade. Em tópico específico, este assunto será devidamente abordado.

Ademais, deve-se ressaltar que, como características principais das normas de eficácia exaurida, destacam-se, sobretudo, a perda concomitante da eficácia jurídica e social de seus comandos normativos, bem como a qualidade genuína de disposições de caráter constitucional transitório, que cumpriram com sua função provisória de transição e mudança entre ordenamentos jurídico-constitucionais.

Portanto, pode-se concluir que o destino de uma norma esvaída é, ou deveria ser, o seu exaurimento e, por consequência lógica, tornar-se uma norma constitucional de eficácia exaurida. Contudo, esta transitoriedade intrínseca a este tipo de norma nem sempre tem sido prezada pelo legislador, que se utilizando do poder constituinte derivado reformador, prolonga a vigência temporária destes dispositivos, concedendo-lhes verdadeira natureza de norma perene.

4 ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é parte do texto constitucional especificamente produzida para permitir, de maneira harmônica e organizada, a transição entre dois ordenamentos jurídicos diferentes. Seus dispositivos, portanto, regulam contextos provisórios, temporários, com o fim de efetivar adequadamente a troca entre âmbitos jurídico-constitucionais distintos, que, por vezes, são extremamente opostos. Neste ponto, vide o caso da Constituição Federal Brasileira de 1988 que instaurou um regime político democrático, deveras distinto do antigo regime autoritário.

Além do mais, as disposições transitórias não apenas possibilitam a transição entre ordens jurídicas, mas também viabilizam a concretização das matérias por si delimitadas, articulando a consolidação de suas diretivas. Há, desta forma, uma organização pré-estabelecida pelas regras de transição a serem aplicados em determinados prazos. Verifica-se, portanto, que estas disposições possuem caráter programático, gerindo a efetividade dos comandos normativos para incidência fática futura.

“No caso da CF, as disposições transitórias se situam fora do corpo do texto constitucional, de modo que, tal como ocorre com o Preâmbulo, formam um conjunto textual aparte, designado de Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT” (SARLET, 2017, p. 80). A temporariedade é característica desta parte do texto constitucional, afinal, como já vergastado neste estudo, sua função e sua essência são transitórias.

Ademais, embora estejam fora do corpo principal de normas da Constituição Federal e tenham numeração própria, Sarlet (2017) explica que as normas dispostas no ADCT possuem, reconhecidamente, o mesmo status jurídico e idêntica hierarquia em relação às normas Constitucionais. Desta maneira, os dispositivos da parte transitória são formalmente normas de natureza constitucional. Não à toa, a alteração destes dispositivos, somente, será dada por emenda, observando-se as regras do art. 60 da Constituição Federal.

O STF, neste particular, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 830-7⁹, que discutia sobre a antecipação do plebiscito a que alude o art. 2º do ADCT da Constituição de 1988, teceu valioso conteúdo sobre as normas constitucionais provisórias. Consolidou-se, nesta oportunidade, possuírem as normas do texto provisório a mesma natureza normativa do

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 830-7, Tribunal Pleno. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB e Outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator Moreira Alves. Brasília – DF. 14 de abril de 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em 10 dez. 2017.

corpo de normas do texto permanente. Inclusive, quanto a enumeração diferenciada e autônoma entre os dois textos constitucionais, considerou-se não ter este fato “o condão de dar independência àquilo que, por sua natureza mesma, é dependente”.

Diante disto, verifica-se que o ADCT pressupõe regras imprescindíveis à transição adequada e harmoniosa entre regimes constitucionais e regras de caráter meramente transitório, tendo sua eficácia jurídica exaurida tão logo ocorra a situação nela prevista.

4.1 CARÁTER TRANSITÓRIO DAS NORMAS

Há, de certa maneira, uma interpretação clara e fácil de se constituir ao se ler, logo após as normas do corpo principal da Constituição Brasileira, o título que apresenta o “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Ora, estes dispositivos normativos estão destinados a uma curta duração, tendo em vista a literalidade do termo que qualifica suas regras; “transitórias”. Todavia, o que se espera de seu título não tem correspondido à realidade.

A efemeridade das normas do ADCT é característica, no caso concreto, legada a alguns dispositivos. Existem tantos outros, cuja duração tem se tornado verdadeiramente perene, conservando-se sua aplicação e eficácia. A perpetuação dos seus efeitos, entretanto, não é, numa análise mais aprofundada, algo que cause espanto, tendo em vista que muitos de seus comandos, embora tenham, em momento determinado, alterado o conteúdo jurídico e, por consequência, situação fática, necessitam existir, permanecer no ordenamento jurídico.

Com efeito, algumas disposições criadas para redefinir ou instituir conteúdos normativos, embora estabeleçam novos comportamentos e situações jurídicas, que ganham incidência fática em um dado ponto da linha histórica de sua existência, podem ou devem permanecer em vigor para barrar as ações que violem seus comandos. Não à toa, as normas Constitucionais – e aqui, como já visto, se incluem as disposições constitucionais transitórias – são consideradas como normas parâmetros que definem os limites dos atos e leis normativos em nível infraconstitucional. Havendo transgressão dessas normas, declara-se a inconstitucionalidade dos dispositivos violadores.

Neste particular, explique-se melhor, citando-se o art. 8º, do ADCT, que concede anistia aos que foram atingidos por motivação política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, entre o ano de 1946 até a promulgação da Constituição de 1988, bem como aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo n.º 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei n.º 864, de 12 de setembro de 1969. Este é o típico caso, a propósito,

de norma transitória, cuja finalidade é estabelecer a transição entre ordenamentos jurídicos distintos.

Assim, em que pese seu conteúdo já ter implementado, na prática, o que nele se dispõe, eventual norma ou ato, que o contradisser, serão considerados nulos de pleno direito. Afinal, citado dispositivo temporário é norma parâmetro para controle de constitucionalidade. Há, portanto, evidente permanência da sua existência e, por consequência, da irradiação de suas diretivas. No entanto, esta situação não exclui o caráter efêmero, de pouca durabilidade. De fato, as normas de transição concluem seu intento tão logo se observe que o novo ordenamento jurídico impera no mundo dos fatos de tal modo que os direitos novos introduzidos pelo novo corpo de normas constitucionais ganharam estabilidade e concretude normativa.

Cumprida sua função, a norma deixaria de ser eficaz. Os direitos e garantias implantados por ela não deixaram de existir, contudo. Houve, em verdade, sua aquisição pelos destinatários de suas diretivas e suas ordens tornaram-se propriedade da sociedade. Existiu, foi aplicada, tornou-se eficaz, exauriu sua função. Tornou-se, portanto, transitória, porque durou o limite de seu compromisso. A continuação da fruição de seu conteúdo material é corolário de seu propósito normativo.

De qualquer sorte, constata-se que os dois tipos de normas presentes no ADCT, as que asseguram transições jurídicas e as que estabelecem regras provisórias, possuem ambas caráter temporário. Esta qualidade é a que mais se coaduna com a intenção do poder constituinte originário, uma vez ter criado um corpo de normas específico e o denominou de disposições transitórias.

Por outro lado, aos dispositivos que perderam sua eficácia e estão exauridos, concede-se valor histórico. O texto escrito intitulado como ADCT não será rasgado e descartado, entretanto. O corpo de normas transitórias será preservado e acompanhará sempre a Constituição. Podem ter se exaurido, mas não podem ser esquecidas, já que foram as responsáveis por concretizar a nova Constituição. Logo, a Lei Suprema terá arrimo seguro quando as normas presentes no ADCT – e que a legitimaram – forem postas em risco, uma vez que os dispositivos temporários poderão ser facilmente consultados e impedir a transgressão de direitos já consolidados.

Ademais, a historicidade já pertence aos textos de algumas normas do ADCT. Passada a programaticidade do marco temporal, perderam sua força normativa. É o caso pontual do artigo 3º das disposições transitórias, que serve como um bom exemplo de norma histórica. Nele está previsto a revisão constitucional, realizada cinco anos após a promulgação da Constituição. O poder constituinte revisor não encontra mais hipótese de existência, possuindo

hoje este artigo valor histórico e não mais normativo. Lega-se à posteridade o texto escrito que viabilizou os atos políticos e jurídicos implementados através das normas constitucionais provisórias.

Quanto ao art. 2º, do ADCT, que serve como plano de fundo para investigação realizada neste estudo, este também se enquadraria neste perfil de norma histórica. Todavia, tem sido candidato a reviver pelo sopro de vida do poder constituinte derivado reformador – pelo menos, seu conteúdo –, conforme se verá no ponto 6 deste estudo. Emendas constitucionais poderão trazer uma longevidade bem maior à sua disciplina do que a pretendida pelo poder originário.

Por outro lado, ainda há, também, dispositivos que desde a promulgação da Constituição e suas disposições transitórias vigem e não encontram muita probabilidade de tomarem posse de sua essência passageira. Até mesmo porque são alvos constantes da ação de emendas constitucionais. E não é só isso. Além de algumas normas originárias do ADCT serem prolongadas pelo poder reformador, este mesmo poder também se incumbe de criar normas novas nesta parte da Lei Suprema.

Hipótese de dispositivo originário que ganhou sobrevida por meio de emendas constitucionais, relativamente recentes, é o art. 27, ao qual foi acrescentada o §11. O aludido dispositivo tem como função a criação de mais quatro Tribunais Regionais Federais com novas sedes em capitais dos estados brasileiros. Inclusive, esta emenda aguarda julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, de nº 5017¹⁰, ajuizada pela Associação Nacional de Procuradores Federais, por alegado vício de iniciativa e ausência de dotação orçamentária¹¹.

A propósito, o art. 27, do ADCT, é um excelente caso de norma programática. É que o fato de as normas provisórias serem normas cuja função é viabilizar a transição entre ordenamentos distintos, sua substância é rica em comandos programáticos. Traçam, portanto, programas, instruções, projetos, roteiros a serem seguidos pelas novas instituições formadas. A transitoriedade tem boa parte de seu sucesso na aplicação graças a programaticidade dos dispositivos constitucionais transitórios.

Quanto às novas normas acrescentadas e que não estavam presentes no texto do constituinte originário, estas podem ser facilmente encontradas. É que, desde a promulgação da Constituição de 1988, quarenta e quatro novas normas foram acrescentadas ao ADCT. Nota-se

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5017. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores Federais. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília – DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4437805>>. Acesso em 11 dez. 2017.

¹¹ ADI questiona criação de novos Tribunais Regionais Federais. Notícias STF. Brasília, 17 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=243670>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

que, atualmente, as normas provisórias são compostas de cento e catorze artigos. Contudo, originalmente, havia apenas setenta¹². Não fosse só, as próprias novas normas tem passado por reformas, alterando-se, revogando-se e adicionando-se novos textos. Uma breve leitura após o artigo 70 do ADCT, disposto no site do Planalto¹³ – cujas alterações são destacadas –, permite a constatação do incessante atuar das Emendas Constitucionais. Desta forma, vê-se que o poder reformador não tem somente aumentado a vida de dispositivos, mas criado também.

Por estas perspectivas, constatando-se não haver atenção do legislador com a temporariedade do corpo de normas provisórias, indaga-se se a finalidade dos dispositivos transitórios tem sido distorcida pelo poder constituinte reformador.

4.2 ASSISTEMATICIDADE DO ADCT

Mencionou-se no tópico anterior a respeito das novas normas dispostas no ADCT e que não faziam parte do texto original. Como se viu, quarenta e quatro novas normas foram adicionadas, número certamente expressivo para uma codificação, sobretudo se tratando da de maior hierarquia no ordenamento jurídico. Ocorre que todas estas alterações acabam acarretando uma desorganização temática entre as disposições transitórias e entre estas e o corpo de normas principal.

Com efeito, uma codificação, em regra, é dividida em partes, cujos temas possuem pertinência entre seus conteúdos. É uma maneira de facilitar a identificação dos dispositivos que regulam determinada matéria. Neste sentido, a sistematicidade é o nome dado a esta organização, uma vez que se propõe a alocar as normas de maneira a seguir uma lógica.

Portanto, a assistematicidade de um texto normativo pode levar, facilmente, ao seu mau uso, tendo em vista que o controle sobre um material de disposição aleatória torna-se mais difícil. Muitas vezes, o poder reformador pode inserir conteúdos normativos, que por não estarem em um grupo de semelhança evidente, passam despercebidos. A má-fé no campo político e a vontade de contemplar interesses privados de certos mandatários do poder é combustível para se aproveitar desta circunstância.

