

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER SOBRE A  
PEC Nº 20-A, DE 1995**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 20-A, DE 1995**

Estabelece o Parlamentarismo.

**Autores:** Deputado EDUARDO JORGE  
e outros

**Relator:** Deputado BONIFÁCIO DE  
ANDRADA

**I - RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995, de que é primeiro signatário o nobre Deputado EDUARDO JORGE, visa a instituir entre nós o sistema parlamentarista de governo.

Cuida a proposição, inicialmente, de definir o perfil dos principais institutos do novo sistema que propõe, dando ao Poder Executivo a característica feição dual dos regimes parlamentaristas, repartindo competências entre o Chefe do Estado e o Chefe do Governo, estabelecendo normas sobre nomeação e queda do Conselho de Ministros, disciplinando os institutos da moção de censura e do voto de confiança e criando a hipótese de dissolução da Câmara dos Deputados e de convocação de novas eleições.

Sobre o Presidente da República, concebido, na proposta, como Chefe do Estado e árbitro do Governo, sua

peculiaridade em relação aos sistemas parlamentaristas mais tradicionais, mas em linha com os modelos semipresidencialistas, é o fato de ser eleito por sufrágio universal, direto e secreto, além de poder escolher e nomear o Primeiro-Ministro livremente, devendo ouvir, apenas, o partido ou coligação majoritária na Câmara dos Deputados. De resto, exerce as funções típicas do cargo, como a de dissolver a Câmara dos Deputados em casos de crise, manter relações com Estados estrangeiros, declarar guerra e celebrar a paz, ratificar tratados internacionais, dentre outras atribuições assemelhadas.

Ao Conselho de Ministros, composto pelo Primeiro-Ministro e os Ministros de Estado, é dado exercer as funções de governo propriamente ditas, ficando sob sua responsabilidade a direção superior da administração federal e a definição das linhas gerais de ação governamental. A indicação do Primeiro-Ministro é prerrogativa do Presidente da República, mas seu programa de governo deve ser aprovado pela Câmara dos Deputados, sob pena de ter de ser feita nova indicação. Uma segunda rejeição consecutiva pela Câmara faz recair sobre esta o poder-dever de escolher, por maioria absoluta de votos, o Primeiro-Ministro.

Caracterizando as relações entre Governo e Câmara, sobressaem-se os institutos da moção de censura e do voto de confiança, aquela destinada a demonstrar insatisfação com a condução do programa de governo, este solicitado para cobrar o apoio inicialmente empenhado. A moção de censura, inspirada no modelo alemão, já deve ser acompanhada da indicação de novo nome para Primeiro-Ministro; o voto de confiança, uma vez solicitado e rejeitado, obriga à imediata exoneração do Conselho.

As possibilidades de dissolução da Câmara e convocação de novas eleições são duas, a saber: 1) quando a maioria parlamentar que aprovou a investidura do Primeiro-Ministro nega apoio à execução de seu programa de governo; e 2) quando é dado à Câmara escolher o Primeiro-Ministro e nenhum candidato alcança maioria absoluta de votos, o Presidente pode optar entre

nomear o mais votado ou simplesmente dissolver a Câmara, recomeçando todo o processo.

Estas, em síntese, as linhas gerais de sustentação do modelo de parlamentarismo em foco, preocupando-se a presente proposta, quanto ao mais, apenas em adaptar o restante do texto constitucional às modificações feitas em relação ao sistema de governo.

Com o fim de examinar e emitir parecer sobre o mérito da proposição, instituiu-se esta Comissão Especial nos termos do §2º do art. 202 do Regimento Interno, tendo sido iniciados seus trabalhos no dia 8 de outubro de 1997, ocasião em que foi eleito Presidente o saudoso Deputado FRANCO MONTORO e designados Relator e Sub-Relator, respectivamente, os Deputados ODACIR KLEIN e BONIFÁCIO DE ANDRADA.

No curso dos debates sobre a matéria, alguns parlamentares honraram os trabalhos da Comissão com sugestões de textos alternativos ao da proposta original, assim enriquecendo a discussão sobre a matéria.

O primeiro desses textos, apresentado pelo nobre Deputado PAULO LUSTOSA e outros, concorda, na maioria das disposições, com a PEC nº 20/95, visando, igualmente, à instauração de um sistema parlamentarista com eleição direta do Presidente da República, nos moldes da atual Constituição francesa. Há divergências, apenas, em relação a alguns pontos, como o poder de sancionar as leis, conferido ao Primeiro-Ministro no tocante às matérias de competência do Governo, ou à atribuição do Conselho da República para se manifestar obrigatoriamente sobre proposta de demissão do Governo, inexistente no texto da proposta original.

