

# PARLAMENTARISMO

REALIDADE OU UTOPIA?



Ives Gandra Martins da Silva Martins

J. Bernardo Cabral

Ney Prado

José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro

Sergio Ferraz

Dirceu Torrecillas Ramos

Maria Garcia

Francisco Pedro Jucá

Paulo Adib Casseb

Edvaldo Brito

Kiyoshi Harada

Marilene Talarico Martins Rodrigues

João Bosco Coelho Pasin

Hélcio de Abreu Dallari Júnior

Antonio Carlos Rodrigues do Amaral

Edison Carlos Fernandes

José de Ávila Cruz

Carmen Silvia Válio de Araujo Martins

André L. Costa-Corrêa

Acácio Vaz de Lima Filho

Antonio Penteado Mendonça

Agostinho Toffoli Tavoraro

Antônio Márcio da Cunha Guimarães

Arianna Stagni Guimarães

George Melão

Victor José Faccioni

Cassio Mesquita Barros

Luiz Gonzaga Bertelli

# PARLAMENTARISMO

REALIDADE OU UTOPIA?



---

## APRESENTAÇÃO

O Conselho Superior de Direito da FecomercioSP decidiu, em sua reunião mensal de Fevereiro, que dedicaria parte de todos os encontros de 2012 a discutir sistemas de governo, em face das crises intermináveis que o presidencialismo adotado pelo Brasil tem sofrido desde 1889.

A esta iniciativa, reuniram-se a Academia Internacional de Direito e Economia, presidida por Ney Prado, a Academia Paulista de Letras Jurídicas, presidida por Ruy Altenfelder, a Comissão de Reforma Política da OAB-SP, prestigiada pelo Presidente Marcos da Costa e o Instituto dos Advogados de São Paulo, presidido por José Horácio H.R. Ribeiro.

A Federação do Comércio prontificou-se à edição do livro e a Academia Internacional de Direito e Economia a promover um Congresso no dia 19/09/2016 sob o tema “Parlamentarismo, realidade ou utopia?”, nas dependências da FecomercioSP e com o apoio das demais entidades, que vêm se debruçando sobre o tema.

O livro que me coube coordenar contém estudos de autores das cinco entidades, todos renomados juristas reconhecidos no Brasil e no exterior.

O aspecto relevante da presente obra é que todos eles optaram pelo sistema parlamentar, lembrando-se que Lijphart, ao examinar as formas de governo dos vinte e um maiores países do mundo, encontrou o presidencialismo apenas nos Estados Unidos, pátria do sistema, e os demais eram sistemas parlamentares.

No parlamentarismo, governos incompetentes ou corruptos são afastados por votos de desconfiança, sem o processo traumático do impeachment, que, no Paraguai, até pode ser aplicado, por força do art. 225 da Constituição, como nos países civilizados, por má administração.

Esperamos que o presente livro contribua para um debate científico e político sobre sistemas de governo, permitindo a cidadãos e políticos refletirem sobre a mudança do quadro atual, visto que as Constituições foram sempre atingidas por aqueles que não fizeram bom uso de seus mandatos, gerando crises intermináveis.

Entendem as cinco instituições que o livro também expressa a visão das entidades de que o exercício da cidadania, por meio de estudos sérios e pertinentes da conjuntura, com base no direito comparado e histórico, é a melhor forma de exigir meditação dos mandatários do povo.

---

## PREFÁCIO

### A VIA PARLAMENTARISTA

As sucessivas, traumáticas e seguidas crises políticas têm forjado a história da nossa República desde sua proclamação em 1889 até nossos dias. O elo comum entre os ciclos críticos que o Brasil tem atravessado é a tensão entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a denotar que o sistema de pesos e contrapesos esboçado pelo barão de Montesquieu para formar o equilíbrio entre os três Poderes mais parece uma quimera por nossos trópicos. É bem verdade que o Poder Legislativo sofre os impactos da crise vivenciada pela democracia representativa em todos os quadrantes do mundo. Crise caracterizada pelo declínio das ideologias, pasteurização dos partidos, perda de força dos Parlamentos, desmotivação dos eleitores, entre outros vetores. No Brasil, a crise é ainda reforçada por um sistema de governo, um presidencialismo de cunho absolutista.

Vejam os. O Poder Executivo, com sua máquina distribuidora de cargos e benesses, com a força avassaladora de uma caneta cheia de tinta para nomear e desnomear, deixa os Poderes Legislativo e Judiciário a reboque. As câmaras parlamentares, a baixa e a alta, se transformam em braços subalternos de um corpo presidencial, que detém extraordinária capacidade de cooptar, atrair, manobrar, ordenar, dispor. E mais: aos poucos, perdem a missão precípua de foro republicano adequado, legítimo e representativo da população brasileira, repartindo com o Executivo até a função legislativa, eis que este possui também a prerrogativa de legislar, seja por meio de leis encaminhadas em caráter de urgência, a serem aprovadas pelo Congresso, seja por meio das famigeradas Medidas Provisórias, que, depois de algum tempo, se transformam em leis.

Daí se dizer que, no Brasil, o presidencialismo é de cunho imperial e o Judiciário também possui uma índole legislativa. Tem sido recorrente a expressão “judicialização da política”, a significar que a Corte Suprema invade constantemente o território do Legislativo, produzindo um arsenal normativo e, dessa forma, extrapolando sua função de interpretar a Constituição Federal.

Nada disso, porém, é obra do acaso e muito menos uma novidade em nossa história. Na verdade, essa imagem desgastada do Parlamento é velha. Na tribuna, em junho de 1899, Ruy Barbosa já descrevia “um Congresso de mendicantes, janízaros do Chefe do Estado e de agentes de negócios dos Governadores. Em suma, a decomposição parlamentar na sua extrema fase”.

De lá para cá, tem-se acentuado a perda de forças do Legislativo, particularmente no que concerne às prerrogativas de propor medidas e leis, controlar a execução do Orçamento, vetar projetos etc. A planilha legislativa do Executivo tem se alar-

gado, com ações decorrentes de projetos e medidas de sua própria autoria. O fato é que o sistema de representação chegou ao fundo do poço no Brasil. Não se trata apenas de constatar que a produção legislativa do Executivo é tão farta quanto a do Legislativo, mas de constatar que o Parlamento tem sido um poder invertebrado, quase sempre disposto a convalidar posições dos outros dois Poderes.