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicação original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988322234publicacao_original-1-pl.html>. Acesso em: 11 dez. 2017.

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 dez. 2017.

Em diversas ocasiões, a assistemática acaba levando à prática das chamadas emendas jabutis. Aproveitando-se da ausência de critério para organização do corpo de lei, insere-se, sem querer ser notado, matéria estranha ao real conteúdo do que o poder constituinte reformador visou. Ou seja, a própria emenda jabuti é uma forma de assistemática. Acaba-se tornando redundante, uma emenda assistemática em um corpo de normas assistemáticas.

Sobre este assunto, em Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIN-5127¹⁴, este tipo de conduta foi vedado pelo Supremo Tribunal Federal. No caso, o Congresso Nacional passou a ficar impedido de incluir, em medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, emendas parlamentares que não tivessem pertinência temática com a norma, o chamado “contrabando legislativo”¹⁵.

Deveras, como bem pontuou a Ministra Rosa Weber, relatora da ADIN em comento, “viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar, [...] de matérias de conteúdo temático estranho [...]”.

Desta maneira, o ADCT tem o potencial de carregar matérias muitas vezes incongruentes com a própria norma do corpo principal da Constituição, vez que, estando à parte das disposições perenes e principais, pela prática do “contrabando legislativo”, pode regular mesmo conteúdo da primeira parte Constitucional, gerando controvérsias sobre o assunto disciplinado. A assistemática é, portanto, um problema em desfavor das normas transitórias.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127, Plenário. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: Presidente da República. Relatora: Rosa Weber. Brasília – DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 11 dez. 2017.

¹⁵ Legislação não pode incluir em lei de conversão matéria estranha a MP, decide STF. Notícias STF. Brasília, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

5 FORMAS E SISTEMAS DE GOVERNO

Em tempo, como a base para discussão desta monografia é o art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda que não se adentre na materialidade do assunto que discipline, mas se invista na investigação sobre seus limites normativos, pertinente o esclarecimento sobre o que nele se dispõe. Neste ponto, exige-se uma breve elucidação sobre o conceito de governo, suas formas e seus regimes e sistemas.

“O Governo consiste no poder do Estado. Este poder é dividido em funções que, conjugadas, constituem um governo. As funções são representadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (DE CICCIO, 2016, p. 60). Desta maneira, o Estado é pressuposto fático para a existência de um governo, convencionado por um povo, cuja soma de vontades lhe confere soberania num determinado território. “O termo Estado advém do substantivo latino *status*, relaciona-se com o verbo *stare*, que significa estar firme. Uma denotação possível, portanto, é que Estado está etimologicamente relacionado à ideia de estabilidade” (DE CICCIO, 2016, p. 57).

Longe de ser uma unanimidade na ciência política, além de sua polissemia, o conceito de Estado, de grande relevância para a compreensão do que vem a ser um governo, pode ser genericamente concebido como uma porção territorial, politicamente organizada, regida por um ordenamento jurídico próprio, embasado, em regra, em uma Constituição, e socialmente aceito e acolhido por um grupo de pessoas que nesta porção de terra habitam.

Neste sentido, amplamente difundido, tem-se que o Estado é formado por três elementos básicos. Povo, território e soberania. O governo, neste particular, é corolário da soberania do povo, fazendo-o legítimo em todo território correspondente ao espaço físico do Estado. O Governo, portanto, é o poder que viabiliza a convivência social daqueles que compartilham do mesmo ambiente e colaboram com os ditames que regulam suas vidas¹⁶.

De qualquer sorte, ressalta-se que a essência do Governo é a busca do bem comum, haja vista ser, como já acima explicitado, a soma das vontades e interesses de um povo em convívio. Neste ponto, a origem do governo deverá ser sempre de direito, constituído pela lei em sentido amplo, ou seja, pela normatização das regras sociais legitimamente convencionadas. Evita-se, assim, qualquer tentativa de implementação de governo de fato, obtido através de golpes e meios fraudulentos, ao contrário, pois, da deliberação participativa do povo.

¹⁶ Sobre o tema, indica-se a leitura de: DE CICCIO, Cláudio. *Teoria geral do Estado e ciência política* / Cláudio De Cicco, Alvaro de Azevedo Gonzaga. – 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 57-60.

A forma de governo, a par do quanto exposto, deverá estar sempre inclinado ao bem comum e à vontade geral. Contudo, nem sempre é o que acontece. Várias são, inclusive, as classificações para forma de governo que, aliás, nas palavras de Bonavides (2012, p. 207), trata-se da “organização e do funcionamento do poder estatal, consoante os critérios adotados para a determinação de sua natureza”.

Este cientista político defende que os critérios mais em voga para definição das formas de governo são (1) o do número de titulares no poder, criado por Aristóteles, dividindo-se em monarquia, aristocracia e democracia, (2) o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações, donde se encontram o parlamentarismo e o presidencialismo e, por último, (3) o dos princípios essenciais que animam as práticas governativas e consequente exercício limitado ou absoluto do poder estatal.

Assim, nota-se que, pelo entendimento de Bonavides (2012), parlamentarismo e presidencialismo são formas de governo classificados quanto à separação de poderes. Diante disto, esclarece este autor que o parlamentarismo é a forma que se utiliza, de maneira equitativa, do atuar entre os poderes executivo e legislativo. Por outro lado, elucida, ainda, que o presidencialismo, de maneira oposta, utiliza-se de um afastamento maior e mais restrito entre os poderes em suas ações.

Contudo, na doutrina, o presidencialismo e o parlamentarismo nem sempre serão entendidos como formas de governo, mas, em regra, como sistemas ou regimes governamentais pertencentes à forma de governo república ou à forma de governo monarquia. É que, atualmente, consagrou-se, na prática dos governos, a utilização da forma monárquica ou da forma republicana.

Assim, enfatiza De Cicco (2016, p. 109) que “formas de governo dizem respeito à estruturação do Estado e as formas de gestão do governo, ou, em outras palavras, os regimes ou sistemas de governo, consubstanciam as formas de relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo”. Estes regimes ou sistemas, assim, são basicamente denominados de presidencialismo ou parlamentarismo.

Quanto às formas de governo, pertinente o esclarecimento sobre as duas principais divisões supracitadas, Monarquia e República¹⁷. Neste sentido, Monarquia é forma de governo cujo poder está nas mãos de um monarca, que o recebeu por pertencer a uma linhagem

¹⁷ Sobre o tema, indica-se a leitura de: DE CICCO, Cláudio. *Teoria geral do Estado e ciência política* / Cláudio De Cicco, Alvaro de Azevedo Gonzaga. – 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 92-97.

hereditária, podendo exercer o seu governo vitaliciamente e de maneira irresponsável, uma vez não precisar justificar seus atos e decisões políticas. A monarquia pode ser absolutista e existir sem freios e controles, até porque não existem qualquer outro poder que não o seu. Contudo, existem também, as monarquias limitadas, compartilhando funções e respeitando a existência dos demais poderes.

Frise-se, adiante, que a Monarquia limitada se subdivide em Monarquia de estamentos, havendo uma descentralização dos poderes políticos; Monarquia constitucional, em que o monarca, sob a égide de uma Constituição escrita, torna-se apenas o representante do poder executivo; e a Monarquia Parlamentar, tornando-se o rei exclusivamente chefe de Estado, não figurando como chefe de governo, cargo legado a um Conselho de Ministros.

De outra parte, a República é forma de governo cujo poder é temporário, exercendo o mandatário do poder cargo eletivo, portanto, escolhido pelo povo para exercer, em nome destes, o poder político. Ficará no cargo por tempo determinado ou, em casos permitidos, tantas vezes quantas for designado através do sufrágio. Na República, ao contrário da Monarquia, o representante que estiver no poder tem responsabilidade, sob pena de ser sancionado por suas atitudes.

A República pode ser uma democracia ou uma aristocracia. Enquanto naquela, o poder é exercido por um único mandatário, nesta, na aristocracia, o poder é exercido por um grupo de pessoas. Na democracia, a participação do povo, do qual emana todo o poder, pode ser direta, participando estes diretamente nas decisões políticas; indireta, existindo representantes eleitos pelo povo para, teoricamente, defenderem seus interesses; e semidireta, mesclando-se as duas formas anteriores, havendo representantes do povo no âmbito político, mas podendo estes participarem, em determinados casos, das decisões mais importantes, por meio de instrumentos de participação coletiva, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

5.1 SISTEMA PARLAMENTARISTA

Passível de existência nas duas principais formas de governo, Monarquia e República, o parlamentarismo possui dois chefes políticos distintos, o chefe de governo e o chefe de Estado. Enquanto os chefes de Estado, que podem ser Presidentes da República ou monarcas, representam o Estado, mormente frente à comunidade internacional, os chefes de governo, que podem ser ministros ou chanceleres, ficam à cargo das ações políticas, até mesmo como chefes do poder executivo. Incumbe aos chefes de Estado, desta forma, o zelo pela continuidade de uma união e comunhão política no Estado. Há, contudo, uma menor legitimidade e poder

político nesta figura e maior apelo a uma autoridade incumbida de garantir integração política e social¹⁸.

No caso do parlamentarismo, explica Streck (2003, p. 169), “pode-se afirmar que, após longo percurso histórico, ele vem se firmar ao final do século XIX. Suas origens, entretanto, datam dos anos 1200, quando em seu berço inglês oficializam-se as reuniões do parlamento, por ato do rei Eduardo I. Isto em 1295”. Adiante, o citado autor (2003, p.170) faz um breve histórico a respeito do surgimento deste regime de governo, consolidado em grandes democracias mundiais na atualidade. Assim, informa sobre o surgimento da bicameralidade do Parlamento no ano de 1332, inicialmente dividida em representações dos nobres e dos plebeus.

Pontua, ainda, o jurista que foi a partir de 1714, com a morte da rainha Ana, que o sistema parlamentarista ganhou mais robustez e estabilidade, uma vez ter-se instalado o Gabinete, que dispunha da prerrogativa de tomar decisões, ainda que na ausência do monarca. Completa, ademais, que a distinção entre chefe de governo e chefe de Estado surge com o conde Walpole, tornando-se o primeiro Primeiro-Ministro da Grã-Bretanha. Comenta, também, sobre a inclinação popular que ganhou o regime quando a câmara dos comuns passou a ter o poder de escolher o Primeiro-Ministro e, finda, seu histórico, esclarecendo que desde o século XIX o chefe de governo é escolhido dentre aqueles que representam a maioria parlamentar.

No tocante ao voto de desconfiança ou de censura, típico deste regime, vale fazer-lhe um breve destaque. Aliás, é neste ponto que se afere a peculiar relação entre os poderes executivo e legislativo neste sistema de governo. Há uma verdadeira cooperação e interdependência que legitima a dissolução do governo pelos parlamentares. Ou seja, do poder executivo pelo legislativo. Com efeito, pelo voto de desconfiança, deliberado pelos próprios parlamentares, sanciona-se o chefe do governo quando não mais dispuser da confiança parlamentar, destituindo-o da esfera política. Por outro lado, o parlamento, em casos específicos, também poderá ser dissolvido pelo chefe de governo, exigindo-se tão logo a aplicação de nova eleição a ser realizada pelo povo.

Ademais, segundo De Cicco (2016), a flexibilidade e capacidade de reação à opinião pública desponta como vantagem do regime parlamentarista sobre o presidencialista. Isto porque o Poder Legislativo possui maior liberdade e poderes dentro do sistema parlamentarista, o que lhe dá a possibilidade de escolha do Chefe do Poder executivo, e, diga-se, o Chefe de Governo, que só permanecerá neste cargo enquanto houver o voto de confiança dos

¹⁸ Sobre o tema, indica-se a leitura de: DIAS, Reinaldo. *Ciência Política* / Reinaldo Dias. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2013, p. 160-166.

parlamentares. Na hipótese de perda de confiança no chefe do Poder Executivo, este será destituído com todo o seu gabinete. Novas eleições, assim, serão realizadas para compor um novo Governo, que deverá ser formado. Caso contrário, será o poder legislativo trocado por novos membros democraticamente eleitos.

Vê-se, assim, que a separação entre os poderes não se dá de maneira tão blindada no parlamentarismo. De tal modo, o executivo e o legislativo, para que seus mandatários permaneçam em seus cargos, necessitam de integral simbiose e harmonia, caso contrário, o corpo político sofrerá desfalque. Não à toa, nos países em que vigora este tipo de regime, exige-se uma equipe técnica bem organizada e qualificada para que as atribuições e regras inerentes ao ofício dos parlamentares sejam sempre devidamente executadas e se evite, assim, conflitos entre os poderes.