Outra sugestão chegada a esta Relatoria foi a apresentada pelo ilustre Deputado ISRAEL PINHEIRO FILHO, que submeteu ao exame da Comissão Especial texto também inspirado na PEC nº 20/95, na qual introduziu algumas modificações tendentes

a aproximá-la ainda mais da concepção francesa de sistema de governo. Traz, ainda, como novidade, a supressão do Congresso Nacional como instituição do Poder Legislativo, deixando no texto da Constituição Federal semipresidencialista que propõe apenas as figuras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A realização de audiências públicas com a presença de eméritos estudiosos do tema veio enriquecer enormemente os debates sobre a matéria no âmbito desta Comissão, que teve a honra de receber e ouvir os seguintes convidados:

- em 21-10-97, o Professor e Cientista Político BOLIVAR LAMOUNIER, que fez persuasiva exposição favorável à adoção de um presidencialismo moderno, participativo, como o francês, o chamado «semipresidencialismo», tecendo considerações sobre a questão da relevância do sistema de governo para a democracia e procurando demonstrar a maior capacidade dos regimes parlamentarizados para resolver as crises políticas; em relação ao plebiscito ocorrido em 1993, observou, em síntese, que a matéria não se presta a esse tipo de consulta, tendo a campanha colocado em campos opostos tipos extremos, polares, muito afastados, de fato, da realidade contemporânea, que tem consagrado cada vez mais os modelos híbridos, com características de um e de outro;

- em 21-10-97, o ilustre Senador JOSAPHAT MARINHO, que fez, em sua palestra, acuradas observações referentes ao Estado de Direito e à necessidade, dele decorrente, de funcionamento equilibrado dos Poderes. A seu ver é preciso reação contra os abusos cometidos hoje por um Executivo que concentra poderes em excesso; lembrou, ainda, a fragilidade de nossos partidos políticos como um empecilho à adoção do parlamentarismo; sobre a questão do plebiscito como maneira de decidir entre os sistemas de governo, revelou-se pouco entusiasta com respeito ao instrumento, explicando, em resumo, que o plebiscito precisa refletir o estado real da opinião pública e não um estado criado pela publicidade ou pelo governo, como ocorreu em 1993; lamentou, ao final, o fato de que, em lugar de interpretar a Constituição, para

aplicá-la, exista entre nós a mentalidade de, diante de qualquer dificuldade, escolher o caminho da reforma, que não dá estabilidade às instituições;

- em 28-10-97, o Dr. PAULO BROSSARD, que usou robustos argumentos históricos para demonstrar que o sistema presidencialista, entre nós, não se aperfeiçoou, mas, ao contrário, involuiu, manifestando-se favorável à adoção de um parlamentarismo mais tradicional, sem eleição direta do Presidente da República, a qual, segundo sua visão, é de difícil compatibilidade com esse sistema de governo; opinou, ainda, contrariamente à tese de que, no Brasil, o sistema de governo presidencialista ter-se-ia tornado cláusula pétrea após o plebiscito de 1993, observando, em síntese, que, naquela ocasião, colheu-se apenas o flagrante da opinião pública do momento, o que pode vir a ser alterado, em outro; demais, as cláusulas pétreas já estariam enumeradas na Constituição, entre elas não figurando o sistema de governo, e ainda que assim o fosse, o que se vedaria seriam as propostas tendentes a abolir, não as de simplesmente modificar, reformar;

- em 4-11-97, o Sr. FRANCISCO URBANO ARAÚJO FILHO, que defendeu o sistema parlamentar - combinado com o voto distrital misto e com o voto facultativo - como o melhor para a garantia do processo democrático, lembrando que nele a sociedade tem participação mais efetiva nas decisões do Governo e na condução das políticas públicas; procurou, em síntese, demonstrar que defender o parlamentarismo nessas condições é defender a essência da liberdade e do exercício da democracia, colocando o Estado a serviço do povo; ressaltou, ainda, os poderes legítimos do Congresso Nacional para aprovar emenda constitucional e instituir o parlamentarismo no País.

- em 26-11-97, o Dr. HINDEMBURGO PEREIRA DINIZ, que fez exposição historiando a evolução dos sistemas de governo parlamentarista e presidencialista e procurando demonstrar certa tendência de hipertrofia do Executivo neste último, em consequência da concentração de prerrogativas nas mãos de um só homem; manifestou opinião no sentido da não evolução institucional do presidencialismo, abrindo exceção para a experiência norte americana, e sugeriu, para o Brasil, em resumo, a adoção do tipo de

parlamentarismo francês, mas com definição bastante precisa das competências do Presidente e do *Premier*, evitando-se esferas de poder concorrentes, que tendem a gerar competições traumáticas.

Na presente legislatura, esta Comissão foi reinstalada em 17 de junho de 1999, ainda sob a presidência do saudoso Deputado FRANCO MONTORO e, após seu falecimento, em 17 de julho de 1999, foi eleita sua presidenta a Deputada RITA CAMATA, em 25 de agosto de 1999 e designado relator o Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA.

No prazo regimental, foi apresentada uma emenda de autoria do nobre Deputado EDUARDO JORGE, que intenta a realização de consulta popular prévia à adoção do sistema parlamentarista.