A que se deve essa disfunção? Ao próprio desenho institucional em vigor no País. Basta ver a forma desconjuntada que tenta combinar o presidencialismo, o bicameralismo, a representação proporcional e o pluripartidarismo. Tal arranjo federativo parte do presidencialismo de coalizão, que consiste em formar uma ampla base de apoio na esfera parlamentar, atendendo à lógica de proporcionalidade conferida pelas regiões, e com o suporte dos governadores das 27 unidades federativas.

Na esteira dessa modelagem, a formação de bases aliadas tem levado a acordos espúrios, ao eterno “toma lá, dá cá”, ao fisiologismo despudorado, em que o compromisso do Congresso com o povo por ele representado se esvai e se perde em negociações ultrajantes para a República. Pior é constatar que essas largas formações de apoio são artificiais, deixando de existir em momentos de crise, até porque as coalizões formadas se restringem à ocupação de espaços pelos partidos na estrutura pública sem, porém, terem eles o direito de participar efetivamente das políticas públicas. Estão nos governos, mas não são governos.

Em descompasso com as demandas sociais, a política é execrada pelas bases. A percepção da sociedade é a de que a Nação pouco avança nas áreas social, cultural e econômica. E os políticos são os aquinhoados.

Que saída para equacionar os problemas que se acumulam nos vãos do presidencialismo de caráter imperial? A resposta é: a via parlamentarista.

Expliquemos. O parlamentarismo constitui um sistema de governo em que o Poder Legislativo oferece sustentação política (apoio direto ou indireto) ao Poder Executivo. Dessa forma, o Executivo necessita do poder do parlamento para ser formado e também para governar.

Estabelece-se, com essa equação, maior equilíbrio de forças e melhor distribuição de poder – naturalmente, sem negociações espúrias ou troca de favores. O sistema funciona muito bem em democracias maduras, como as europeias.

No sistema parlamentar, o poder executivo em geral é exercido por um primeiro-ministro. Em caso de crise política, o primeiro-ministro pode ser trocado com rapidez. O chefe de Governo será o primeiro-ministro, que não é eleito pelo povo, sendo indicado pelo chefe de Estado, devendo apresentar seu plano de governo ao Parlamento. Este, por sua vez, pode aprovar ou não o nome e o plano de governo do indicado ao cargo de primeiro-ministro.

Caso aprove, o Parlamento se vinculará perante o povo. Pode o Parlamento destituir o Ministério pelo voto ou moção de desconfiança, quando entende que a

execução do plano de governo não está satisfatória. Mas não pode o Parlamento destituir o chefe de Governo que exerce de forma competente seu plano. Importante frisar que o chefe de Estado pode dissolver o Parlamento, convocando novas eleições populares para compor outro Parlamento.

O parlamentarismo tem pequenas diferenças de país a país. O chefe de governo ou primeiro-ministro, que também pode receber o nome de chanceler, premier, presidente do conselho de ministros etc., divide o poder com o chefe de Estado – um presidente, também escolhido pelo voto, ou um monarca, cujo cargo é hereditário.

O chefe de governo, quase sempre, fica responsável pela escolha e nomeação dos ministros ou secretários, pela administração do Estado e, por meio de acordos, pela formação de uma maioria no Parlamento que permita a governabilidade do país.

O presidente (ou monarca) mantém distância das miudezas da luta política e se ocupa apenas de grandes questões, das linhas-mestras do Estado, como as relações diplomáticas com outros países e o aperfeiçoamento das instituições políticas nacionais, assumindo, muitas vezes, o papel de moderador entre as forças partidárias.

Disso tudo, infere-se que eventuais crises políticas não atravancam a máquina administrativa; os quadros continuam normalmente suas tarefas e atividades, à exceção de postos-chave, sem a descontinuidade que se observa no presidencialismo, sujeito a constantes alterações e substituição de pessoas nos cargos.

No presidencialismo, só o processo de impeachment afasta presidente, como vimos no caso de Collor de Mello e agora com o afastamento (por enquanto, provisório) de Dilma Rousseff.

Deve-se salientar que, dos vinte e um maiores países do mundo, apenas um adota o presidencialismo: exatamente os Estados Unidos, a maior democracia do mundo. Mas ali o presidente não pode propor leis e não controla a elaboração e a execução do Orçamento. No Brasil, até a eleição dos chefes das Casas Legislativas recebe o endosso do presidente da República.

No parlamentarismo, governos incompetentes ou corruptos são afastados por votos de desconfiança, sem o processo traumático do impeachment.

Cabe analisar os sistemas adotados nas democracias mais avançadas do mundo, discutir a que melhor se amolda ao nosso País e esquecer as experiências parlamentaristas brasileiras anteriores, que naufragaram por vício de origem ou por servir a mandatários de plantão, sem o devido respeito à ordem e ao Estado Democrático de Direito.

O Brasil carece aprofundar a discussão sobre o sistema ideal de seu governo. Não podemos mais continuar com ciclos de crises intermináveis, cuja origem reside nesse modelo carcomido de presidencialismo.

Este livro reúne ilustres pensadores e democratas, que buscam um futuro melhor para o País. Tem o título de Parlamentarismo, realidade ou utopia? e o patrocínio

do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP, em uma iniciativa da Academia Internacional de Direito e Economia, da Academia Paulista de Letras Jurídicas, da Comissão de Reforma Política da OAB-SP e do Instituto dos Advogados de São Paulo.

Seus representantes analisaram em profundidade o quadro político nacional e concluíram que o sistema parlamentarista é, sem dúvida, uma das formas de fazer evoluir a democracia representativa.

Trata-se de uma obra para reflexão – e para fazer o Brasil avançar em direção a um universo mais democrático.