5.2 SISTEMA PRESIDENCIALISTA

O sistema presidencialista, explica Dias (2013, p. 163), “tem origem racional, fruto de reflexão e fortemente inspirada na teoria de Montesquieu sobre a separação de poderes”. Esclarece, neste ponto, o cientista político que foi na Constituição dos Estados Unidos, de 1787, a primeira Constituição escrita do mundo, que foi criado este regime inovador, distinguindo-se do existente na monarquia inglesa.

Dias (2013) elucida, ademais, que, antes da elaboração da Constituição americana não havia parâmetros para se estruturar este sistema de governo, haja vista não haver Constituição pretérita, nem o princípio democrático da legitimação. Havia, segundo o autor, uma teoria política a respeito, e, quanto à forma de governo, Montesquieu, em sua obra “Do espírito das leis”, expunha suas ideias em análise ao sistema político da Inglaterra.

Foi a partir, então, das ideias de Montesquieu que se chegou ao que se denominaria de Sistema Presidencialista, fundamentado num governo republicano marcado por uma forte separação entre os poderes. É estritamente neste conceito que se estabelece o que vem a ser o presidencialismo, consubstanciado na figura do chefe do poder executivo independente e alheio ao chefe do poder legislativo, que gerem seus poderes de maneira autônoma e à parte.

Aqui, portanto, não há voto de desconfiança, tal como ocorre no parlamentarismo. Além do mais, o chefe de governo e o chefe de Estado estão concentrados na figura de uma só pessoa, o próprio Presidente da República, que fica incumbido de representar o país na comunidade internacional e geri-lo, a cargo do executivo, no âmbito nacional.

Assim, o chefe do poder executivo no presidencialismo não compartilha atribuições com qualquer outra autoridade, realizando suas tarefas com total independência. Não se pode confundir, entretanto, maior independência com total oposição entre os poderes. Neste sentido, o princípio da separação de poderes num Estado Democrático pressupõe a harmonia entre eles. A Constituição Brasileira, inclusive, tem previsão expressa sobre este aspecto ao declarar que os poderes da União não são apenas independentes, mas também harmônicos entre si, nos termos do seu artigo 2º.

Neste aspecto, percebe-se que os sistemas ou regimes de governo, presidencialismo ou parlamentarismo, estão restritos aos ditames da forma de governo da qual fazem parte, República ou Monarquia. Não há, ademais, no presidencialismo, um poder absoluto e irrestrito, em que pese a maior independência. Há, de fato, um equilíbrio nas relações entre os poderes, fato que recebera o nome de sistema de freios e contrapesos, consagrado por Montesquieu em sua obra, já mencionada, “Do espírito das leis”¹⁹.

Quanto ao poder legislativo no sistema presidencialista, este tem dúplice função. Com efeito, a bicameralidade do poder legislativo é regra no regime presidencialista. Havendo, assim, uma câmara denominada de Senado, cujos representantes ficam a cargo dos estados-membros da federação, bem como uma segunda câmara, a câmara dos deputados, cuja função é representar o povo. Juntos, estes dois órgãos, formam o Congresso Nacional.

Por outro lado, cada membro é escolhido para ocupar o cargo em câmara específica, por meio de sufrágio universal, tendo legitimidade para atuar ou em prol dos Estados, quando investido no cargo do Senado, ou a favor do povo, quando em posse de cargo na Câmara dos Deputados. No Brasil, ambos os cargos são eletivos, sendo oito anos de mandato para os Senadores e quatro anos de mandato para os Deputados Federais. Neste poder, os mandatários, de qualquer das câmaras, podem ser reeleitos quantas vezes se fizerem candidatos.

Como consequência da estrita separação de poderes, o risco de conflitos é eminente. Os diversos interesses envolvidos no âmbito político, sobretudo no que tange aos interesses daqueles que possuem o mandato eletivo que, por vezes, não se preocupam com as reais necessidades da sociedade, acabam levando a rupturas e oposições tão extremas que afetam as relações entre os poderes.

Esta situação delicada põe em risco o propósito do próprio governo que é o bem comum. Assim, verdadeiros conchavos e grupos impermeáveis são formados, tanto em nível interno, dentro do próprio poder, como em nível externo, através de coligações entre grupos de poderes

¹⁹ Sobre o tema, indica-se a leitura de: MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat de. Do espírito das leis. Editora Martin Claret. 2009.

diferentes. Diversos projetos, leis e atos normativos que, em tese, deveriam estar colimados com o interesse público terminam sendo barrados ou fadados ao insucesso pela disputa política. De mesmo modo, normas e atos de caráter duvidoso, no que diz respeito aos fins do bem social, são aprovados facilmente pela força de interesses alheios às necessidades da população.

“No sistema presidencialista, não existem mecanismos jurídicos para garantir a unidade de decisão, sendo perfeitamente possível a existência de um presidente em atrito frequente com o Parlamento” (DIAS, 2013, p. 165). Se o presidente não tem a maioria ao seu lado no parlamento e, neste caso, não souber ter uma gestão sobre esta situação, corre o risco de ter um mandato pouco produtivo.

Contudo, o próprio sistema presidencialista trata de abrandar estes potenciais atritos entre os poderes legislativo e executivo. Dias (2013), neste sentido, cita o caso do decreto-lei, pelo qual a Presidência da República desenvolve os projetos sem aprovação prévia do Parlamento. Não se pode deixar de mencionar, também, a espécie sumária de processo legislativo, cuja iniciativa é do Presidente da República e se encontra materializada no §1º do art. 64 da Constituição da República, permitindo-se o Presidente solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

A sanção presidencial, ao fim do processo legislativo, também poderá ser encarada como uma forma de cooperação entre o legislativo e executivo. Evidencia-se, nesta situação, um trabalho conjunto, cujo fim é estabelecer as normas que regem o Estado e que trazem melhorias e soluções para aqueles que puseram no comando os encarregados destes poderes para que os representassem.

6 ANÁLISE DE ALGUMAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL – PEC SOBRE O TEMA

6.1 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1995

A PEC 20/1995²⁰, de autoria do então deputado federal Eduardo Jorge, do PT (Partido dos Trabalhadores) de São Paulo, tinha como finalidade principal “estabelecer o Parlamentarismo” no país. A mudança ocorreria na redação do Capítulo II, do Poder Executivo, do título IV, da Organização dos Poderes, da Constituição Federal.

Nesta proposta, o Presidente da República exerceria a Chefia de Estado, representando a Nação Brasileira, além de ser o “árbitro do governo” e responsável, com os demais poderes da União pela indissolubilidade da federação e pelo funcionamento das instituições democráticas. A eleição para Presidente ocorreria por sufrágio Universal, direto e secreto, tal como ocorre atualmente, e seu mandato seria de seis anos, facultando-se a reeleição.

Dentre as competências privativas do Presidente estaria a indicação, nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro, escolhido dentre brasileiros natos, no exercício de seus direitos políticos, com a idade mínima de trinta e cinco anos. Caberia à Câmara, entretanto, a votação para escolha dos indicados. De mesmo modo, o Chefe de Estado teria como atribuição a dissolução da Câmara dos Deputados, que ocorreria caso após a segunda indicação de candidato ao cargo de Primeiro-Ministro, nenhum dos candidatos obtivesse maioria absoluta dos votos na Câmara e não se definisse um representante para este cargo. Haveria dissolução da Câmara pelo Presidente da República, também, por proposição do Primeiro-Ministro, caso a maioria parlamentar que aprovou sua investidura negasse apoio à execução do Programa de Governo.

Em contrapartida, no caso de crime de responsabilidade, o Presidente seria submetido a julgamento pela Câmara e julgado pelo Senado. Além do mais, se o Conselho de Ministros pedisse voto de Confiança à Câmara e esta o negasse, o conselho seria exonerado. A câmara, também, poderia aprovar moção de censura ao Conselho de Ministros, destituindo-os do poder.

Quanto às atribuições do Primeiro-Ministro, este, juntamente com o Conselho de Ministros, exerceria a direção superior da administração federal e disporia sobre sua organização e funcionamento. Igualmente, deveria promover a unidade da ação governamental

²⁰ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição PEC 20/1995, de 16 de março de 1995. Diário do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Brasília – DF, 28 de março de 1995, Seção I, p. 20-36. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

e elaboraria planos nacionais e regionais de desenvolvimento, submetendo-os a Câmara dos Deputados, dentre outras coisas. Destaque-se que o Presidente da República conservaria a atribuição de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, ou solicitar ao Poder Legislativo nova deliberação acerca do Projeto ou de algumas de suas disposições.

Diante disso, percebe-se que o sistema parlamentarista proposto pela PEC 20/1995 ainda possuiria a figura de um Presidente muito forte, que, embora seja chefe de Estado, representando o país na comunidade internacional, deteria poderes de decisão na política interna e atribuições que lhe assegurariam maior independência para atuar.

Ademais, como justificção da proposta, declarou-se que após o plebiscito para determinar o sistema de governo ocorrido em 1993, verificou-se que, de uma maneira geral, as lideranças e partidos que defenderam o Parlamentarismo teriam saído muito fortalecidos. Desta maneira, isto seria uma sinalização do eleitorado para se reabrir a questão.

Notória a superficialidade da justificativa que embasara a proposta, entretanto, uma vez dar mais crédito ao voto vencido no plebiscito. O que se viu do cumprimento dos comandos do art. 2º, do ADCT, foi justamente a legitimação do sistema presidencialista como o resultado da vontade coletiva. Permitir a reforma, nos termos da PEC em análise, sem a consulta popular, confrontaria uma das principais bases da democracia, a soberania do povo.

6.2 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 09/2016

A PEC 09/2016²¹, cuja autoria é do Senador Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) de São Paulo, tem por ementa a alteração “da Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentar de Governo”. Por esta proposta, o Presidente da República seria o chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe a garantia da unidade, da independência nacional e da defesa do Brasil, e o livre exercício das instituições democráticas.

Sua eleição ocorreria por sufrágio e voto direto e secreto e o mandato seria de quatro anos. Ficaria a cargo do Presidente, dentre outras coisas, a nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro, bem como sancionar, promulgar, e fazer publicar as leis, ouvido o Primeiro-Ministro,

²¹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição PEC 09/2016, de 08 de março de 2016. Diário do Senado Federal, Senado Federal, Brasília – DF, 09 de março de 2016, p. 608-623. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=09/03/2016&paginaDireta=00608>> Acesso em: 05 jan. 2018.

vetar projeto de lei, total ou parcialmente, ou solicitar a sua reconsideração ao Congresso Nacional, ouvido o Primeiro-Ministro.

Uma das atribuições que chama atenção é o poder que detém o Chefe de Estado de dissolver a câmara dos deputados, na hipótese de grave crise política e institucional, ouvido o Conselho da República. Contudo, isto não poderá ocorrer no primeiro ano de legislatura, na vigência do estado de defesa, ou do estado de sítio, devendo haver prévia consulta ao Primeiro-Ministro e aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. De mesmo modo, poderá haver dissolução quando for verificada a impossibilidade de manter-se o conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três conselhos.

De outra parte, o Governo seria exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros. Estes repousariam na confiança das duas Casas do Congresso Nacional e exonerar-se-iam quando ela lhe viesse a faltar. Competiria, ademais, ao Presidente da República, após consulta aos partidos políticos que compusessem a maioria da Câmara dos Deputados, nomear o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os demais integrantes do Conselho de Ministros.

Nesta proposta, uma vez convidado, o Primeiro-Ministro apresentaria primeiramente ao Presidente da República o programa de governo e só após a aprovação deste, o Primeiro-Ministro apresentaria seu teor ao Congresso.

No que tange ao voto de confiança, o Primeiro-Ministro poderia fazê-lo em qualquer oportunidade, mediante declaração ou no exame de proposição que considerasse relevante, devendo ser aprovado pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Já a moção de censura poderia ser apreciada, em sessão conjunta, desde que decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro, pelo Congresso Nacional, por iniciativa de dois quintos dos membros de cada uma de suas Casas, e pelo voto da maioria absoluta de ambas. Decorridos doze meses da posse do chefe do Governo, a iniciativa poderia ser exercida por um terço dos membros de cada Casa.