Na retomada dos trabalhos, tanto a Presidenta, quanto o Relator e numerosos parlamentares em suas intervenções no âmbito da Comissão consideraram estarmos vivendo momento muito oportuno para o debate sobre o parlamentarismo como solução institucional para o País. O sistema conta com a simpatia de altas lideranças da República, a começar do próprio Presidente da República, cujo partido tem, como ponto programático, a defesa do parlamentarismo. Sondagem feita entre os deputados pelo ilustre Deputado PAULO KOBAYASHI, de São Paulo, mostrou que a maioria favorece o sistema parlamentar de governo. Além disso, conforme se verificou na Comissão, predomina entre seus membros grande abertura a sugestões, tanto advindas da sociedade civil, quanto surgidas no próprio seio do Congresso, para que a proposta resultante dos trabalhos surja de forma o mais consensual possível.

Não só se decidiu o apoio da Comissão à republicação de monografia “Parlamentarismo ao Alcance de Todos” do ex-Deputado RAUL PILLA, para ampla distribuição, com o intuito de aumentar a informação disponível para a opinião pública sobre o sistema parlamentar, mas também uma nova rodada de audiências públicas, com especialistas acadêmicos e líderes políticos, destinada

a aprofundar o debate sobre o tema sistema de governo, em particular o parlamentarismo.

Dando cumprimento à decisão sobre novas audiências públicas, a Comissão teve a honra de receber os seguintes convidados:

- em 30 de março de 2000, o professor de Ciência Política da Universidade de Brasília, Dr. VAMIREH CHACON, que distinguiu o parlamentarismo de corte britânico, mais puro, e os que sucederam historicamente, monárquicos e, depois, republicanos, tais como o alemão, o francês e o português. Nos parlamentarismos monárquicos, os monarcas Chefes de Estado não são figuras meramente decorativas, pois desempenham funções importantes em momentos críticos. No parlamentarismo francês, o Presidente da República, com a Constituição de 1958, passou a exercer importantes funções nos planos da defesa e das relações externas do País, assim como também ocorre em Portugal. A superioridade do parlamentarismo residiria em o Poder Legislativo governar, o que leva a maior co-responsabilidade na gestão do País, pois quem faz a lei terá, também, de executá-la. Sendo monocrática a cultura política nacional, a opinião pública não aceitaria o parlamentarismo com um presidente despojado de poderes.

- em 4 de maio de 2000, em audiência conjunta, o Vice-Presidente da República, Dr. MARCO MACIEL, e o cientista político Dr. WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS. O Vice-Presidente assinalou que a questão do sistema de governo não poderia ser vista isoladamente de outros componentes do sistema político, entre eles o sistema eleitoral e o sistema partidário, tendo de haver coerência entre eles, para que o sistema político seja capaz de atender satisfatoriamente as demandas coletivas. As reformas políticas visariam ao aperfeiçoamento não apenas dos sistemas eleitoral e partidário, mas também do próprio sistema de governo e da Federação. A Constituição determina que o sistema eleitoral seja proporcional, mas o sistema misto de molde alemão atende a esse requisito. Com o sistema proporcional puro, deveria adotar-se a votação em listas fechadas, para logarmos ter partidos programáticos. Quanto ao sistema de governo, o presidencialismo

brasileiro tem sido a opção reiterada em várias oportunidades, inclusive em dois plebiscitos. Demais, como o parlamentarismo funde os poderes fundidos, sua adoção feriria a cláusula pétrea da Constituição quanto à separação dos poderes.

- o professor WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS afirmou não haver evidência empírica, com os indicadores de desenvolvimento econômico, igualdade na distribuição de renda ou, mesmo, estabilidade política, da superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo. A alegação de rigidez do presidencialismo, contraposta à flexibilidade do parlamentarismo, tende a ignorar que, na prática, uma vez conquistado o poder no parlamentarismo, é muito difícil à oposição desalojar o governo. Tampouco há que confrontar nossas instituições políticas com modelos idealizados de democracia, a que sequer os países tidos como democráticos no Primeiro Mundo se ajustam. Neles, o próprio sufrágio universal foi conquista recente. Não haveria como menosprezar nossas instituições políticas, pois permitiram ao País, no século XX, um recorde de desempenho econômico. É esdrúxulo, na visão democrática, criticar o presidencialismo porque há eleições em intervalos prefixados, como também falar de legitimidade dual – a do Presidente e a do Legislativo – como sendo um problema, pois essa crítica equívale a criticar o princípio democrático da eleição e a separação dos poderes.

- em 17 de abril de 2001, o ex-governador do Ceará, Dr. CIRO GOMES, para quem o parlamentarismo pode ser a solução dos grandes impasses institucionais do País. A proposta parlamentarista não pode, porém, ter conotação golpista, por isso a reforma deve ter vigência só em 2006 ou, até mesmo, 2010. O presidencialismo brasileiro pode começar a acostumar-se com uma lógica mais parlamentarista, pela adoção dos plebiscitos e referendos como mecanismos de democracia direta, destinados a eliminar os impasses e o fisiologismo nas relações do Executivo com o Congresso Nacional, e eleições universais antecipadas para todos os cargos, quando houver impasses entre os Poderes.