---

## SUMÁRIO

- 12\_ **O PARLAMENTARISMO NO CONTEXTO HISTÓRICO DO BRASIL E DO MUNDO**  
Ives Gandra da Silva Martins
- 62\_ **O PARLAMENTARISMO**  
J. Bernardo Cabral
- 68\_ **PROPOSTAS E EMENDAS PARLAMENTARISTAS E SUAS JUSTIFICATIVAS**  
Ney Prado
- 94\_ **A NAÇÃO À ESPERA DA REDENÇÃO**  
José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro
- 102\_ **RUMO AO PARLAMENTARISMO? ALGUMAS CAUTELAS**  
Sergio Ferraz
- 114\_ **FORMAS E SISTEMAS DE GOVERNO: MONARQUIA, REPÚBLICA, PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO**  
Dirceô Torrecillas Ramos
- 174\_ **PARLAMENTARISMO NO BRASIL: UTOPIA OU REALIDADE?**  
Maria Garcia
- 200\_ **PARLAMENTARISMO: ORGANIZAÇÃO DO PODER GOVERNAMENTAL E SOLUÇÃO DE CRISES**  
Francisco Pedro Jucá
- 228\_ **“SISTEMA PARLAMENTARISTA DE GOVERNO – O MAIS ADEQUADO PARA O BRASIL?”**  
Paulo Adib Casseb
- 240\_ **PARLAMENTARISMO E FEDERAÇÃO BRASILEIRA**  
Edvaldo Brito
- 260\_ **SISTEMAS DE GOVERNO: PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO**  
Kiyoshi Harada
- 276\_ **PARLAMENTARISMO – REFLEXÕES SOBRE O TEMA**  
Marilene Talarico Martins Rodrigues
- 294\_ **PARLAMENTARISMO E DEMOCRACIA – ALGUMAS RECOMENDAÇÕES A PARTIR DA “EXPERIÊNCIA ESPANHOLA CONTEMPORÂNEA” BASEADAS NA CONSULTORIA EM “COMPLIANCE FUNDACIONAL-POLÍTICO-PARTIDÁRIO”**  
Hélcio de Abreu Dallari Júnior e João Bosco Coelho Pasin
- 314\_ **(CON) FUSÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES NO BRASIL – PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO – O ELEMENTO DEMOCRÁTICO E ANTIDEMOCRÁTICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**  
Antonio Carlos Rodrigues do Amaral
- 350\_ **BREVE INTRODUÇÃO AO SISTEMA TRIBUTÁRIO DO PARLAMENTARISMO**  
Edison Carlos Fernandes
- 358\_ **PARLAMENTARISMO**  
José de Ávila Cruz
- 364\_ **CADA POVO TEM O GOVERNO QUE MERECE?**  
Carmen Sílvia Válio de Araujo Martins
- 378\_ **PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO – PONDERAÇÕES CRÍTICAS**  
André L. Costa-Corrêa
- 410\_ **ALGUMAS NOTAS HISTÓRICO-JURÍDICAS SOBRE O PARLAMENTARISMO**  
Acácio Vaz de Lima Filho
- 446\_ **SÓ O PARLAMENTARISMO NÃO RESOLVE**  
Antonio Penteado Mendonça
- 454\_ **PARLAMENTARISMO – OPÇÃO VÁLIDA PARA A GOVERNABILIDADE DO BRASIL?**  
Agostinho Toffoli Tavoraro
- 464\_ **PARLAMENTARISMO E CLÁUSULA DE BARREIRA**  
Arianna Stagni Guimarães e Antônio Márcio da Cunha Guimarães
- 480\_ **PARLAMENTARISMO – É PRECISO REFUNDAR O BRASIL**  
George Melão
- 498\_ **REFORMA POLÍTICA PARA SALVAR O BRASIL!**  
Victor José Faccioni
- 502\_ **PARLAMENTARISMO**  
Cassio Mesquita Barros
- 514\_ **NÃO FALEM DE PARLAMENTARISMO PERTO DE MIM! POR DUAS VEZES ELE FOI REJEITADO MACIÇAMENTE PELOS BRASILEIROS**  
Luiz Gonzaga Bertelli

---

O  
PARLAMENTARISMO  
NO CONTEXTO  
HISTÓRICO DO  
BRASIL E DO MUNDO

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O Estado de São Paulo, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME, Superior de Guerra – ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região. Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia). Doutor *Honoris Causa* das Universidades de Craiova (Romênia) e das PUCs – Paraná e Rio Grande do Sul, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal). Presidente do Conselho Superior de Direito da Fecomercio-SP. Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária – CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais – IICS.

---

# SUMÁRIO<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

### **PANORAMA HISTÓRICO**

O Poder na Pré-História

O Poder na Antiguidade

Dos Gregos e Romanos

A Idade Média e a Idade Moderna

Do Parlamentarismo Inglês

Do Presidencialismo Americano

As Monarquias do Séc. XIX e as Repúblicas do Séc. XX

## **TEORIA DAS FORMAS DE GOVERNO**

### **O ESTADO**

### **A FEDERAÇÃO**

### **CONSTITUCIONALISMO**

### **PANORAMA HISTÓRICO BRASILEIRO**

Brasil Colônia

Brasil Império

A República Brasileira

Da Constituição de 1988

### **DOS SISTEMAS DE GOVERNO**

Presidencialismo Republicano

Parlamentarismo

Parlamentarismo Republicano

Parlamentarismo Monárquico

Análise Comparativa

### **MECANISMOS DE EFICÁCIA DO PARLAMENTARISMO**

Banco Central Autônomo

Burocracia Profissionalizada

Voto Distrital

Fidelidade Partidária, Representação e Reformulação dos Partidos

Dissolução Incondicionada do Congresso

### **SISTEMA IDEAL PARA O BRASIL**

### **CONCLUSÃO**



## INTRODUÇÃO

---

Pessoalmente, sempre defendi o parlamentarismo e presidi, antes da Revolução de 1964, o diretório metropolitano do Partido Libertador em São Paulo, único partido parlamentarista pré-revolucionário, tendo deixado de fazer política em 1965, quando o Ato Institucional nº. 2 eliminou os antigos partidos, criando a Arena e o MDB. Não me arrependo daquela decisão que me permitiu dedicação plena à advocacia e ao magistério universitário. A experiência de 1962 a 1965, entretanto, foi interessante e rica.

Com a adoção das eleições diretas, quando da redemocratização, o Brasil avançou se comparado ao regime de exceção, então, vigente. Não adotou, todavia, o melhor sistema que, a meu ver, é o parlamentar.

Apesar de ter votado, no plebiscito, pelo parlamentarismo monárquico, sem ser monarquista, o certo é que, em 1984, como solução para sair do sistema político anterior, a eleição direta era o melhor caminho. Engajei-me inteiramente na luta, que permitiu, num primeiro passo, a eleição de Tancredo Neves. A sua vitória sobre o candidato do Governo e, depois, a Emenda Constitucional nº. 26/86 geraram a mais democrática Constituição do País: a de 1988.