Ademais, a demissão do Governo ocorreria em caso de aprovação de moção de censura, não aprovação de voto de confiança e renúncia ou morte do Primeiro-Ministro. De mesmo modo, o governo, encerrado com o final da legislatura, teria seu reinício dependente do voto de confiança. Ao chefe de Governo, dentre outras coisas, caberia o exercício da direção superior da Administração Federal, elaboração do programa de Governo e submissão para sua aprovação pelo Presidente da República e a indicação dos Ministros de Estado ao Presidente da República.

No texto da Emenda Constitucional se afere ainda que, caso aprovada, ficaria criado, enquanto vigorasse o atual sistema presidencialista, o cargo de Ministro-Coordenador, que seria nomeado livremente pelo Presidente da República, preferencialmente um membro do Congresso Nacional, para auxiliá-lo. Esta disposição teria vigência imediata à publicação da emenda e o regime de governo instituído pela emenda seria aplicado a partir do primeiro dia do mandato presidencial subsequente.

Como justificção, enfim, verifica-se que os seus autores alegam ter o propósito de instituir no Brasil um novo sistema de governo, que entendiam melhor designado como parlamentarista misto, por envolver aspectos do presidencialismo e outros do parlamentarismo.

Assim, explicam que, de um lado, o Governo seria chefiado pelo Primeiro-Ministro, indicado pela maioria da Câmara dos Deputados, e com autoridade para a gerência da administração pública federal; por outro, o Presidente da República, eleito pelo voto direto, seria Chefe de Estado e disporia das prerrogativas inerentes à essa condição.

Informou-se, bem como, que esta iniciativa teria como referência principal a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 1995, acima disposta, de iniciativa política do então Deputado Federal Eduardo Jorge (PT/SP), e teria sido naquela oportunidade objeto de amplos debates, fosse no plano político fosse no plano jurídico.

Ressaltou-se que a iniciativa teria sido, então, subscrita por deputados federais como Toda Angerami (PSDB/SP), Rita Camata (PMDB/ES), Zaire Resende (PMDB/MG), Paulo Delgado (PT/MG), Paulo Bernardo (PT/PR), Sérgio Arouca (PPS/RJ), José Aníbal (PSDB/SP), Adilson Mota (PDS/RS), Sérgio Miranda (PCdoB/MG), Alberto Goldman (PSDB/SP), Germano Rigotto (PMDB/RS), Marcelo Deda (PT/SP), Arnaldo Madeira (PSDB/SP), Fernando Gabeira (PT/RJ), Marconi Perillo (PSDB/GO), Jair Soares (PDS/RS), e muitos outros, tendo alcançado o número constitucional para a iniciativa de proposta de emenda constitucional com um amplo e diversificado leque político-ideológico de subscrições.

Por outra parte, declarou-se que teria havido também tentativa de rejeitar preliminarmente a iniciativa, uma vez que um grupo de parlamentares teria ingressado com Mandado de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal para impedir a tramitação da Proposta, sob a alegação de inconstitucionalidade. Distribuída a relatoria para o então Ministro Neri da Silveira, este negara a liminar. Neste ponto, informe-se que o citado Mandado de Segurança se trata do processo de número 22.972, que será analisado no ponto 7 deste estudo.

Adiante, declara-se que teriam sido observadas, bem como, outras realidades e experiências, tais como a Constituição de outras nações que adotam o modelo parlamentarista misto, como a França e Portugal, e mesmo a Lei Fundamental da Alemanha. Igualmente, frisa-

se que a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituía o parlamentarismo na crise do Governo Goulart, teria servido também de útil ensinamento.

Explica-se que, embora a iniciativa dos deputados federais brasileiros tivesse sido designada à época como “emenda parlamentarista”, tem-se que a melhor designação teria sido emenda do sistema de governo misto, porque ela teria buscado harmonizar, na situação concreta do Brasil, aspectos do parlamentarismo com outros do presidencialismo.

Completa-se, então, que essa teria sido, aliás, a designação que teria recebido em países que adotaram modelo assemelhado, como os citados Portugal e França, nos quais existiria a figura do Primeiro-Ministro, com as atribuições naturais do cargo, e o Presidente da República não constituiria figura meramente protocolar ou simbólica, ao contrário, o fato de ter sido eleito pelo voto direto de todo o eleitorado, e as funções constitucionais que deteria, fariam do Chefe de Estado um personagem de grande importância do cenário político, diplomático, militar e mesmo administrativo.

Esclarece-se que, por outro lado, o Primeiro-Ministro teria os poderes tradicionais de um Chefe de Governo, tais como exercer a direção superior da administração federal, elaborar o programa de Governo e submetê-lo a quem de direito, indicar os ministros de estado, enviar ao Congresso Nacional as proposições legislativas sobre matéria orçamentária, como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, e suas complementações.

De outra parte, entendeu-se necessário acrescentar à proposta original a competência do Primeiro-Ministro para editar medidas provisórias, nos termos como a Constituição ora em vigor disciplina a matéria, ou seja, com os limites e restrições hoje vigentes. Complementa-se que outra mudança que se entendeu razoável teria sido constituir apenas um Conselho, o da República, em lugar de dois. A duplicidade não se justificaria, e, creu-se, acabaria por constituir dois conselhos relativamente débeis, e pouco efetivos, ao invés de um único representativo e eficaz.

Assevera-se, ainda, que o cargo de Primeiro-Ministro deveria ser privativo de brasileiro nato, como o é o de Ministro da Defesa. Como um teria hierarquia sobre o outro, não caberia solução diversas. A respeito da prerrogativa de foro, declarou-se serem conhecidas as controvérsias jurídicas e políticas pertinentes. Entretanto, se o mesmo fosse mantido para os demais agentes públicos, e enquanto for assim, caberia ao Chefe de Governo, quando menos, a mesma condição dos ministros de estado.

Sustentou-se que, quanto ao crime de responsabilidade e seu julgamento, a condição de Chefe de Governo deveria assemelhar-se à de Chefe de Estado, razão porque se entendeu razoável ampliar, a esse respeito, a competência do Senado. Neste mesmo sentido, afirmou-se

que outras alterações destinar-se-iam apenas a atualizar aspectos da PEC 20, de 1995, à circunstância histórica do Brasil nesta segunda década do Século XXI. Como se trataria de matéria altamente complexa, o processo legislativo poderia indicar a necessidade de novos ajustes técnicos no texto que se apresentou na nova PEC.

Em síntese, argumentou-se que se estaria diante da necessidade de promover um aperfeiçoamento institucional na democracia brasileira. O Brasil teria vivido alguns bons momentos, que na história ficariam marcados, porque dignos de registro. Completa-se, ainda, que foi consolidada a democracia política, que teria na Constituição sua guardiã mais efetiva, e, não obstante muitos percalços, foram estabelecidas as bases de uma economia fundada em uma moeda consistente e sólida.

Argui-se, em tempo, que em 2016, ano da proposta de emenda, num alegado momento grave em que o Brasil estaria vivendo, todos os avanços decorrentes da Constituição de 1988 estariam ameaçados pela crise. Não se poderia, assim, permitir que a democracia brasileira fosse vilipendiada em razão da conjuntura difícil pela qual passava o Brasil. Enfatizou-se, portanto, que seria preciso alcançar, na forma e nos termos constitucionais, e em respeito à sua forma e ao seu conteúdo, mediante amplo entendimento político, os caminhos para sair da crise. Por fim, defendeu-se que da crise se precisava a oportunidade de lograr um avanço histórico, que, entretanto, respeitasse a história e a cultura do povo brasileiro. Esta seria a ambiciosa pretensão desta proposta de emenda submetida ao exame do Senado Federal.

A vista da justificação exposta, a emenda em comento, ao contrário das demais, inova ao expressamente defender ser a sua proposta pautada em um sistema de governo misto; nem parlamentarista, nem presidencialista. Ademais, como se viu, foi baseada na proposta de emenda analisada no tópico anterior (6.1), a PEC 20/1995, mantendo-se a figura ainda forte do Presidente da República, mas se dotando ainda mais de poder o Primeiro-Ministro.

Contudo, não houve qualquer preocupação com questões de ordem técnica no que diz respeito à legitimidade de implantar um sistema de governo através de emenda constitucional, ainda que, por meio de plebiscito e legitimação popular, tenha-se escolhido outro sistema, o presidencialista. Esta proposta tem origem no Senado Federal e demonstra o quanto os representantes desta casa focaram demasiadamente no resultado de seus interesses, mas negligenciaram os meios para alcançá-lo.

6.3 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 245/2016

No que tange à Proposta de Emenda Constitucional – PEC 245/2016²², de autoria do Deputado Federal Beto Rosado, do PP (Partido Progressista) do Rio Grande do Norte, tem por finalidade instituir o sistema de governo parlamentarista no Brasil e dar outras providências. Neste projeto, o Presidente da República seria mantido, mas dividiria as atribuições do poder executivo com o Primeiro-Ministro.

A legislatura teria duração de quatro anos, salvo se houvesse dissolução da Câmara dos Deputados, hipótese em que se abriria novo período legislativo, de igual duração, a contar da posse dos novos deputados. Por outro lado, a Câmara dos Deputados seria composta de representantes do povo, eleitos pelo sistema majoritário, em distritos uninominais, em número idêntico ao de cadeiras em disputa, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Ademais, o Presidente da República seria o chefe de Estado e o comandante supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe zelar pela preservação da ordem constitucional democrática, promover o relacionamento harmônico entre os poderes constituídos, garantir a soberania nacional e contribuir para a paz e a solidariedade internacionais.

Dentre as atribuições da presidência, encontram-se a indicação, nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os Ministros de Estado, bem como sancionar ou vetar projetos de lei, total ou parcialmente, promulgar e fazer publicar as leis, além de manter relações com Estados Estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, etc.

Em relação ao Governo, este seria exercido pelo conselho de Ministros, que seria composto do Primeiro-Ministro, seu Presidente, e dos Ministros de Estado. O Primeiro-Ministro seria escolhido dentre brasileiros natos, no exercício de seus direitos políticos, com a idade mínima de trinta e cinco anos. Já o Conselho exerceria, sob a Presidência do Primeiro-Ministro, a direção superior da administração federal e disporia sobre a sua organização e funcionamento, além de promover a unidade da ação governamental e elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento, submetendo-os à Câmara dos Deputados.

Para que o Governo fosse formado, o Presidente, após ouvir o partido ou coalizão majoritária na Câmara dos Deputados, faria a indicação do Primeiro-Ministro. Caberia ao Primeiro-Ministro indicado comparecer à Câmara, no prazo de dez dias, e apresentar o Programa de Governo; este só sairia vitorioso se a maioria absoluta votasse a seu favor.

²² BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição PEC 245/2016, de 16 de junho de 2016. Diário da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, Brasília – DF, 17 de junho de 2016, p. 148-162. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160617000980000.PDF#page=148>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

Derrotado, entretanto, caberia à Câmara, em não mais que duas outras oportunidades, escolher o Chefe do Governo, caso contrário correria o risco de ser dissolvida.

Em caso de voto de confiança solicitado pelo Primeiro-Ministro à Câmara dos Deputados, se negado, resultaria na Exoneração do Governo. De mesmo modo, a Câmara poderia aprovar moção de censura ao Governo, desde que decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro, e o Presidente teria que nomear o novo Primeiro-Ministro indicado na moção. No que diz respeito à dissolução da Câmara, poderia ocorrer, por exposição motivada do Primeiro-Ministro ao Presidente da República, quando a maioria parlamentar que aprovou a sua investidura negasse apoio à Execução do programa de Governo.

A par do que se expôs, a justificativa para a proposta de emenda à constituição teve por objetivo produzir modificação importante no sistema político, a saber, a instituição do sistema parlamentarista no Brasil. No entendimento dos autores, as regras de funcionamento do sistema parlamentarista seriam mais adequadas às características das modernas democracias representativas, que exigem respostas rápidas e pertinentes às demandas políticas sempre renovadas da sociedade civil.

Com esse propósito, o parlamentarismo, fundamentam os autores, seria, ao mesmo tempo, mais propício à mensuração do apoio legislativo e popular a determinado Programa de Governo, como também disporia de mecanismos institucionais mais eficazes para fazer frente às eventuais crises de legitimidade política que afetassem o regular funcionamento dos governos instituídos.

Argumenta-se, ademais, que o sistema presidencialista se encontraria largamente instaurado na cultura política brasileira depois de mais de um século de funcionamento, contudo, duas críticas seriam bastante pertinentes no diagnóstico do funcionamento desse sistema, a saber: a) a excessiva concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, em detrimento da atuação mais ativa do Poder Legislativo na formulação das políticas públicas e implementação do Programa de Governo referendado nas urnas; b) a longa série de crises institucionais e políticas que caracterizam o sistema presidencialista, no qual, em mais de um século de funcionamento no país, poucos Presidentes cumpriram até o final o mandato para o qual foram eleitos.