- em 24 de abril de 2001, o Presidente Nacional do PDT, Dr. LEONEL BRIZOLA, para quem ambos os sistemas são formas democráticas de governo, mas optar por um ou outro sistema



não é matéria prioritária, havendo problemas mais fundamentais a resolver no país, como o das nossas deficiências sociais. O parlamentarismo pareceria mais democrático e flexível, contraposto à rigidez menos democrática do presidencialismo, mas o governo, no parlamentarismo, é emanção da maioria do Congresso, enquanto a legitimidade do presidente nasce nova das urnas, no dia das eleições. A operação do presidencialismo é delicada, pois os titulares do Executivo se consideram mais importantes do que os dos outros Poderes. No parlamentarismo, a maioria pode não se conter nos limites democráticos. Em suma, importa pensarmos em como resolver os problemas de nosso povo, nenhum desses sistemas sendo, de per si, a solução. Ademais, a proposta parlamentarista tenderia a ter um conteúdo de golpe, razão pela qual não se deveria pretender mudar o regime agora, mas sim ter as eleições e aprimorar o sistema atual.

- em 8 de maio de 2001, o Ministro da Saúde, Dr. JOSÉ SERRA, que sustentou residir o gargalo para a afirmação do nosso processo de desenvolvimento na inadequação das formas institucionais e jurídicas, em cujo tratamento a Constituição de 88 teria sido omissa. O presidencialismo estabelece uma relação permanente de não-cooperação entre os poderes. No parlamentarismo, o Executivo é forte, porque o governo depende de uma maioria solidária com ele. Uma mudança do presidencialismo para o parlamentarismo facilitaria também mudar o sistema eleitoral. No atual, as campanhas são caras, os vínculos entre o eleitor e o eleito muito tênues, e se estimula o personalismo, que enfraquece os partidos, sem os quais não há democracia forte. Para o parlamentarismo voltar à agenda, a mudança deve ser não para o futuro próximo, mas para um mandato subsequente, para não haver a idéia de golpe. Tendo o plebiscito sido feito há muitos anos, acredita poder suscitar-se novamente a questão.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A Proposta de Emenda Constitucional do eminente Deputado EDUARDO JORGE contém normas constitucionais para o

Modelo Parlamentarista de Governo, dentro da concepção clássica dos sistemas adotados na Itália, Alemanha e outros países, seja de forma monárquica, seja republicana.

Propõe-se um Chefe de Estado e um Chefe de Governo, aquele, um Presidente da República, eleito diretamente pelo povo e este último, o Primeiro Ministro, a quem caberá a direção governamental do País, juntamente com a sua equipe ministerial, conforme indicado no Relatório.

Com a reinstalação da Comissão, o nobre Autor apresentou uma emenda visando à realização de consulta popular prévia à vigência das modificações a serem implementadas pela nova ordem constitucional.

A proposta principal encerra também outras providências peculiares, relativas ao funcionamento do Poder Legislativo e merece, indiscutivelmente, os elogios da representação popular, pois que, uma vez aprovada, irá autorizar a plena inserção do modelo parlamentarista de governo, com todos seus aspectos positivos, na vida política do País.

#### Polêmicas sobre o sistema parlamentar de governo

A matéria provoca sem dúvidas polêmicas de ordem jurídica, além das de ordem política. Pode-se mostrar a superioridade do regime parlamentarista, que trouxe ao Brasil a estabilidade política no século XIX, numa sociedade com graves incoerências e discriminações, e que também permitiu o desenvolvimento da democracia em países como a Inglaterra, a Itália, a Suécia, a Noruega, a Bélgica, a Espanha, o Canadá, a Austrália, a Dinamarca, a Índia, entre outras nações. Todavia, a vocação presidencialista brasileira, formada no embalo doutrinário do positivismo republicano, não alcança qualquer espécie de compreensão a respeito destes dados evidentes sobre o parlamentarismo.

O argumento hoje mais repetido em reuniões dos presidencialistas é o de que o plebiscito de 1993 teria criado, entre nós, uma barreira insuperável para se implantar o Sistema de Gabinete.

Trata-se de análise superficial, em que a carga emocional sobrepõe-se à lógica. Aliás, julgam muitos ser a velha vocação autoritária, inspirada pelo positivismo republicano e alimentada pelos governantes que assumiram o poder após a Revolução de 30 e, ainda, no Estado Novo, o que gerou o ambiente pouco científico e apaixonado de defesa doutrinária do presidencialismo.

O plebiscito de 93 é dispositivo de norma transitória da Constituição Federal, não tendo por isto aplicabilidade permanente. Consumiu-se no instante em que foi realizado. A teoria das normas transitórias e das normas permanentes anula qualquer apelo contraditório a respeito da matéria no campo jurídico.

Sob o aspecto político institucional, seria um absurdo atrelar permanentemente o País a uma decisão popular de caráter momentâneo, o que representaria o engessamento da própria evolução política do País. Além disto o plebiscito tem sido ultimamente alimentado por uma revoltante acusação ao atual Presidente da República, alegando-se que se pretende o Parlamentarismo, para lhe dar mais um mandato novo de seis anos, após os dois de quatro que vem exercendo.