Vivemos hoje uma democracia, graças aos méritos desta Constituição que, apesar de sua excessiva pormenorização e defeitos inequívocos, traz na espinha dorsal os anticorpos jurídicos para a estabilidade das instituições e a garantia do regime democrático, assegurando os direitos individuais e o equilíbrio dos Poderes, que se autocontrolam.

Deve-se tal equilíbrio ao fato de nossa Lei Suprema ter sido estruturada para um sistema parlamentar de governo, ideal frustrado nas discussões finais do texto, em plenário da Constituinte, com o que alguns dos mecanismos de controle dos poderes, próprios do parlamentarismo, remanesceram no texto brasileiro.

Inicialmente, convém ressaltar que os autores divergem sobre a conformação conceitual do presidencialismo e do parlamentarismo<sup>2</sup>, entendendo uns que correspondem a autênticos sistemas e outros a regimes jurídicos de exercício do poder. Particularmente, prefiro a expressão sistema a regime, por ser o regime uma ordenação inserida num sistema. Neste artigo, entretanto, fugirei do debate semântico e concentrarei minhas reflexões aos aspectos que os diferenciam.

Neste ponto, três são os tipos clássicos de sistemas de governo, a saber: o parlamentar, o presidencial e o misto. No presente estudo abordarei, pois, cada um deles.

Antes, entretanto, analisarei a razão pela qual, após 6.000 anos de História narrada, apesar da diferença de estágios culturais, sociais e econômicos entre os diversos países, duas formas de governo têm prevalecido, ou seja, a do presidencialismo e a do parlamentarismo, este dividido em parlamentarismo monárquico e parlamentarismo republicano.

É, pois, necessário compreender o que seja o Poder; como e por que o homem o busca; quando tal luta começou; de que maneira foi exercido na pré-história e nos primeiros tempos da História; de que forma o pensamento político passou a influenciar seu perfil; e de que modo o povo principiou a despertar para a importância do seu papel no controle do mesmo.

Passo a examinar tais aspectos.

## PANORAMA HISTÓRICO

### O PODER NA PRÉ-HISTÓRIA

A vida exterioriza uma luta permanente pelo poder. Dos insetos aos seres superiores tal combate explode e deve continuar até o fim da vida sobre a terra.

As abelhas operárias, quando entendem que a abelha rainha já não lhes interessa, formam novas colmeias, criando uma nova rainha e abandonando a antiga. As formigas, muitas vezes, travam batalhas não só entre as da própria espécie, mas entre espécies diferentes. As galinhas vivem a denominada “hierarquia das bicadas” de tal maneira que aquela mais importante não recebe “bicada” alguma, quando no alto do poleiro, e aquela que está na parte mais baixa termina por receber “bicadas” de todas. Os lobos respeitam-se e na luta pelo domínio da alcateia prevalece o mais forte, que pode tirar a vida de seu adversário se este não se atirar ao chão de patas para o ar – com o que sua vida é respeitada. Os orangotangos procuram, ao bater no peito aos gritos, amedrontar o inimigo e impor-se, enquanto os leões circunscrevem a área em que atuam com o odor oriundo de seus dejetos, que é a interdição fronteira para outros leões de outras áreas.

A Etologia, ou seja, a Ciência que estuda o comportamento animal, cada vez mais se volta para o estudo da luta pelo poder entre as espécies inferiores.

No homem, tal luta pelo domínio está na própria essência de sua natureza. Não começa na História conhecida, mas na pré-história.

Quando o “homo sapiens” surgiu sobre a face da terra há algumas dezenas de milhares de anos, embora o “homo habilis” seja anterior e não necessariamente ancestral do “homo sapiens”, a luta pelo poder com ele nasceu. Desde as primeiras descobertas, como a produção do fogo e a preparação dos instrumentos rudimentares para caça, pesca e outras finalidades, a luta pelo poder foi acompanhante “fiel” da humana História.

Em meu livro O Estado de Direito e o Direito do Estado, ao tentar formular uma teoria do poder pré-histórico, filiei-me à corrente que entende que as primeiras tribos não deveriam ser diferentes daquelas encontradas nos dias atuais em estado não evoluído. Em outras palavras, o homem velho mantinha sua aldeia até ser derrotado por um novo chefe. Mantinha, todavia, os jovens e as mulheres sob seu controle, enquanto vitorioso.

O clima, entretanto, plasmava a característica maior de cada aglomerado de pessoas. Nas regiões mais propícias à agricultura, à medida que aumentava a população evoluía o homem para sua exploração e a do pastoreio sedentário, enquanto nas regiões mais agrestes viviam seus habitantes exclusivamente de caça e pesca e

do pastoreio rude. Os primeiros povos a se tornarem sedentários tornaram-se também mais pacíficos, enquanto os nômades sempre foram mais agressivos.

Sempre que a fome e o clima eliminavam dos povos nômades sua possibilidade de sustento alimentar, estes atacavam os povos sedentários, conseguindo, nas pilhagens, o sustento necessário. Por serem mais belicosos e rudes quase sempre conseguiam vencê-los.

Ocorre que a maior tranquilidade dos povos sedentários permitia-lhes crescer em número, com o que, no momento em que as pequenas aldeias foram crescendo para formar vilas e cidades, passaram a ter mais gente e mais força para suportar os ataques esporádicos dos povos nômades.

O fluxo da história dá-se no momento em que os povos sedentários prevalecem sobre os povos nômades, criando os primeiros impérios e começando a lançar as sementes da História narrada.

E é exatamente com o crescimento demográfico dos povos sedentários que se vai formando a primeira casta de governantes (reis, faraós, imperadores etc.) distante do povo. Quando um segmento social passa a se considerar enviado dos deuses para governar, começam a ser dados os primeiros passos em direção à monarquia.

É que na pequena tribo, o chefe, quase sempre o mais forte lutador, embora possuísse mais conhecimentos no seu meio, mantinha contato direto com toda a comunidade.

À medida que aumenta a população da tribo, apenas aqueles que estão ao lado do chefe usufruem de seus conhecimentos e da natural e lenta evolução “tecnológica”, a qual vai sendo transmitida, com o tempo, para seus herdeiros, sucessores e amigos. Neste momento, cria-se uma divisão entre o povo sem acesso ao governo e à ciência da época, e o chefe e sua corte, que dispõem de tais conhecimentos.