Declara-se, ainda, que o sistema presidencialista estaria pouco preparado para lidar com as crises políticas, sociais e econômicas que eventualmente pudessem ocorrer no transcurso dos mandatos eletivos. Em sociedades complexas, afirma-se, o sistema político deveria ser construído de tal forma que, em suas próprias regras institucionalizadas pela Constituição

Federal, este pudesse funcionar de modo mais sintonizado com as oscilações na legitimidade política do governo.

Assevera-se, também, que, em função das crises acima mencionadas, o sistema parlamentarista permitiria que, no transcurso de uma crise de legitimidade, as correntes políticas que, eventualmente, se tornassem majoritárias, dentro e fora do parlamento, poderiam se organizar e, sempre que necessário, contribuir para a formação de um novo governo no próprio decurso dos mandatos eletivos. Por essa razão, seria possível afirmar que o sistema parlamentarista, a partir de suas próprias regras de funcionamento, apresentaria uma fórmula política e institucional mais propícia ao exercício do controle dos representantes pelos cidadãos.

De mesmo modo, defende-se que esse controle, fundamental para a qualidade da democracia representativa, poderia ser exercido de diversas formas. Em primeiro lugar, no processo de formação e apresentação do Programa de Governo, detalhadamente debatido pelo parlamento, isto é, por representantes políticos legitimados pelas urnas. Em segundo lugar, no processo de implementação deste Programa de Governo, cuja eficácia das medidas econômicas e sociais estaria em constante escrutínio por parte do parlamento. Finalmente, como coroamento dos mecanismos institucionais de controle do exercício do poder político, em caso de perda de eficácia dessas medidas e a conseqüente redução da legitimidade para o exercício do governo, o sistema parlamentarista propiciaria saídas institucionais para os problemas políticos, econômicos e sociais que porventura pudessem afetar a qualidade da democracia representativa.

É esclarecido, além do mais, que não se trataria de uma invenção institucional desconectada do conhecimento das características do funcionamento dos sistemas políticos e sociais das sociedades contemporâneas, marcadas por crescente complexidade na administração das questões políticas, sociais e econômicas. Ao contrário, alega-se que a instituição do sistema parlamentarista teria sido a fórmula política encontrada por inúmeras democracias consolidadas para fazer face à complexidade crescente de suas sociedades, de tal forma que seus problemas intrínsecos pudessem ser equacionados de maneira rápida, eficiente e institucionalizada pelo sistema político representativo. Defende-se, assim, que representar a sociedade civil, que crescentemente se ampliou ao longo da história, como também limitar e controlar o poder político teriam sido, desde os primórdios, os objetivos centrais da instituição do sistema parlamentarista de governo.

Afirma-se, adiante, que, embora a figura do Presidente da República, sua eleição direta e determinadas prerrogativas continuassem a existir nesse novo modelo, a figura do Primeiro-Ministro passaria a assumir uma posição de relevo no sistema parlamentarista. Indicado pelo Presidente da República, cujo Programa de Governo, em suas linhas gerais, teria sido

referendado nas urnas em uma eleição efetivamente nacional, o Primeiro-Ministro seria responsável pela defesa detalhada do Programa de Governo diante do parlamento e da sociedade, dispondo das prerrogativas institucionais para realizar sua execução no transcurso da legislatura da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, sustenta-se que, diferentemente do modelo atual, no qual a principal forma de controle ocorreria no momento da eleição (cidadão referenda a continuidade do representante político ou escolhe um novo mandatário), no sistema parlamentarista, esse controle seria permanente, pois exercido por parte de um parlamento que tem atuação mais relevante na avaliação das políticas implementadas pelo governo, sob a liderança do Primeiro-Ministro. Ademais, afirma-se que o modo de configuração de um órgão colegiado como o Conselho de Ministros também favoreceria a construção do apoio político do parlamento e a disseminação de informações sobre assuntos governamentais. Assim, o Conselho de Ministros, sob a presidência do Primeiro-Ministro, exerceria a direção superior da administração federal, promoveria a unidade da ação governamental, elaboraria planos nacionais e regionais de desenvolvimento e deliberaria sobre a edição de Medidas Provisórias, com força de lei.

Alega-se que, ao mesmo tempo, de uma forma institucionalizada pelas regras estabelecidas na Constituição Federal, o sistema parlamentarista também permitiria a mensuração permanente do grau de apoio da Câmara de Deputados ao Programa de Governo no próprio transcurso dos mandatos dos representantes no Poder Executivo e Legislativo. Esse mecanismo de controle seria exercido desde a apresentação do nome do Primeiro-Ministro e seu Programa de Governo como também no decurso do mandato deste, na medida em que a Constituição Federal estabeleceria os instrumentos necessários a esse controle, tais como o voto de confiança e a moção de censura.

Completa-se, igualmente, que, por intermédio do voto de confiança, o governo poderia medir o grau de aprovação da implementação do Programa de Governo pelos Deputados Federais, o que permitiria maior grau de controle do Poder Legislativo sobre as atividades sob a responsabilidade do Primeiro-Ministro. Em caso de rejeição do voto de confiança, o governo apresentaria sua exoneração e, imediatamente, novo Primeiro-Ministro e novo Programa de Governo seriam submetidos à apreciação da Câmara dos Deputados.

De outra parte, argui-se que, por intermédio da apresentação e aprovação de moção de censura, a Câmara dos Deputados manifestaria sua discordância com a continuidade da implementação do Programa de Governo sob a responsabilidade do Primeiro-Ministro. Entretanto, essa discordância deveria, além de estar fundamentada por escrito, conter o caminho político e institucional que seria seguido pelo país em caso de aprovação da moção de censura.

Isto é, neste caso, a consequência imediata seria a exoneração do governo e a aprovação da escolha de novo Primeiro-Ministro e seu correspondente Programa de Governo, considerando-se que a própria moção de censura, para ser proposta e aprovada, deveria conter a indicação do nome do novo Primeiro-Ministro e a apresentação do conteúdo de seu Programa de Governo.

Continua-se que a Constituição Federal também estabeleceria as hipóteses nas quais as divergências políticas em torno da aprovação da indicação do Primeiro-Ministro pelo Presidente da República seriam resolvidas por intermédio da dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação de novas eleições. Sustenta-se que esta forma de solução democrática para os impasses políticos – pois caberia aos cidadãos, por intermédio do voto, decidirem se apoiariam ou não o Programa de Governo que estaria no centro da discussão – poderia ocorrer quando a Câmara dos Deputados rejeitasse duas indicações do Primeiro-Ministro pelo Presidente da República, no início do seu mandato. Ao mesmo tempo, no transcurso dos mandatos eletivos, o Primeiro-Ministro também poderia solicitar ao Presidente da República a dissolução da Câmara dos Deputados e a consequente realização de eleições, sempre que esta negasse apoio à execução do seu Programa de Governo.

Por fim, conclui-se que o sistema parlamentarista possuiria mecanismos institucionais, estabelecidos pela própria Constituição Federal, que permitiriam 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. Em consequência, assevera-se que o sistema parlamentarista permitiria o funcionamento de um modelo mais adequado de controle das atividades governamentais pelos próprios representantes políticos e da sociedade civil organizada.

Diante do exposto, mais uma vez, percebe-se, numa PEC, não existir preocupação com as regras que implementaram o sistema presidencialista no país. As justificativas tão somente se preocupam em explicar, na teoria, as vantagens de implantação de um sistema de governo diferente do atual. As questões envolvendo a legitimidade de sua implantação, após o plebiscito regido pela Carta Política atual, não é enfrentado em momento algum. Nota-se, além do mais, que existe uma demasiada força posta na classe política e uma firme convicção de que os mandatários do poder conseguiriam facilmente resolver as questões políticas pelo mero fato de estarem em um regime político diferente.

A questão é que, independentemente do regime adotado, se os representantes do povo não estiverem conscientes de que o governo é destinado ao bem comum e ao interesse público, nada se resolverá. Os conchavos e formação de grupos sólidos entre os políticos, dentro e fora dos poderes, é uma realidade atual que, no sistema parlamentarista, tendo em vista o que se

defendeu na justificação para implementação deste novo sistema, também ganharia oportunidade para ocorrer.

Para piorar, o povo, do qual emana todo o poder, o representado o qual os representantes deveriam atender, parece possuir espaço pequeno nas decisões que envolveria a manutenção do chefe do executivo, escolhido democraticamente. Aliás, o único chefe a ser posto pelos cidadãos, seria o Presidente da República. Contudo, o Primeiro-Ministro, incumbido de organizar e gerir as injunções políticas e sociais internas, ou seja, de maior necessidade para os governados, teria a sua escolha posta ao alvedrio da classe política. Não estando estes comprometidos com o bom governo e a gestão pública, como hoje se constata, o sistema parlamentarista, proposto na PEC que ora se analisa, seria desastroso, de qualquer forma, para a esfera política nacional.

7 MANDADO DE SEGURANÇA 22.972 – POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PARLAMENTARISTA POR EMENDA CONSTITUCIONAL?

Como resposta à Proposta de Emenda Constitucional 20/1995, analisada linhas atrás, o então deputado federal Jaques Wagner impetrou o Mandado de Segurança nº 22.972²³, por não entender ser possível a mudança do sistema de governo por meio de emenda constitucional. O pedido data de 1997 e a tutela liminar foi indeferida pelo Ministro Néri da Silveira no mesmo ano. Desde então, o processo está em pendência para julgamento, passados mais de vinte anos.

O ministro relator, Néri da Silveira, aposentou-se em 2002, pelo que se redistribuiu o feito, tendo ficado, assim, o processo a cargo do Ministro Ilmar Galvão. Ao longo do tempo, o processo teve um longo percurso, tendo chegado a passar pelas relatorias dos ministros Carlos Britto, Cezar Peluso e Teori Zavascki. Atualmente, os autos encontram-se na relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Em que pese ter sido o Supremo Tribunal Federal a corte na qual o processo foi instaurado originariamente, não há a disponibilização do seu conteúdo em seu sítio eletrônico. Era de se esperar, contudo, a ausência desta primeira peça, tendo-se em vista sua longa data, impetrada no ano de 1997, momento em que o processo eletrônico ainda era uma realidade distante. Por outro lado, não se tornou um arquivo digitalizado e fornecido eletronicamente, como tem ocorrido com vários autos físicos antigos.

De qualquer sorte, no sítio eletrônico do Supremo, encontra-se despacho do Ministro Relator Néri da Silveira que, como já dito, negara medida liminar suscitada no processo²⁴. No teor de seu texto, pode-se aferir informações importantes sobre o Mandado de Segurança, ora em análise, motivo pelo qual se destacará alguns pontos relevantes.

Neste sentido, observa-se, de início, os demais impetrantes em colaboração com o deputado Jaques Vagner. São estes os deputados federais Hélio Bicudo, Aurélio Chinaglia Júnior, Sandra Starling e Miguel Rosseto. Figurava no polo passivo do remédio constitucional “atos da Mesa da Câmara dos Deputados, da Comissão de Constituição e Justiça e da Redação e da Comissão Especial destinada a analisar e proferir parecer na Proposta de Emenda à

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.972. Requerente: Jaques Wagner. Requeridos: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Constituição e Justiça. Relator atual: Alexandre de Moraes. Brasília – DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1687717>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.972. Requerente: Jaques Wagner. Requeridos: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Constituição e Justiça. Relator: Néri da Silveira. Brasília – DF, 18 de dezembro de 1997, Despacho Liminar. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=22&dataPublicacaoDj=02/02/1998&incidente=3739141&codCapitulo=6&numMateria=1&codMateria=2>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

Constituição nº 20-A, de 1995, que institui o Parlamentarismo no País (artigo 202, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) representados esses órgãos, por seus respectivos presidentes”.

A sustentação para a medida judicial residiu na suposta violação e infringência dos “direitos líquidos e certos dos Impetrantes” e, por outro lado, as autoridades coatoras estariam “na iminência de perpetrar sérias e profundas inquinações a sagrados e salutareis princípios da ordem jurídica constitucional”. Em relato, observa-se a alegação dos autores de que em 10/03/1995, o Sr. Deputado Eduardo Jorge havia apresentado à Câmara dos Deputados Proposta de Emenda Constitucional, tendo recebido parecer pela admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, assente que a matéria não feriria os princípios estatuídos no art. 60, § 4º da Constituição Federal. Afirmou-se, ainda, que o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados criara Comissão Especial para analisar a referida proposta de emenda.