A tudo ainda se junta a crítica ao antigo Parlamentarismo francês, que teria sido superado pelo General De Gaulle, e também a experiência para o governo democrático de Portugal.

Finalmente, há os que julgam que, em véspera de uma eleição para a Presidência da República, a implantação do Parlamentarismo poderia significar uma tentativa de limitação do

futuro Presidente, como de certa maneira teria ocorrido ao tempo de João Goulart.

### Deficiências do Presidencialismo de 1988

Se estas observações contrárias ao “Parlamentarismo Já” encontram alguma ressonância em setores expressivos na vida pública e da sociedade brasileira, é irrecusável a afirmação de que o sistema constitucional de 88 fabricou um mecanismo de Poderes Republicanos com indiscutíveis deficiências, gerador e amplificador de conflitos e crises.

O enfraquecimento do Congresso Nacional com as Medidas Provisórias e a obrigação constitucional de dar aos Projetos de Lei do Executivo prioridade na tramitação parlamentar, desconhecida de outros povos e da própria evolução brasileira, a não ser no período dos governos militares, demonstra a existência de somas de atribuições anteriormente desconhecidas do Presidente da República, o que retrata à sociedade essa deturpação política na articulação das peças básicas do Governo.

Também a burocratização estabelecida por certas normas da Constituição afetou o Judiciário brasileiro, ao produzir a atual situação de demora e espera nas decisões judiciais, que dificulta o andamento dos processos e a busca da justiça em nosso País.

Por outro lado, o modelo eleitoral brasileiro, com o sistema proporcional deturpado, ao longo das suas práticas, pela grande magnitude das circunscrições eleitorais, pelas modalidades de financiamento das campanhas, pelo individualismo e pouca solidariedade partidária dos candidatos, induzidos pelo sistema, pela proliferação de legendas sem expressão, entre outros problemas, desfigura o teor democrático das eleições.

Há, pois, uma crise no Brasil, onde o modelo presidencialista adotado, ao contrário do que se dá nos Estados

Unidos, Argentina e Costa Rica, entre outros países, indica autoritarismo político bem entranhado na máquina de Governo, o que desgasta permanentemente as instituições democráticas.

O saudoso Deputado FRANCO MONTORO, homem público ilustre, cientista do direito e pensador político de manifestas demonstrações de talento, ultimamente defendia com ênfase o chamado Presidencialismo Participativo, pois percebia as dificuldades da implantação do Sistema de Gabinete, entre nós, de imediato.

Pretendia o eminente paulista, com o Presidencialismo Participativo - a que nós, em trabalho recente publicado pela Câmara dos Deputados, denominamos - “Novo Presidencialismo” – efetuar uma reforma política que objetivasse o aperfeiçoamento e a melhoria estrutural do regime de governo nacional. Aliás, sobre essa matéria, em trabalho publicado pela Câmara dos Deputados (*Parlamento Brasileiro e Sua Crise no Fim do Século – Deputado Bonifácio de Andrada*) fazemos referência ao assunto da seguinte forma:

*“Esta dualidade de titulares à frente do poder político, sendo que um mais importante, exercendo funções magnas superiores, as principais atividades, enquanto que o outro o auxiliar-gerente, assume delegações expressivas, constitui uma prática que podemos constatar no primeiro século do governo brasileiro, mas também na República de 1891.”*

FRANCO MONTORO se referia também ao tema e afirmava que a concentração de competências e atribuições na figura do Presidente da República, segundo o que dispõe a Constituição de 1988, dificultava o próprio exercício das atividades presidenciais. Acrescentava, ainda, que tal situação impedia a participação democrática do Congresso Nacional, nas grandes decisões do País, enfraquecia os Partidos Políticos e o diálogo dos homens públicos da

área legislativa com os do Poder Executivo, além de fortalecer as práticas tecnoburocráticas na Administração Pública.

Para corrigir essas deficiências, defendia maior coparticipação como resultado de algumas providências que poderiam ser tomadas dentro da própria estrutura do Presidencialismo atualmente instituído.

### Dois problemas

Temos, portanto, diante de nós, dois problemas institucionais de alta relevância. De um lado, um debate em torno do Sistema de Governo, com claros sinais da necessidade de introduzir no País o Regime de Governo Parlamentarista.

De outro lado, antepõe-se à Nação a crise do atual modelo Presidencialista no Brasil, com evidentes deturpações no seu funcionamento, que recaem sobre o povo com riscos para a própria nacionalidade.

Ora, se pelos motivos acima mencionados não temos condições de introduzir de pronto o Regime Parlamentarista no País, cumpre compreendermos o instante histórico e propormos a sua implantação a partir de 2006, sob o modelo do chamado Parlamentarismo presidencializado contido na Constituição francesa de 1958, e, no mesmo instrumento, estipular um referendo em 2010, após a experiência com o novo sistema de governo.