O tempo e a explosão demográfica vão levando os sucessores a entender que tal divisão não fora fruto dos fatores externos, mas da vontade dos deuses, com o que acreditam que por serem mais sábios, fortes e ricos eram eles seus enviados para governar a plebe.

Os fundamentos da monarquia absoluta encontram-se, pois, nesta evolução da raça humana, quando de sua entrada na História. E como se deu esta entrada?

### O PODER NA ANTIGUIDADE

A história narrada principia a ser conhecida há aproximadamente 6.000 anos. Modernos estudos, por meio do carbono 14 que permite determinar a idade de pedras e fósseis, consideram que a primeira cidade de Jericó, cujos muros foram agora desenterrados, foi fundada 7.000 anos antes de Cristo, ou seja, há mais de 9.000 anos.

Na história narrada, temos monarquias absolutas que se espalham pelo espaço conhecido. A China antes de se transformar em um império é formada de inúmeros reinos. A Índia também, tendo sua maior integração se dado à época do Imperador Asoka.

O complexo do Oriente Próximo vê surgir uma variedade de civilizações maiores ou menores, como a dos elamitas, assírios, persas, hititas, sumerianos, povo de Mitani e outros.

A África tem na civilização egípcia a sua grande expressão.

Na Europa, os povos semibárbaros não chegam a formar uma civilização, mas Creta, no centro do Mediterrâneo, domina a península grega.

Na América, encontram-se traços de povos evoluídos pré-colombianos e, alguns, pré-cristãos, no México e nos Andes.

A característica comum de todos esses povos reside no fato de que uma família “real” controla o poder. Da China ao México e Peru há “reis” com títulos variados, como de faraó no Egito, imperador na Babilônia ou rei entre os hititas.

Todos eles consideravam-se descendentes dos deuses.

Nas inscrições que se encontram em seus túmulos, há constante referência a esta “intimidade” com os deuses.

Um faraó egípcio da XVIII dinastia chegou a entender que era filho do deus Aton, o “deus sol”, à época em que a religião oficial do Egito era devotada a Amon. Amenophis IV, para homenagear seu único deus, alterou seu nome para Akenaton.

Na origem da monarquia, os detentores do poder eram irresponsáveis politicamente, por serem protegidos dos deuses, isto é, não tinham de prestar contas ao povo, mas apenas às entidades divinas.

De rigor, enfrentavam dois tipos sérios de desafio, a luta contra o inimigo externo (outros “reis”) ou contra os sabotadores do poder (a casta dos nobres, parentes ou amigos). Não tinham, todavia, que prestar qualquer satisfação ao povo.

Os próprios códigos jurídicos que surgem à época são voltados a solucionar problemas dos que estão subordinados.

Os Códigos de Manu, Shulgi, Lipit-Ishtar e Hamurabbi são leis que corresponderiam às leis ordinárias da atualidade, mas não se constituíam em lei maior a determinar como o poder deveria ser exercido.

O Código de Hamurabbi, por exemplo, declara de que forma os credores e devedores devem se comportar em havendo calamidade pública, mas não contém nenhuma disposição de como deverá o Imperador governar ou de que forma o seu poder poderá ser controlado.

As primeiras espécies de governo conhecidas na história são fundamentalmente, modelos despóticos, arbitrários, com o perfil de “monarquias absolutas” conformando, sem limites, o exercício do poder.

O povo era considerado inferior e necessitava de um protetor que sempre se encontrava na figura do “Rei”, que para seus projetos especiais poderia convocá-lo sempre que os escravos obtidos nas guerras não fossem suficientes.

Este quadro, todavia, foi alterado com o advento da civilização grega.

## DOS GREGOS E ROMANOS

Dizia Eduardo França, renomado historiador paulista, que a civilização grega era fruto do mar, da montanha e do céu. O céu permitiu que os gregos se orientassem no mar; o mar que se atirassem às conquistas além da península; e as montanhas que as cidades se mantivessem separadas, razão pela qual nunca houve um império grego, mas uma civilização de cidades-estados.

O próprio gesto de Alexandre, o Grande, invadindo as cidades gregas além da península, formando um império que chegou à Índia, é isolado. E tal domínio, que pouco dura, ocorre na fase em que os macedônios superavam a tradicionais cidades gregas, como Atenas, Tebas e Esparta. A própria divisão do império Alexandrino, após sua morte, entre as lágidas, aquemênidas e seleucidas é a demonstração da pouca vocação grega para unir individualismos.

A Grécia, em seu período de poder sobre outros povos, criou cidades na Ásia Ocidental e outras na Península Itálica, em particular, região que foi denominada de Magna Grécia. Os seus povos (aqueus, dórios e jônios) mantiveram, contudo, suas diferenças étnicas por séculos.

Apesar das cidades gregas muitas vezes unirem-se para enfrentar o inimigo externo (as duas invasões persas esbarraram nesta união, a última com a fragorosa derrota na batalha de Salamina), guerreavam entre si, permanentemente. A própria e decantada história da lliada mostra a união dos gregos para derrubar o domínio frígio do Ponto Euxino (Troia), o qual dificultava o comércio (os gregos eram um povo de comerciantes por força de sua vocação marítima), é exceção que confirma a regra da desunião.

A monarquia era o modelo preponderante do poder na Grécia. Esparta tinha dois reis, que se autocontrolavam. Muitos autores admitem que a experiência romana de dois cônsules governantes ou do triunvirato no fim da República tenha tido origem nesta experiência. Tebas também era uma monarquia.

Em Atenas, ao contrário, vigorava uma democracia, que, cumpre ressaltar, era elitista. Os cidadãos, que representavam pequena parcela da população, eram os únicos que votavam, todos os demais indivíduos (outras classes sociais e escravos) nada podendo decidir. Observe-se, no entanto, que mesmo a democracia ateniense foi, muitas vezes, dominada por tiranos, como Pisítrato, que assumiu o poder no melhor estilo das republiquetas do séc. XX.

A experiência ateniense, contudo, abriu campo para uma participação do povo, tornando mais difícil governar, com poder absoluto, os países subordinados. À medida que cresce o nível de civilização, mais a plebe participa da escolha dos governantes.

Neste período, portanto, o pensamento grego, que examinarei adiante, influencia o modelo romano, que adota o regime monárquico desde sua fundação (séc. VIII a.C.). É o tempo do Reinado.

O referido regime perdura até a proclamação da república (séc. VI a.C.), que, por sua vez, veio a ser substituída pelo Principado, com Augusto (séc.I), que marca o sistema de governo imperial até a queda da Roma Ocidental perante os bárbaros (séc. V d.C.).