No despacho, demonstra-se que, para o polo ativo do *Mandamus*, tais atos seriam lesivos a direitos subjetivos dos impetrantes que norteavam e demandavam a segurança jurídica perquirida, qual fosse impedir a apresentação, distribuição e tramitação da referida PEC. Buscava-se, segundo relatório, garantir-se aos impetrantes o direito líquido e certo, como deputados legitimamente eleitos e legalmente investidos de mandatos ainda em vigor, de ver respeitada a Constituição Federal no que dizia respeito aos Poderes de Emenda atribuídos aos Legisladores derivados e à própria estabilidade das cláusulas erigidas pela ordem constitucional como imutáveis, pétreas. Enfim, buscava-se afirmar a estabilidade e a força normativa da ordem constitucional vigente.

Neste relato, vê-se as primeiras fundamentações jurídicas que levaram à impetração do Mandado de Segurança por parte dos deputados. Havia preocupação com os limites impostos ao poder constituinte derivado reformador pelo poder constituinte originário, como neste estudo já se elucidou e conforme a substância do texto constitucional, ainda bem recente àquela época. Por outro lado, percebia-se um respeito às cláusulas pétreas também. Neste ponto, afere-se, em linhas à frente, que os impetrantes ajuizaram a ação para “obstar a deliberação do Congresso Nacional sob a alegação de ser a emenda tendente à abolição da República”.

Contudo, deve-se observar que tal alegação, “a de emenda tendente a abolir a República”, fere, em verdade, um dos chamados princípios constitucionais sensíveis, qual seja, a “forma republicana”, contemplada no art. 34, inciso VII, alínea ‘a’. Portanto, esta arguição não seria adequada, tendo em vista que a forma republicana seria mantida pela PEC – quanto a esta informação, uma breve leitura no ponto 6.1 esclarece qualquer controvérsia. A Proposta de

Emenda contra a qual se impetrava o Mandado de Segurança buscava, em verdade, a mudança do sistema de governo, de presidencialista para parlamentarista.

Por esta razão, infere-se que a argumentação mais idônea para barrar a proposta seria o entendimento de violação à cláusula pétrea que consubstancia direitos e garantias individuais (Art. 60, § 4º, IV). No caso, consolidar-se-ia a hipótese de ser o direito à participação direta nas decisões políticas uma cláusula pétrea legítima a ser protegida, uma vez ter sido a matéria, regulada na emenda, decidida anteriormente por plebiscito. A este respeito, falar-se-á melhor no ponto 8.2.1.

Adiante, finalmente se constata que, como esperado, os impetrantes indagam a legitimidade de uso de emenda constitucional para disciplinar matéria disposta em norma transitória e que, além disso, passou pelo crivo da soberana consulta popular. A par disto, transcreve-se os pertinentes questionamentos dos autores: “Pode agora o legislador constituinte derivado suscitar novamente o debate em torno do parlamentarismo, em sede de Emenda Constitucional onde não mais haverá deliberação do povo?”; “Pode a matéria ser, constitucionalmente, ventilada outra vez?”; “É lícito ao legislador constituinte derivado, via emenda constitucional, instituir o regime parlamentarista rejeitado pelo povo – verdadeiros detentores do poder constituinte originário?”; “O tema pode ser objeto de emenda constitucional, ante as limitações, vedações implícitas ao poder de reforma/emenda da Constituição?”.

Tais indagações não poderiam ser mais adequadas ao presente estudo. Por isso, seus autores asseveram que, mantidos pela soberana vontade popular, o presidencialismo e a república, não se haveria mais de cogitar de revisão ou emenda alguma. Defendem, portanto, que a Assembleia Constituinte havia entregado diretamente aos cidadãos a prerrogativa de decidirem, pela via plebiscitária, sobre que forma e regime de governo desejavam ver implantados no país. De tal modo, concluem os impetrantes que o Parlamento Nacional estaria assumindo o papel de legislador constituinte originário (como se esse poder, já esgotado, pudesse ser ‘projetado’ para o futuro), ao acolher a esdrúxula tese de que a norma insculpida no art. 2º do ADCT seria apenas figurativa.

Diante do exposto, afirma-se no despacho que os impetrantes pleitearam, dada a relevância dos fundamentos, lhes fosse concedida liminar para determinar “a suspensão dos trabalhos da Comissão Especial antes referida”, eis que, “votado o relatório da Comissão Especial, poderia a proposta de emenda constitucional ser submetida à discussão e votação do Plenário, com grave lesão ao exercício do mandato dos Deputados, sobretudo os Impetrantes,

que seriam chamados a se pronunciar sobre matéria não autorizada pela própria Constituição, o que lhes feriria o direito líquido e certo de não serem compelidos a deliberar”.

Assim, expõe o ministro relator que requereram os autores, por último, a concessão do mandado de segurança, ratificando-se a liminar, “para o fim de: declarar a nulidade da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, consistente em criar a Comissão Especial para analisar e proferir parecer na Emenda em comento; excluir da deliberação da Câmara dos Deputados a emenda constitucional 20-A/95, de modo a garantir aos impetrantes o exercício de todas as prerrogativas do seu mandato e de modo a garantir a estabilidade constitucional e institucional”.

Em seguida, o Ministro despachante informou que, preliminarmente, requisitou informações, tendo-lhe prestadas a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, bem assim o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados. Pontuou que, em defesa, o presidente da Câmara, contestando o mérito da impetração, afirmou que “o plebiscito realizado em 1993 não havia petrificado o sistema presidencialista de governo”.

Adiante, o Ministro Néri da Silveira concebeu como efetivamente presente a relevância do fundamento do pedido do Mandado de Segurança, no confronto entre o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A com o objeto aludido e o disposto no art. 60, § 4º, III, da Carta Magna, ao vedar proposta de emenda tendente a abolir “a separação dos Poderes”, o que poderia resultar da aprovação da Emenda impugnada. De mesmo modo, em decorrência do resultado do plebiscito a que se refere o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. Conclui o jurista, assim, que estes seriam todos os aspectos relevantes a serem apreciados no julgamento final do *writ*.

Todavia, não ficou muito claro o porquê de se suscitar cláusula pétrea que salvaguarda a separação de poderes, uma vez que só se constata a atuação do poder legislativo no caso, pelo que se afasta a hipótese de interferência indevida de outro poder no assunto, e também não se verifica uma ação deste poder visando aniquilar a função dos demais.

Entretanto, ao fim, compreendeu o Ministro do Supremo que a não suspensão da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional em exame não conduziria à ineficácia do mandado de segurança, caso deferido. Concorreria, ainda, para o não-deferimento da liminar, a conveniência de o Supremo Tribunal Federal não interferir no regular e ordinário funcionamento dos outros Poderes, salvo quando houvesse de impedir se consumasse definitivamente ofensa à Constituição, cuja guarda constituía sua competência precípua, e, para tanto, fosse convocado.

8 OS LIMITES IMPOSTOS PELO ART. 2º DO ADCT

Com as Propostas de Emendas Constitucionais já encaminhadas ao processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a decisão de sua viabilidade, no âmbito legislativo, através de sua deliberação positiva, ou no judiciário, por meio de algum tipo de reclamação jurídica, será essencial para se saber a fundamentação para implementar ou não o sistema parlamentarista por meio de emenda constitucional, uma vez pairar sobre este meio de alteração de texto constitucional a dúvida acerca de sua legitimidade. Deveras, sua aplicação, em que pese as iniciativas de seus defensores, ainda não é pacífica no meio político – vide o ponto 7.

A questão é que a via escolhida para o estabelecimento do sistema proposto não se coaduna com disposição normativa da Constituição Federal. Com efeito, o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT dispõe que “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”.

Portanto, a norma que trata sobre a implementação do sistema de governo, presidencialista ou parlamentarista, possui status de norma constitucional de eficácia exaurida. Ou seja, seus efeitos no mundo jurídico deixaram de existir, tão logo a condição imposta em seu texto ocorreu. Cumpriu-se a obrigação inerente às normas dispostas no ADCT; existiu, viveu, possibilitou a transição entre governos diferentes, teve plena eficácia e esgotou seus efeitos. Hoje não mais vige, tendo-se tornado dispositivo com valor histórico.

Deste modo, o ponto nodal da controvérsia está na possibilidade do poder constituinte derivado reformador reviver matéria, cujo poder constituinte originário reservou à transitoriedade, delimitando sua eficácia no tempo. Ademais, a decisão quanto ao conteúdo da norma foi tomada pelo povo, do qual emana todo o poder, posicionando-se a favor de um regime contrário ao que se quer implantar. Diante disso, deve-se estar atento, também, à fundamentação e o modo de legitimação para tal ato.

8.1 LIMITES FORMAIS

A formalidade está na necessidade de respeito aos requisitos e condições impostas para a realização de uma determinada lei ou ato normativo. Neste sentido, existem regras a serem seguidas pelos destinatários dos comandos inseridos no conteúdo dos dispositivos normativos.

O ritualismo, é, portanto, um aspecto importante e imprescindível para o processo legislativo, devendo os atos pré-estabelecidos ser obedecidos.

O caráter formal, ademais, pressupõe um procedimento. De fato, o procedimento incumbe-se de pré-definir atos que devem ser respeitados e seguir uma sequência lógica determinada. Esta característica impõe uma segurança maior aos resultados a que se propõe os atos formais, afinal, não havendo ordem e organização, tudo poderia levar ao resultado que se quisesse, sem uma garantia de que estes resultados possuiriam coerência jurídica. Assim, para a criação de atos normativos de uma sociedade, a formalidade é requisito fundamental.

O que se delimita, assim, como formalidade, neste ponto, tem a ver com regras, procedimentos, ritos, o que foi pré-estabelecido como etapas necessárias a se chegar a um resultado esperado. Não se deve confundir, entretanto, processo com procedimento, uma vez possuírem conceitos distintos. Neste ponto, explica Neves (2016, p. 238) que “procedimento é entendido como uma sucessão de atos interligados de maneira lógica e consequential visando a obtenção de um objeto final”. Para o processualista, o procedimento seria a forma pela qual o processo é revelado e tornado público. O processo, além do mais, possui sempre uma finalidade e, no caso do judicial, é implementar a jurisdição.

Portanto, ultrapassadas estas questões conceituais, analisam-se, a partir de agora, os aspectos formais do art. 2º, do ADCT, considerando-se estes, no presente estudo, os seguintes: 1) a escolha do sistema de governo dar-se-á através de um ato, qual seja, o voto do cidadão, realizado por meio de plebiscito – logo, emenda constitucional não seria meio adequado a implantação do regime; 2) o legitimado para decisão da matéria disposta é o povo, logo a concretização do sistema por meio da vontade do mandatário – e não do mandante do poder – é forma equivocada de se consolidar o sistema parlamentarista no país; 3) a natureza jurídica transitória da norma afasta o seu prolongamento no ordenamento jurídico.

Sobre a primeira característica, deve-se observar que o legislador constituinte originário entendeu ser necessária a aplicação de um plebiscito para se escolher o sistema governamental a ser implantado no país. Neste ponto, o procedimento a ser tomado é a preparação da consulta popular, fazendo-se cumprir todas as regras para sua implementação. Aliás, o art. 2º trouxe, junto a si os §§ 1º e 2º com outras formalidades específicas para a realização do escrutínio. Com efeito, constata-se, nestes dispositivos, a preocupação da norma constitucional transitória com o desenvolvimento do plebiscito, na medida em que prevê o dever de gratuidade na livre divulgação a respeito do sistema parlamentarista, através dos meios de comunicação.

Assim, afere-se existir na própria norma uma delimitação dos atos obrigatórios para o plebiscito. Para que este ocorresse, seria necessária a ampla divulgação para o público da

matéria regulamentada. Deveras, sendo o povo o detentor do poder, para que indicassem a forma pela qual seriam governados, necessitariam de informações e esclarecimentos sobre o tema e esta incumbência ficou a cargo da própria Administração Pública. Realizar o plebiscito sem a observância desta publicidade, violaria os atos pré-determinados pelo conteúdo formal do dispositivo.

Além do mais, o § 2º determina que o Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expediria as normas regulamentadoras do artigo que acompanha. Assim sendo, não bastasse as regras gerais previstas no próprio dispositivo, previu-se, também, a necessidade de um Órgão Público do Poder Judiciário estabelecer regras específicas para a realização do plebiscito. Ou seja, não ficou a cabo do Poder Legislativo a criação de normas – sua função típica – para a aplicação da consulta que escolheria o sistema de governo, como hoje se quer fazer.