### O modelo proposto

Estes são os lineamentos do novo modelo:

- 1) Criam-se as figuras do Primeiro Ministro, do Conselho de Ministros e do Programa de Governo.
- 2) Ao Presidente da República caberá nomear e demitir o Primeiro Ministro.

- 3) Antes de ser nomeado, o Primeiro Ministro levará, para aprovação, ao Presidente da República, o Programa de Governo
- 4) Após a aprovação do Programa de Governo, o Primeiro Ministro comunicará o seu teor à Câmara dos Deputados.
- 5) A Câmara poderá apresentar moção de desconfiança contra o Primeiro Ministro após seis meses da apresentação do Programa de Governo.
- 6) Quando o Primeiro Ministro for demitido pelo Presidente ou sofrer moção de desconfiança da Câmara, com ele cairá todo o Ministério.
- 7) Na hipótese de grave crise política e institucional, o Presidente, com a aprovação do Conselho da República e do Conselho de Defesa, poderá dissolver a Câmara dos Deputados convocando eleições em 60 (sessenta) dias.
- 8) Todos os atos governamentais serão assinados pelo Presidente e referendados pelo Primeiro Ministro, podendo haver delegação.
- 9) Incluem-se no Conselho da República (art. 89 da Constituição Federal) o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, alterando-se a representação de cidadãos de seis para quatro membros.
- 10) Incluem-se no Conselho de Defesa Nacional (art. 91 da Constituição Federal) o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Oficial-General da ativa mais antigo das Forças Armadas.

### O Presidencialismo Participativo

Todavia, ao lado desta providência para o futuro do País, temos o imperativo moral de enfrentar, agora e já, a crise do Presidencialismo e procurar-lhe o aperfeiçoamento mediante uma nova peça institucional, que lhe possibilite um processo participativo não só das lideranças, mas também segmentos da sociedade, na sua engrenagem política.

A busca do Presidencialismo participativo deveria ter, como medida inicial, a inserção, no modelo atual, de um Ministro Coordenador, papel que, na prática, já existiu entre nós e em países como os Estados Unidos, procurando-se, com essa providência, obter equilíbrio, harmonia e eficiência entre os Poderes da República no atual cenário brasileiro.

O Ministro Coordenador não apenas fortalecerá a gestão governativa do Presidente da República na área do Executivo, como ainda promoverá condições participativas do Parlamento e do povo, com a obrigação de seu comparecimento, de 30 em 30 dias, no plenário máximo do Congresso Nacional, para prestação de contas do trabalho governamental nesse período.

Este último aspecto teria a mais alta significação. O País assistirá, de 30 em 30 dias, no plenário congressual, a um espetáculo político institucional da maior expressão, com o grande debate em que, de um lado, haverá as explicações sobre o andamento da administração federal e, de outro, as críticas da oposição à ação governamental.

O nosso substitutivo contempla esses dois aspectos, que se ajustam aos reclamos e aspirações generalizadas em face de um presente dominado por problemas complexos e de um futuro que é preciso desenhar estrategicamente com o fortalecimento da democracia entre nós.

### Conclusão

O Presidencialismo participativo aperfeiçoará um Presidencialismo enfermo e doentio, como o do Brasil de hoje, e o Parlamentarismo, modelo francês, nos abrirá novos horizontes ao Brasil de amanhã.

Por essas razões, o nosso substitutivo apresenta as duas soluções, uma a de aperfeiçoamento imediato do



Presidencialismo e, no futuro próximo, a de implantação do Parlamentarismo moderno, submetido a referendo popular.

Isso posto, manifesto o meu voto pela admissibilidade da Emenda nº 1 e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995, e da Emenda nº 1, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 13 de setembro de 2001.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA  
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER SOBRE A  
PEC Nº 20-A, DE 1995**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE  
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 20-A, DE 1995**

Dá nova redação ao Capítulo II, do  
Título IV, da Constituição Federal, que dispõe  
sobre o Poder Executivo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado  
Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a  
seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84,  
85, 86, 87, 88, 89, 90 e 91 da Constituição Federal passam a vigorar  
com a seguinte redação:

**CAPÍTULO II**

**Do Poder Executivo**

**Seção I**

**Do Presidente da República**

Art. 76. O Presidente da República é o Chefe de  
Estado e o comandante supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe

garantir a unidade, a independência, a defesa nacional e o livre exercício das instituições democráticas. (NR)

Art. 77 A eleição do Presidente da República realizar-se-á por sufrágio universal, direto e secreto, noventa dias antes do término do mandato presidencial.

§ 1º Será proclamado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 2º Se nenhum candidato alcançar a maioria prevista no parágrafo anterior, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos voto válidos.

§ 3º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação. (NR)

Art. 78 O Presidente da República tomará posse perante o Congresso Nacional que, se, não estiver reunido, será convocado para tal fim, prestando o seguinte compromisso: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, selar pela união, integridade e independência da República.”