Roma, portanto, conheceu um reinado (monarquia), uma república e um império (monarquia), mas com a diferença – fruto da influência do pensamento grego – de que os cidadãos conquistaram poderes que não tinham nas civilizações anteriores. Roma conseguiu manter o controle de parte do mundo do séc. VIII a.C. ao séc. XV d.C., fundamentalmente por ter instrumentalizado o Direito como forma de exercício do poder.

Como visto, antes de Roma os governantes (monarcas absolutos) governaram os povos, independentemente da opinião destes, sendo o seu direito nenhum perante o poder. Os povos tinham o “direito” de obedecer. Depois dos gregos, foi necessário criar mecanismos para o exercício do poder e o principal deles foi o Direito. A importância do direito romano, seja a do direito privado (jus civile), seja a do direito internacional (jus gentium), permanece até hoje, pois permitiu o surgimento de novos instrumentos que levaram os romanos a ofertar aos demais povos as mesmas garantias e os direitos que os seus cidadãos usufruíam.

Tanto a República ateniense quanto a romana foram modelos excepcionais à época, posto que a maior parte das nações e dos povos vivia sob o domínio de um rei, quase sempre com sucessão hereditária assegurada.

O período da “Pax Romana”; todavia, ocorreu só nos dois primeiros séculos. A partir do Imperador Cômodo, enfraquece-se o Império e Antonino Caracala, em 212 d.C., é obrigado a estender os direitos da cidadania por todas as nações conquistadas, na esperança de deter a derrocada.

Apesar da queda de Roma perante os bárbaros, sua cultura de origem grega termina por absorver a menor cultura dos povos vencedores, projetando o mundo ocidental para a idade média, que é caracterizada por uma pulverização de Estados e países, sujeitos ao regime monárquico.

## A IDADE MÉDIA E A IDADE MODERNA

Durante a Idade Média, a Europa vivenciou uma realidade pouco comum nas monarquias de todos os períodos anteriores, ou seja, a monarquia fraca. Fortes eram os se-

nhores feudais. O conceito de poder se diluía. Os exércitos eram caros e os nobres, que possuíam propriedades e “escravos da gleba”, é que os forneciam.

As tentativas de restabelecimento de “Impérios Universal”, na linguagem de Toynbee, fracassaram, e o exemplo maior foi dado por Carlos Magno na passagem do séc. VIII para o IX, último a conseguir, por curto período, o restabelecimento de uma ordem global em parte da Europa.

Tal divisão em pequenos e médios reinos possibilitou a invasão árabe, assim como o esforço baldado daqueles, em contrapartida, que tentaram a recuperação de Jerusalém, por meio das Cruzadas. A única bem-sucedida foi a primeira, que dominou a região por quase dois séculos.

Neste período, os bárbaros vencedores tinham se cristianizado e os reinos europeus eram formados por reis cristãos.

Até a Renascença e o movimento para as grandes descobertas, a estrutura fragilizada dos Estados europeus não contribuiu para afastar o perigo mouro, em face das lutas intestinas, em que se digladiavam.

Portugal foi o único país no continente, que, desde sua independência, estruturou-se de forma diversa, com um rei forte e nobres subordinados a seu poder. Tal centralização do poder, que assegurou a sobrevivência da gente lusitana, deveu-se à necessidade de ter de enfrentar os reis espanhóis e os árabes. Ao gênio português, deveu-se também a grande aventura das descobertas, visto que, no momento em que os muçulmanos principiaram a perder força no continente, os reinos espanhóis se uniram na abertura de novos espaços em busca de riquezas e força que se fazia necessária. O milagre de Aljubarrota, temiam os portugueses, em caso de nova invasão espanhola, não se repetiria.

O poder centralizador dos reis portugueses terminou por influenciar o modelo do Brasil, como sustentarei adiante, que sempre foi um país unitário. Graças a essa herança portuguesa, a América lusitana não foi pulverizada em diversos países, como a América espanhola. E graças a essa centralização de poder, com rei forte e nobres subordinados, foi possível Portugal sobreviver como nação e recuperar sua independência, durante a “Restauração”, depois de um breve domínio espanhol que perdurou no lapso compreendido entre 1580 e 1640.

Com a Renascença e as grandes descobertas, a Europa vai ganhando um perfil mais estável. França, Inglaterra e Espanha crescem com a unificação, enquanto Alemanha e Itália continuam divididas em diversos reinos.

O período que medeia entre a Renascença até a Revolução Francesa descortina o retorno às monarquias absolutas, com reis fortes e irresponsabilizáveis, voltando a Europa a ter governos que não se distinguiam daqueles anteriores à civilização grega.

França e Inglaterra distinguem-se, entretanto, por força de uma compreensão maior do fenômeno econômico, em comparação à Península Ibérica, limitada à

extração e comercialização do ouro americano, e ganham “status” de potências, passando a dividir a luta pelo poder no mundo.

Luiz XIV brilha na época, não só como monarca absoluto, mas como o governante da expansão territorial francesa.

Este quadro permanece até a deflagração da Revolução Francesa, que põe fim à monarquia absoluta na França e lança sementes para a monarquia constitucional na Europa.

Como base do movimento francês de 1789, encontram-se dois acontecimentos históricos de grande relevância, a saber: a instalação do parlamentarismo na Inglaterra em 1688 e a independência dos Estados Unidos em 1776, com o advento do presidencialismo.

#### DO PARLAMENTARISMO INGLÊS

Não se pode dizer que o parlamentarismo principiou na Inglaterra. A tripartição dos poderes já era conhecida na Grécia, sendo que Aristóteles falou em Poder de Legislar, de Executar e de Julgar.

Existe um consenso de que o modelo inglês deve ser compreendido como o início do moderno parlamentarismo, que se inaugura em 1688, quando os Stuarts deixaram o poder, derrubados por uma revolução não sangrenta, e Guilherme de Orange dava origem a uma nova dinastia colocada pelo povo. E ao consultar a Câmara dos Comuns para organizar seu governo o fez de acordo com vontade dos representantes do povo, em 1689.