No que tange ao segundo elemento formal, percebe-se que as Propostas de Emenda analisadas não contemplam uma premissa básica presente no art. 2º. É que, embora tácita, a soberania do voto popular, foi consagrada como o preceito definidor do regime governamental. Somente o povo poderia decidir de qual forma gostariam de ser governados. Neste ponto, reside o conteúdo formal da legitimidade para a tomada de decisão; não caberia, portanto, parlamentares, ainda que representantes do povo, instituírem, por si sós, um regime parlamentarista.

De fato, embora o Brasil seja uma democracia em que se designa representantes para decidir em nome do povo, não se trata de mera democracia indireta, em que as ações só podem acontecer de maneira mediata. Ao contrário, a espécie semidireta de democracia é a adotada pelo governo brasileiro. Assim, permite-se que, por determinados meios, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os cidadãos, direta e imediatamente, participem das escolhas políticas.

Por fim, discute-se aqui a terceira delimitação formal do art. 2º, qual seja a transitoriedade de suas normas. A grande questão que reside neste elemento é a constante mudança nos interesses sociais. Aliás, neste ponto, falar-se-á mais detalhadamente no próximo tópico. Assim, em que pese a escolha do legislador constituinte inicial pela inserção da matéria em dispositivo temporário, sua substância pode ser redefinida por questões não formais.

Contudo, há de se repisar que a norma é solenemente provisória, porque assim o poder criador concebeu sua criatura e a deu caráter efêmero. A norma, portanto, deve perder sua eficácia assim que lhe for dada aplicabilidade fática. Sua aplicação exaure sua normatividade instantaneamente, a dizer, ao incidir seus efeitos, perde sua vigência. A norma exaurida torna-

se, como já explicitado, texto histórico e não mais tem a capacidade de produzir resultados jurídicos.

Para Bulos (2015, p. 487), “uma vez que os efeitos das normas exauridas já se esgotaram, elas não mais podem ser aplicadas, exceto se o constituinte originário, com uma nova carta magna, ou o legislador reformador, mediante emenda constitucional, restaurar-lhes a eficácia normativa”. Interessante este entendimento do citado autor, uma vez que compreende ser possível o prolongamento da norma transitória através de Emenda Constitucional. A questão, entretanto, encontra óbice no caso do art. 2º do ADCT, não somente por ser contraditória com o caráter provisório da norma, nos termos das formalidades acima apresentadas, mas bem como pelo conteúdo material do artigo que será melhor detalhado no tópico que segue.

8.2 LIMITES MATERIAIS

A materialidade, ao contrário da formalidade, não se preocupa com a estrutura, a técnica a forma, mas com a substância do dispositivo. Assim, o conteúdo que se encontra emoldurado pela forma é mais importante que a sua moldura. É no teor material da norma que se encontra o seu âmago, a sua razão de ser. O limite material, portanto, não estabelece regras para o desenvolvimento normativo, ou seja, os estágios e formas que se deve apresentar. Em verdade, evidencia oportunidades que o dispositivo pode oferecer no mundo dos fatos.

Neste ponto, analisa-se a materialidade do texto do art. 2º, do ADCT. No tópico anterior, dividiu-se a formalidade em três bases, quais sejam, o ato/meio adequado para implementação do sistema de governo no país, os legitimados a tomarem tal decisão e a transitoriedade da norma. Pois bem, esta divisão será útil também para o presente tópico, haja vista possibilitar a análise dos fundamentos do aspecto material do dispositivo em comento. Neste ponto, aferem-se, também, três sustentáculos para a limitação material: 1) meio adequado para a consolidação de sistema de governo; 2) legitimação popular, 3) essência da norma transitória.

Quanto ao primeiro elemento, à primeira vista, parece tratar de mesma situação abordada no limite formal sobre o modo de estabelecimento do sistema de governo. Contudo, há diferença notória entre as duas limitações. É que, enquanto o aspecto formal determina uma ordem ou delimita regras de execução, os limites materiais engajam-se em decifrar o conteúdo deste comando. Ou seja, há verdadeiro trabalho interpretativo do texto de lei.

Desta maneira, observa-se que o poder constituinte originário legou ao povo o poder de definir o sistema de governo pelo qual seriam regidos. Pode não ter havido, neste ponto, uma

atenção redobrada com um assunto tão delicado, na medida em que não se proibiu a aplicação de outros meios para a implementação do regime governamental e nem se condicionou a reavaliação do sistema implantado pelo mesmo meio.

Contudo, a eloquência do dispositivo em análise é clara, ainda que silenciosa. Houve uma Assembleia Constituinte, apta a deliberar sobre o tema de maneira mais técnica, teoricamente, e que poderia tomar esta decisão, por si só, num momento em que se instituiu uma nova Constituição. Além disso, é óbvio que a Carta de 1988 foi produzida pelo poder legislativo, que poderia, facilmente, encarregar os mandatários do próprio poder para deliberarem sobre a matéria em determinadas circunstâncias futuras que ensejassem sua intervenção. Todavia, ainda que se tivesse todo um contexto propício e favorável ao Parlamento, cravou-se no texto constitucional a incumbência do povo para a tomada desta decisão.

Não se pode esquecer que além do sistema de governo, parlamentarista ou presidencialista, coube ao povo, também, a escolha da forma de governo, Monarquia ou República. Houve, portanto, um respeito e atenção muito grandes para com os detentores do poder constituinte, não havendo, neste ponto, qualquer lacuna semântica a gerar dúvida no conteúdo textual normativo. Deveras, a soberania popular é marca que distinguia e inaugurava um novo texto constitucional, fato que obsta a atuação do poder derivado. É matéria, inclusive, petrificada pela constituição e por merecer maior atenção será esmiuçada no ponto 8.2.1.

Ademais, esta valorização do povo como agente diretamente atuante na esfera pública alimenta a segunda barreira material, a legitimação popular. E mais uma vez se faz necessário distinguir o conceito formal do material adotados neste estudo. É que a legitimação, neste tópico, não se coaduna com quem está em posse de um título formal para tomar decisões. Em verdade, aqui se fala em legitimação popular, ou seja, a aprovação e concordância direta e consciente do povo.

Porque o que se vê, de fato, nas tentativas dos Deputados Federais e dos Senadores em implementar um sistema de governo no país diferente do atual são ações revestidas pelo manto da formalidade. Diga-se, atos formais que obedecem aos procedimentos pré-determinados, como os que se analisou no tópico anterior. Entretanto, esta circunstância não torna suas ações legítimas, uma vez que legitimidade e legalidade possuem significados distintos.

Neste aspecto, Paulo Bonavides (2012, p. 120) contribui substancialmente sobre a legalidade e a legitimidade do poder público, uma vez entender exprimir a legalidade, nos sistemas políticos, “basicamente a observância das leis, isto é, o procedimento da autoridade

em consonância estrita com o direito estabelecido. Ou em outras palavras, traduz a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes”.

Fato importante neste ponto que diz respeito à atuação do poder legislativo, utilizando-se de emenda constitucional para implantar o sistema de governo, é que a legalidade ou a coadunação dos atos com o ordenamento jurídico estão relacionadas tão somente ao processo legislativo. Não há que se negar o cumprimento das etapas do processo de criação de emendas constitucionais. Não obstante esta legalidade quanto ao processo, não se constata a legalidade quanto as diretivas do art. 2º do ADCT que não previu – portanto, não permitiu – o uso do poder reformador na matéria em que regula. A conformidade com a norma constitucional, neste ponto, não existe.

Bonavides, (2012, p. 121) ainda completa sobre a legitimidade, entendendo que esta possui “exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração”. O aspecto axiológico é, desta forma, o alicerce para a atuação do Poder Público. O valor é elemento intrínseco, que embora esteja inserido no núcleo da norma, sem sua devida atenção, o texto normativo será apenas uma mera grafia.

Além do mais, os valores contidos nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 implantaram verdadeiramente um ordenamento voltado aos ditames democráticos. O art. 2º, do ADCT, é expressão literal disso, haja vista conceder ao povo o exercício ostensivo do poder político, razão pela qual a legitimação se mostra como forte barreira material à utilização do poder reformador no caso.

Sobre o aspecto jurídico da legitimidade, contribui ainda Paulo Bonavides (2012, p. 128) ao enumerar, segundo a doutrina mais recente dos autores franceses, as seguintes posições quanto ao problema da legalidade e da legitimidade dos governos:

- 1) a legalidade é tão-somente questão de forma: a legitimidade, questão de fundo, substancial, relativa à consonância do poder com a opinião pública, de cujo apoio depende (Burdeau).
- 2) a legitimidade é noção ideológica, a legalidade, noção jurídica; do ponto de vista, porém, da ordem constitucional positiva as duas noções coincidem ou se confundem: “um governo é legal, conseqüentemente legítimo, sob o aspecto do direito, desde que se estabeleça de modo regular, conforme as regras da ordem estatutária nacional”, a saber, ao instituir-se de acordo com a Constituição em vigor; caso porém venha a contrariar essas regras, que deverão presidir igualmente ao seu funcionamento, semelhante governo deixará de ser legal, perdendo também sua condição de legítimo;
- 3) legalidade é a conformação do governo com as disposições de um texto constitucional precedente, ao passo que a legitimidade significa a fiel observância dos princípios da nova ordem jurídica proclamada; a legalidade será assim um conceito formal, a legitimidade, um conceito material, de

maneira que, segundo essa posição, um governo de fato far-se-á eventualmente legítimo se proceder segundo as regras por ele mesmo estabelecidas, fundamentando uma nova ordem política ou constitucional (Duverger).

Por fim, mas não menos importante, a terceira limitação material diz respeito à transitoriedade das normas. Com efeito, a essência de uma norma posta em um texto transitório é a efemeridade. Seu aspecto formal, como já visto, delimita sua vida, seu proceder no ordenamento jurídico e sua eficácia. Assim sendo, existe um poder extraído do seu conteúdo interno que se externaliza com seus comandos. Todavia, sua essência delimita o fluxo contrário. Uma ordem que não lhe pertence, externa, não poderia, nem deveria desconfigurar ou desrespeitar seu núcleo semântico, sua expressão conceitual; eis onde habita o aspecto material da transitoriedade normativa.

O caráter transitório, materialmente falando, poderia ser alterado, todavia. Não se pode ficar alheio às mudanças sociais que, necessariamente, precisam contar com o apoio coercitivo do direito. Estando o ordenamento jurídico atento aos novos valores emergidos ou expurgados da sociedade, deverá adequar o texto normativo à nova realidade. Assim, para que se afigure legítima a desfiguração da transitoriedade dada à norma que regula a implementação do sistema de governo no país, dever-se-á passar pelo crivo da soberania e legitimação popular.

8.2.1 Cláusula Pétreas: a soberania popular como meio de exercício de direitos fundamentais.

Abre-se tópico especial para falar sobre o princípio da soberania popular, seus efeitos e decorrências. Isto porque, entende-se, neste estudo, que o art. 2º, do ADCT, prestigiou tal premissa em seu conteúdo. Por outro lado, por se estar falando em limitação material, não haveria momento mais oportuno para explanar a respeito deste preceito, até porque, sendo a soberania popular meio de implementação de direitos fundamentais, corporifica, desta forma, conteúdo de cláusulas pétreas.

Dessa forma, tem-se que o princípio da soberania foi consagrado na Constituição Federal no art. 1º, uma vez que seu parágrafo único expressamente declara que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”. Corolário de uma democracia, este texto normativo consagra como meio de participação popular na esfera política a atuação cidadã direta ou através de representação.

A democracia representativa viabiliza que as decisões políticas sejam tomadas por um grupo escolhido, pela maioria do povo, para os representar. Esta é uma alternativa para as

modernas sociedades em que a sistematização da gestão pública necessita delimitar o número de agentes a decidir ativa e diretamente na esfera política. Por outro lado, não se pode esquecer que cada dia mais os homens se especializam em áreas específicas, de tal modo que os afastam de entender tecnicamente sobre outras questões, tais como as políticas. Resta, assim, teoricamente, àqueles que se interessam e/ou se especializam no saber político, ficar a cargo desta função.

De outra parte, não se afastou, como se constata pelo próprio dispositivo em comento, as hipóteses de atuação direta do povo nas decisões políticas. Portanto, permanece legítima, em determinadas circunstâncias e por determinados meios, a participação direta popular. Esta é a faceta da democracia direta que, corroborando com o caráter indireto da democracia representativa, tornam o regime democrático brasileiro em um sistema semidireto; um modelo misto, portanto.