§ 1º Se o Presidente, salvo motivo de força maior, decorridos dez dias, não tiver tomado posse, o cargo será declarado vago pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º É vedada ao Presidente da República, desde sua posse, filiação ou vinculação a partido político, ainda que honorífica. (NR)

Art. 79 O mandato do Presidente da República é de cinco anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

§ 1º Em caso de impedimento do Presidente da República, ausência do País ou vacância, serão sucessivamente chamados ao exercício do cargo, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º A renúncia do Presidente da República tornar-se-á efetiva com o envio da respectiva mensagem ao Congresso Nacional.

§ 3º Ocorrendo a vacância do cargo de Presidente da República, far-se-á nova eleição no prazo de quarenta e cinco dias, contados da data da declaração, iniciando o eleito um novo mandato. (NR)

## Seção II

### Das atribuições do Presidente da República

Art. 80 Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar o Primeiro Ministro e, por proposta deste, os Ministros de Estado;

II – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, o Presidente e os Diretores do Banco Central;

III – nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

IV – nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – convocar extraordinariamente o Congresso Nacional;

VI – dissolver a Câmara dos Deputados, na hipótese de grave crise política e institucional, ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa, e convocar eleições extraordinárias em sessenta dias;

VII – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VIII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis,

IX – vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou solicitar a sua reconsideração ao Congresso Nacional;

X – convocar e presidir o Conselho da República e indicar dois de seus membros;

XI – convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional:

XI – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

XII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

XIV – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizada pelo Congresso Nacional ou com o seu referendo, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XV – celebrar a paz, com autorização ou referendo do Congresso Nacional;

XVI – permitir, com autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras aliadas transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente, sempre sob o comando de autoridade brasileira;

XVII – exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear seus comandantes e prover os postos de Oficiais-Generais;

XVIII – autorizar brasileiro a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro;

XIX –enviar mensagem ao Congresso Nacional, ou a qualquer de suas Casas;

XX – decretar o estado de defesa, por solicitação do Primeiro-Ministro, ouvidos o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional, e submetê-lo ao Congresso Nacional;

XXI – solicitar ao Congresso Nacional, ouvidos o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional, autorização para decretar o estado de sítio;

XXII- conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXIII – conceder indulto ou graça;

XXIV – exercer a direção da política de guerra e a escolhas dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

XXV – assinar todos os atos governamentais, referendados pelo Primeiro-Ministro,

XXVI – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

§ 1º É facultativo ao Presidente da República comparecer ao Congresso Nacional para o anúncio das medidas administrativas importantes ou para manifestações políticas relevantes.

§ 2º O Presidente da República poderá delegar atribuições ao Primeiro-Ministro. (NR)

### Seção III

#### Da formação do governo

Art. 81 O governo é exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros.

§ 1º O Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros repousam na confiança da Câmara dos Deputados e exoneram-se quando ela lhes venha a faltar.

§ 2º Não importa obrigação de renúncia o voto contrário da Câmara dos Deputados à proposta do Conselho de Ministros, salvo se apresentada como questão de confiança. (NR)

Art. 82 Compete ao Presidente da República, após consulta aos Partidos políticos instituídos que compõem a maioria da Câmara dos Deputados, nomear o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os demais integrantes do Conselho de Ministros.

§ 1º Em prazo não inferior a dez dias antes da nomeação, o Primeiro-Ministro apresentará ao Presidente da República o programa de governo, que aprovando-o comunicará o seu teor à Câmara dos Deputados.

§ 2º O Primeiro-Ministro e os integrantes do Conselho de Ministros devem, no prazo de dez dias contados da nomeação, comparecer perante a Câmara dos Deputados para discussão do programa de governo. (NR)

Art. 83 Em qualquer oportunidade, o Primeiro-Ministro poderá solicitar voto de confiança à Câmara dos Deputados, mediante declaração ou proposição que considere relevante.

§ 1º. O voto de confiança será aprovado pela maioria dos membros da Câmara dos Deputados.

§ 2º Decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro, a Câmara dos Deputados poderá, por iniciativa de um quinto e pelo voto da maioria absoluta, apreciar moção de censura ao governo.

§ 3º Rejeitada a moção de censura, seus signatários não poderão subscrever outra, antes de decorridos seis meses.

§ 4º É vedada a iniciativa de mais de três moções que determinem a destituição do governo, na mesma sessão legislativa. (NR)

Art. 84 Ocorre a demissão do governo, em caso de:

- I – início de legislatura;
- II – rejeição do programa de governo;
- III – aprovação de moção de censura;
- IV – não aprovação do voto de confiança;
- V – morte ou renúncia do Primeiro-Ministro.

§ 1º A demissão do governo, nos casos dos incisos I a IV, não produzirá efeitos até a posse do novo Primeiro-Ministro.

§ 2º Em caso de morte ou renúncia do Primeiro-Ministro, responderá pelo cargo, até a posse do novo governo, o Ministro da Justiça.

§ 3º É permitida ao Primeiro-Ministro e aos integrantes do Conselho de Ministros a reeleição para mandato parlamentar, mesmo que estejam no exercício do cargo. (NR)

#### Seção IV

##### Do Primeiro-Ministro

Art. 85 O Primeiro-Ministro será nomeado dentre os membros do Congresso Nacional, maiores de trinta e cinco anos.