Na minha visão pessoal, as sementes do parlamentarismo encontram-se na revolução dos barões ingleses contra João Sem Terra em 1214, que terminou por impor ao monarca perdulário uma “Constituição” (Magna Carta Baronorum), em 1215. Por ela, os direitos dos súditos restavam assegurados, os barões passavam a influenciar na decisão do monarca e os tributos não podiam ser aumentados no próprio ano, mas deveriam ser propostos no ano anterior para serem cobrados no seguinte.

Este princípio chamado de “princípio da anualidade” objetivava permitir ao súdito de sua majestade saber o que deveria destinar às arcas do tesouro real e aquilo que poderia ficar para seus negócios, podendo planejar sua vida pelo período de um ano.

A gradativa perda de poder da *Câmara dos Lordes* para a criação da Câmara dos Comuns, ocorrida nos séculos seguintes, culmina com a revolta de Crownwell e a decapitação do rei inglês, acusado de traição à pátria por seus vínculos com outros países continentais.

Antes, todavia, da implantação da monarquia parlamentar a Inglaterra conheceu monarcas absolutos, nada obstante a Magna Carta Baronorum, sendo

Henrique VIII – cujos insuperáveis desejos de alcova alteraram inclusive a religião oficial do arquipélago – e sua filha Isabel exemplos marcantes de um poder sem limites sobre as leis e sobre as representações populares.

Somente a partir de 1688 instala-se, pela primeira vez, um sistema parlamentar de governo, em que o rei é mero Chefe de Estado, mas não do governo, sendo este escolhido pelos representantes do povo, eleitos para a Câmara dos Comuns, isto é, eleitos pelos cidadãos da Grã-Bretanha.

É este sistema de governo que predomina na Inglaterra até hoje, sendo o Parlamento o responsável pela escolha dos governantes e o rei o responsável pelo poder moderador e fiscalizador do Parlamento e do governo.

#### DO PRESIDENCIALISMO AMERICANO

O regime presidencialista, por sua vez, não possui raízes tão remotas. Decorre de uma opção dos Estados Unidos, quase 100 anos depois, ao se libertarem da Inglaterra pela revolução que surgiu por causa do aumento da carga tributária gerada pela lei “Towsend”.

Por ele, o presidente da República é eleito diretamente pelo povo e governa o país ao lado do Parlamento, também eleito de igual forma, mas cuja função reside exclusivamente em produzir as leis e controlar o governo.

No presidencialismo americano, o presidente assume até hoje a chefia do Estado (representação do país) e a chefia do governo (administração do país), cabendo ao Parlamento controlar seus atos ao lado do Judiciário, e promulgar as leis, cuja constitucionalidade é examinada pelos magistrados americanos. A força do Parlamento, que é reconhecidamente a mais forte Casa Legislativa de todos os países presidencialistas, decorre da sua origem britânica, ao ponto de muitos autores entenderem que o sistema de governo americano ou é um “Parlamentarismo Presidencial” ou é um “Presidencialismo Parlamentar”. O Parlamento nunca foi dissolvido e, muitas vezes, impôs aos presidentes suas normas, como ao manter os direitos e garantias individuais, com o apoio da Suprema Corte, durante a guerra entre o Norte e Sul, apesar de o Presidente Lincoln desejar suspender aquelas garantias, naquele período.

São estes os dois sistemas de governo que, mantidos em seus países de origem, foram seguidos pelas outras nações.

A referida influência, todavia, não foi isenta de traumas.

## AS MONARQUIAS DO SÉC. XIX E AS REPÚBLICAS DO SÉC. XX

O exemplo inglês e americano terminou por influenciar diretamente o perfil dos governos europeus no séc. XIX. É o período que os autores denominam de “constitucionalismo moderno”.

Não obstante, os gregos já falassem em Constituição (Politeia), entende-se que o constitucionalismo somente se inicia 11 anos após a revolução americana, quando surge a Constituição americana de 1787 que, transcorridos 229 anos, mantém os seus sete artigos originais, em sua essência inalterados pelas 27 emendas posteriores.

A Europa acompanha esta evolução e passa a conformar também um sistema jurídico constitucionalizado. Após o regime de terror provocado pelos revolucionários que conquistaram a Bastilha, onde se encontravam somente sete presos e apenas um deles por motivos políticos, a França volta à época da “monarquia absoluta” com Napoleão, que embora tenha concentrado em suas mãos o exercício do poder, assegura o retorno do Direito nas relações entre os cidadãos, ressuscitando o melhor do direito romano, no Código Napoleônico.

O Congresso de Viena e o gradativo sistema de controles entre os países levam aos poucos as monarquias europeias ao sistema parlamentar, principalmente após a unificação da Alemanha e da Itália.

As antigas colônias europeias, por outro lado, vão se libertando até chegar ao fim do século com apenas algumas delas não tendo obtido a independência. Nos países sul-americanos, exceção feita ao Brasil, as repúblicas prevalecem, com a adoção do modelo presidencialista dos Estados Unidos.

O fim do séc. XIX e o começo do séc. XX representam também a queda da monarquia em muitos países, como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Áustria etc.

Como decorrência das experiências históricas comuns, as repúblicas que sucederam às monarquias adotaram o modelo parlamentar inglês em maior número, em detrimento do sistema presidencial americano.

A Alemanha, todavia, com o fracasso da Constituição de Weimar de 1919, a hiperinflação de 1923 e a desestruturação do Parlamento, passa a ser dominada por um sanguinário ditador, Hitler, que termina também por conquistar a Áustria e a Checoslováquia e a auxiliar o fortalecimento de Mussolini, já então ditador italiano, e a deflagrar a Segunda Guerra Mundial, esta de caráter político, ao contrário da Primeira Guerra Mundial, que fora exclusivamente de caráter econômico, político e de redistribuição de forças na Europa. O domínio do mundo por 1.000 anos – meta do III Reich – não durou senão os seis anos de guerra, até a destruição do arsenal alemão.

A figura de Hitler influencia, pois, inúmeros países a perfilhar governos de exceção, ditaduras ou regimes arbitrários, como ocorreu no Brasil, Argentina e Cuba,

para citar alguns dos países latino-americanos; Espanha, Portugal e Rússia, na Europa, embora de conotações ideológicas distintas.

Com a queda de Hitler e Mussolini, tem-se o marco inicial da derrocada dos sistemas totalitários, que culmina com a derrubada, no fim da década de 1980, das ditaduras dos países soviéticos, e a desestruturação do marxismo político em todos os países sujeitos à influência soviética, exceção feita a Cuba e China.