Inclusive, sobre este aspecto semidireto da democracia, mencionou-se no ponto 5, que discorre sobre formas e sistemas de governo, especificamente na parte em que se explicou sobre os tipos de democracia. Não à toa, o plebiscito, consulta prevista no art. 2º, do ADCT, é um dos meios de se consubstanciar a participação direta do povo no campo político de um regime democrático semidireto.

É no art. 14, da Constituição Federal que se verifica os meios pelos quais a soberania popular será exercida. De fato, aludido dispositivo determina que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Logo, sem prejuízos dos demais meios, o plebiscito é uma das maneiras pelas quais o povo exerce sua soberania, tendo sido regulado, como comandou o texto Constitucional, pela Lei nº 9.709/1998²⁵.

Neste sentido, o art. 2º, da Lei supratranscrita, definiu, como sendo plebiscito, a consulta formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, delimitando o § 1º que o ato deve ser convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo – o que o distingue do referendo –, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

A questão é que esta participação política é consagrada como direito político, uma vez estar inserida no Capítulo IV, do Título II, da Constituição Federal. Além disso, frise-se que o

²⁵ BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Título II dispõe dos Direitos e Garantias Fundamentais. Logo, conclui-se que o plebiscito é exercício de direito político que, por sua vez, é um direito e garantia fundamental.

Chegado a este ponto, defende-se que o conteúdo do art. 2º, do ADCT, garante o exercício de um direito político e, assim, o exercício de um direito fundamental, pelo que seu conteúdo não poderia ser violado por uma Emenda Constitucional, haja vista ser uma cláusula Pétrea, nos termos do art. 60, §4º, IV. Paira sobre a substância do art. 2º, das disposições transitórias, limitação material ao poder de reforma.

Explique-se, neste particular, que o inciso IV, do §4º, do art. 60, embora tenha como redação “direitos e garantias individuais” salvaguarda, igualmente, todos os direitos fundamentais, aí se incluindo os direitos políticos. É este o entendimento, inclusive, de Cunha Júnior (2017, p. 221), para o qual “é inegável que a proteção alcança todos os direitos e garantias fundamentais, incluindo os de natureza coletiva e difusa e os direitos sociais, em razão da concepção hoje dominante da unidade e indivisibilidade dos direitos e garantias”.

Nesta colocação do autor constitucionalista, encontra-se nota de rodapé digna de ser revisitada. Trata-se de informação sobre a ADIN 939-7²⁶, cujo tema julgado versava sobre a constitucionalidade da emenda 03/1993 e da Lei Complementar nº 77/93, que instituía o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. Relata o citado autor que, nesta oportunidade, o Supremo reconheceu expressamente que o princípio da anterioridade tributária, previsto no art. 150, III, ‘b’, da Constituição, embora constando fora do catálogo expresso dos direitos individuais do art. 5º, constitui autêntico direito fundamental do contribuinte. Desta maneira, fica claro que o próprio guardião da Constituição interpreta extensivamente o alcance dos direitos previstos no art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal.

Ademais, observa-se que a soberania popular também é consagrada no inciso II, § 4º, do art. 60 do Texto Constitucional, ao definir o voto direto, secreto, universal e periódico como matéria petrificada pelo Constituinte. O voto, neste particular, diz respeito às eleições, realizadas periodicamente para se escolher os mandatários do poder executivo e legislativo e está previsto, assim como o plebiscito, no mesmo art. 14, da Constituição Federal. Enquanto o voto eleitoral é forma de participação indireta na vida política, pois elege os mandatários do poder, o plebiscito é forma direta de interação política do cidadão, pois este delibera pessoalmente sobre a matéria em consulta.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIN 939-7, Plenário. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Sydney Sanches. Brasília – DF, 18 de março de 1994. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1571506>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Explique-se, por oportuno, que, no Brasil, o voto nas eleições periódicas e no plebiscito é forma de exercer o sufrágio universal. O sufrágio é o direito pelo qual o povo tem a possibilidade de participar ativamente na vida política, escolhendo seus representantes. Assim, o sufrágio universal terá como implicação o prestígio da soberania popular. O voto, por sua vez, consubstancia o exercício do direito de participar nas escolhas políticas; é a materialização do sufrágio, portanto²⁷.

Gomes (2017, p. 83) explica que há diferença entre voto e escrutínio. Enquanto o voto seria “exercício do sufrágio, dos direitos políticos, traduzindo o ato de escolher, o termo escrutínio comporta vários significados. Escrutínio designa a maneira como o processo de votação se perfaz, isto é, o modo como o voto se concretiza, assim, nomeia a própria votação”.

Não se pode olvidar que o voto eleitoral – consagrado como cláusula pétrea – juntamente com a participação nos plebiscitos são direitos políticos positivos, pois dotam os cidadãos com o poder de participação nas escolhas políticas, bem como são direitos políticos ativos, pois viabilizam o exercício, pelo próprio indivíduo, deste poder.

Desta maneira, constata-se que Emenda Constitucional não pode ser meio adequado e legítimo a definir a forma de governo no Brasil uma vez que violaria limite material ao poder de reformar, a dizer, cláusula pétrea que protege os direitos e garantias fundamentais. O direito político à escolha direta, via plebiscito, seria suprimido em grave ato inconstitucional.

²⁷ Sobre o tema, recomenda-se a leitura de: GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral – José Jairo Gomes – 13. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

9 CONCLUSÃO

A vista do quanto exposto, ao fim do estudo sobre o problema proposto por esta monografia, pode-se concluir que o poder constituinte derivado reformador não pode ser utilizado para disciplinar a implantação do sistema de governo no Brasil, haja vista encontrar óbices nos comandos inseridos no art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De fato, as regras contidas neste dispositivo não previram o uso de Emenda Constitucional para disciplinar, por si só, o seu conteúdo. O uso do poder reformador poderá ser utilizado se tiver por objetivo a reavaliação da matéria disposta por meio do instrumento definido por ela mesma, o plebiscito.

É de se questionar o propósito de um corpo de leis criados pelo constituinte para servirem de dispositivos constitucionais transitórios, quando sua perpetuação no ordenamento jurídico se torna praxe. A transitoriedade normativa é imprescindível à renovação da ordem jurídico-política, contudo esgota sua utilidade assim que o firmamento do novo ambiente Constitucional se perfaz. Neste ponto, veem-se várias normas que cumpriram sua função, perderam sua eficácia e tornaram-se dispositivos de valor histórico; o que é de se esperar de uma disposição transitória.

Entretanto, as normas transitórias que continuam a irradiar sua eficácia devem ter seus casos analisados uma a uma, a fim de se averiguar os motivos que as mantêm numa posição que não lhes deveria pertencer. Neste ponto, o art. 2º, do ADCT, uma das que tem candidatura à ressurreição, tem seu conteúdo posto em reanálise por vontade do poder legislativo federal atual. Pelas Propostas de Emendas, em suma, constatou-se que a resposta para reviver a substância regulada neste dispositivo reside em um fundamento superficial, frágil. Estes basicamente se referem à crise política, mormente ocorrida entre os Poderes Executivo e Legislativo e ao êxito que o Regime Parlamentarista teria encontrado nos Estados em que foi implantado.

Contudo, os conflitos políticos havidos entre os Poderes do Estado neste país não têm como fundamento o regime governamental aplicado. Ao contrário, o Presidencialismo apenas contribui para evidenciar o quanto os mandatários do Executivo e Legislativo destoam totalmente no modo de gestão de seus cargos e nas finalidades de suas atuações. Implantar o Parlamentarismo pelo simples fato de dispor de uma separação menos rígida entre as funções potestativas estatais é entendimento falho, uma vez que a metodologia deste novo sistema não elidirá as possibilidades das rupturas e divergências políticas.

Além do mais, não se deve cogitar a implementação direta destes intentos parlamentares, impondo-se aos cidadãos brasileiros mudança tão radical na forma de serem

governados. Ainda que se tenham as melhores das intenções para a mudança do regime governamental, pela literalidade do art. 2º, do ADCT, só quem pode cancelar esta mudança – e, diga-se, de forma direta – é o povo. Sem a soberana vontade popular não se poderá alterar o atual regime Presidencialista por qualquer outro.

O Poder Constituinte Originário delimitou, diante das inúmeras possibilidades que detinha e da liberdade que gozava, dada sua ausência de limitação, que o Povo, e não o Poder Público ou seus Representantes, seria o legitimado a escolher, por meio de Plebiscito, a qual regime de governo estaria submetido. Esta opção foi solenemente expressada nas urnas e o que se decidiu não é o que se tem visto no ideário político de certos mandatários do poder que almejam a implementação de um outro sistema que não o escolhido.

Isto não quer dizer que em determinados casos as normas transitórias não possam sofrer alteração por Emenda Constitucional. O direito é resultado das relações sociais e se, por isto, houver a necessidade de atuação do Poder Constituinte Derivado Reformador em um dos dispositivos provisórios, será cabível a reforma. O que se deve observar, contudo, é que o conteúdo material destas normas deve ser respeitado, sob pena de atuação inconstitucional. E isto não quer dizer obediência ao processo legislativo, mas observância dos limites materiais da norma.

O art. 2º, neste sentido, para ver seu conteúdo reanalisado, deverá ser revivido por Emenda Constitucional que preveja uma nova aplicação de consulta popular, via Plebiscito, para que sua matéria goze de legitimidade nesta reavaliação. A ratificação ou retificação de sua substância necessita da soberana vontade popular, portanto. Afinal, a chancela do povo por meio da participação direta nos assuntos do Governo é direito político e, assim, direito fundamental petrificado pela Constituição Federal de 1988.

10 REFERÊNCIAS

ADI questiona criação de novos Tribunais Regionais Federais. Notícias STF. Brasília, 17 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=243670>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política* / Paulo Bonavides – 19ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicação original. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988322234publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 02 dez. 2017.

_____. Proposta de Emenda à Constituição PEC 20/1995, de 16 de março de 1995. Diário do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Brasília – DF, 28 de março de 1995, Seção I, p. 20-36. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=20>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Proposta de Emenda à Constituição PEC 09/2016, de 08 de março de 2016. Diário do Senado Federal, Senado Federal, Brasília – DF, 09 de março de 2016, p. 608-623. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=09/03/2016&paginaDireta=00608>> Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Proposta de Emenda à Constituição PEC 245/2016, de 16 de junho de 2016. Diário da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, Brasília – DF, 17 de junho de 2016, p. 148-162. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160617000980000.PDF#page=148>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 830-7, Tribunal Pleno. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB e Outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Moreira Alves. Brasília – DF. 14 de abril de 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em 10 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIN 939-7, Plenário. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Sydney Sanches. Brasília – DF, 18 de março de 1994. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1571506>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5017. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores Federais. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília – DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4437805>>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127, Plenário. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: Presidente da República. Relatora: Rosa Weber. Brasília – DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.972. Requerente: Jaques Wagner. Requeridos: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Constituição e Justiça. Relator atual: Alexandre de Moraes. Brasília – DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1687717>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.972. Requerente: Jaques Wagner. Requeridos: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de

Constituição e Justiça. Relator: Néri da Silveira. Brasília – DF, 18 de dezembro de 1997, Despacho Liminar. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=22&dataPublicacaoDj=02/02/1998&incidente=3739141&codCapitulo=6&numMateria=1&codMateria=2>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional* / Uadi Lammêgo Bulos – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional* / Dirley da Cunha Júnior – 11. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017.

DE CICCIO, Cláudio. *Teoria geral do Estado e ciência política* / Cláudio De Cicco, Alvaro de Azevedo Gonzaga. – 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política* / Reinaldo Dias. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral* – José Jairo Gomes – 13. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional* / Bernardo Gonçalves Fernandes. – 9. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017.

Legislação não pode incluir em lei de conversão matéria estranha a MP, decide STF. Notícias STF. Brasília, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual.- São Paulo : Saraiva, 2017. – (Série IDP).

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat de. *Do espírito das leis*. Editora Martin Claret. 2009.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil – Volume único* / Daniel Amorim Assumpção Neves – 8. Ed. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional* / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6. Ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* – José Afonso da Silva – 8ª ed. – São Paulo: Editora Malheiros. 2012.

_____, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo* – José Afonso da Silva – 36ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. *Ciência política e teoria geral do estado* / Lenio Luiz Streck; José Luis Bolzan de Moraes. 3. Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.