Parágrafo único. O Primeiro-Ministro, em caso de impedimento, indicará o seu substituto dentre os membros do Conselho de Ministros. (NR)

Art. 86. Compete ao Primeiro-Ministro:



I – exercer a direção superior da administração federal;

II – elaborar o programa de governo e submetê-lo à aprovação do Presidente da República;

III – indicar, para a nomeação pelo Presidente da República, os Ministros de Estado e solicitar sua exoneração;

IV – promover a unidade da ação governamental, elaborar planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, submetendo-os ao Congresso Nacional;

V – expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

VI – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas dos orçamentos;

VII – prestar contas, anualmente, ao Congresso Nacional até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

IX – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

X – acompanhar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com a colaboração dos Ministros de Estado;

XI – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XII – conceder, autorizar, permitir ou renovar serviços de radiodifusão e de televisão;

XIII – convocar e presidir o Conselho de Ministros;

XIV – comparecer regularmente ao Congresso Nacional ou às suas Casas e participar das respectivas sessões, na forma regimental;

XV – acumular, eventualmente, qualquer Ministério;

XVI – integrar o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XVII – enviar mensagem ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas;

XVIII – proferir mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias, devendo avaliar a realização, pelo governo, das metas previstas no plano plurianual de investimento e nos orçamentos da União;

XIX –exercer outras atribuições previstas nesta Constituição ou que lhe forem delegadas pelo Presidente da República.

Parágrafo Único. O Primeiro-Ministro comparecerá mensalmente ao Congresso Nacional, para apresentar relatório sobre a execução do programa de governo ou expor assunto de relevância para o País, importando em crime de responsabilidade a ausência injustificada. (NR)

## Seção V

### Do Conselho de Ministros

Art. 87 O Conselho de Ministros, integrado por todos os Ministros de Estado, é convocado e presidido pelo Primeiro-Ministro.

§ 1º O Conselho de Ministros decide por maioria absoluta de votos, tendo prevalência, em caso de empate, o voto do Primeiro-Ministro.

§ 2º Compete ao Conselho de Ministros:

I – opinar sobre as questões encaminhadas pelo Presidente da República;

II – aprovar os decretos, as propostas de lei e examinar as questões suscitadas pelo Primeiro-Ministro ou pelos Ministros de Estado;

III – elaborar programa de governo e apreciar a matéria referente à sua execução;

IV – elaborar o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e as propostas dos orçamentos previstos nesta Constituição;

V – deliberar sobre as questões que afetem a competência de mais de um Ministério.

§ 3º Quando o Primeiro-Ministro for exonerado pelo Presidente da República ou sofrer moção de censura da Câmara dos Deputados, todos os membros do Conselho de Ministros serão exonerados.

§ 4º O Conselho de Ministros indicará ao Presidente da República os Secretários e Subsecretários de Estado, que responderão pelo expediente do Ministério durante os impedimentos dos Ministros de Estado.

§ 5º O Líder da minoria e o colégio de seus vice-líderes autorizados a responder pelos assuntos correspondentes aos Ministérios existentes gozarão, no que couber, na forma regimental, de tratamento compatível com o concedido em lei ao Primeiro-Ministro e aos demais integrantes do Conselho de Ministros. (NR)

Art. 88 Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre cidadãos maiores de vinte e um anos, que estejam no gozo dos direitos políticos.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado têm acesso às sessões de ambas as Casas do Congresso Nacional e às reuniões de suas Comissões, nos termos de seus respectivos regimentos. (NR)

Art. 89 .....

I – o Primeiro-Ministro;

.....  
VII – o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

VIII – o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral;

IX - quatro cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, um eleito pelo Senado Federal e outro eleito pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução. (NR)

.....  
Art. 91 .....

I – o Primeiro-Ministro;

.....  
IX - o Oficial-General da ativo mais antigo das

Forças Armadas;

X – o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

(NR)”

Art. 2º Até a entrada em vigor desta Emenda Constitucional, serão observadas as seguintes normas:

I – O Presidente da República será auxiliado pelo Ministro-Coordenador, de sua livre nomeação e exoneração;

II – Ao Ministro-Coordenador, além de outras atribuições delegadas pelo Presidente da República, cabe à articulação político-administrativa do Governo, competindo-lhe coordenar os Ministérios, sob a orientação do Presidente da República, e presidir as reuniões ministeriais, na sua ausência;

III - O Ministro-Coordenador comparecerá mensalmente ao Congresso Nacional, para apresentar relatório sobre a execução dos planos e programas de governo ou expor assunto de relevância para o País, importando em crime de responsabilidade o não comparecimento injustificado;

IV – A Câmara dos Deputados poderá, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, requerer ao Presidente da República o afastamento do Ministro-Coordenador.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional será submetida a referendo popular nas eleições a serem realizadas em 2010.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2007, ressalvado o art. 2º que terá vigência imediatamente após a sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2001.

DEPUTADO BONIFÁCIO DE ANDRADA

RELATOR