Chega-se ao final do século XX com a predominância do sistema republicano, sendo inegável a coincidência dos países mais civilizados com as repúblicas parlamentares, muito embora o parlamentarismo seja adotado em muitos países africanos e asiáticos de influência inglesa.

Restam, todavia, algumas Monarquias Parlamentares, entre elas a dos países da Comunidade Britânica (Inglaterra, Escócia, Gales, Irlanda, Canadá Austrália e Nova Zelândia), o Japão, Noruega, Suécia, Holanda, Dinamarca, Bélgica; Espanha, Tailândia etc.

O estudo de tais monarquias demonstra que funcionam melhor que as repúblicas parlamentares e melhor do que as repúblicas presidencialistas, sendo que entre estas últimas apenas um sistema tem superado seus problemas institucionais, qual seja o do “presidencialismo parlamentar” americano.

---

## TEORIA DAS FORMAS DE GOVERNO

Norberto Bobbio, em seu livro *Teoria das Formas de Governo*, confirma a impressão de que os filósofos modernos dedicados à ciência política têm-se preocupado mais com a forma de controle do exercício do poder, que era ilimitado, nos primeiros tempos da História, e limitado, pelo Direito, com a evolução da humanidade.

Aristóteles falava em governos bons e ruins e dividia-os em seis categorias: a monarquia era para ele a melhor forma de governo, se bom o monarca. A aristocracia, a segunda melhor forma, desde que fossem bons os poucos homens no poder. A “politia”, a terceira melhor das formas, só o era se o povo se voltasse, no exercício do poder, para o interesse da “polis” (cidade). Note-se que a palavra “politia” decorre do substantivo “polis”.

Nas formas más, Aristóteles identificava a democracia como a mais tolerável, na qual os cidadãos não estavam voltados para os interesses da cidade, mas para seus próprios interesses, vindo a seguir a plutocracia, em que poucos homens maus dirigiam o governo, e a pior de todas as formas, a tirania, em que um só homem mau governava.

Políbio, autor grego que morou em Roma, hospedou a teoria aristotélica, mas sem diferenciar a “politia” da “democracia”, considerando a “democracia” uma boa forma de governo, visto que o governo seria sempre dirigido para o povo e pelo povo.

Platão e Thomas More idealizaram formas utópicas de governo (*A República e Utopia* respectivamente), que serviram de sinalização teórica de como deveria ser o homem no poder, mas não como, na realidade, o é.

Na China, Confúcio, ao valorizar a burocracia dos reinos, na certeza de que o homem culto pouco se importaria com a política e o dinheiro, pois a sabedoria é um bem maior, não percebeu que a natureza humana, mesmo nos mais sábios, ambiciona o poder. A era dos conflitos imperiais entre os detentores do poder no período conhecido como de “reinos combatentes” deflagra o processo criador de uma nova classe de gestores públicos e que Tofler, no séc. XX, batizará como a de “integradores do poder”, ou seja, a dos burocratas.

Maquiavel, após a clássica obra *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, inverteu o prisma de avaliação, passando a examinar no “Príncipe”, a técnica do poder em si mesma, e não o seu bom ou mau exercício em função dos interesses do povo, embora não desconsiderasse o bom governo. Manter o poder, entretanto, seria o principal objetivo do príncipe.

Hobbes, os empiristas ingleses, os estruturalistas alemães e os iluministas franceses também examinaram a teoria do poder sob um ângulo prático. Vicco, por sua vez, objetivou interpretar a história pela evolução da humanidade em espiral, em que o ponto mais baixo da espiral mais recente é mais alto do que o da espiral anterior. Segue-se Locke na Inglaterra, que de forma didática explica o parlamentarismo monárquico inglês, influenciando a obra mestra de Montesquieu, que, por não acreditar na natureza humana, formula a “teoria da separação dos poderes” com a conclusão de que “por não ser o homem confiável no governo, é necessário que o poder controle o poder”. Daí a autonomia dos três poderes “Legislativo, Executivo e Judiciário”. O primeiro faz as leis, o segundo as executa e o terceiro as julga.

Hegel, admirador de Montesquieu, aproveita sua obra e as lições de Kant para endeusar o homem e as estruturas sociais coletivas, abrindo campo para Marx. Com Kant, que não acreditava na “transcendência” (realidade externa ao homem a justificar sua origem), mas na imanência (a razão, a vontade e a liberdade eram-lhe intrínsecas), com o que a percepção da realidade se obtinha pela sensibilidade e pelo entendimento, mas à luz da “razão criadora” o homem passou a ser o deus de si mesmo, já que Deus não era, segundo o filósofo, senão uma criação fenomênica da razão. A partir daí, Hegel, Fierbach, Comte e Marx trabalharam na construção de um homem ideal, que se realizaria a si mesmo dentro da comunidade social, com o que o materialismo histórico passou a dominar as ideias políticas, na certeza de que a moral ine-

rente ao homem o levaria, no plano social, a realizar um mundo melhor no futuro, pelo processo dialético hegeliano.

Por ser desconhecedor da natureza humana, todos os sistemas idealizados nesta concepção utópica falharam no mundo, sendo a derrocada do império soviético a mais recente.

O homem que ambiciona o poder termina por se identificar com ele e os governados só estão garantidos contra tal distorção da natureza humana nos Estados Democráticos de Direito. Por esta razão, os sistemas parlamentares de governo que ofertam melhores instrumentos de controle são aqueles que possibilitaram melhorar o exercício da democracia. E a experiência demonstra que, se as monarquias absolutas constituíam-se em sistemas odiosos, as monarquias parlamentares são as mais tranquilas formas de governo na atualidade.

Em meu livro *Uma Breve Teoria do Poder* analiso melhor este choque permanente entre os ideais filosóficos e as realidades políticas do homem no exercício do Poder.

---

## O ESTADO

Cabe agora uma reflexão fundamental sobre o Estado.

A doutrina clássica considera existir o “Estado” sempre que estejam presentes três componentes, a saber: território, povo e poder.

O poder oferta ao Estado a soberania, que é a capacidade que tem de “dizer a lei” e “fazê-la cumprir”. Um Estado que não possa assegurar o cumprimento de sua lei não é um Estado. Falta-lhe a condição maior que é a da soberania.

Sempre que os Estados fazem acordos internacionais passam a cumprir a lei imposta por tais acordos, mas a assinatura do tratado, que é um ato soberano, transforma, à evidência, o cumprimento de uma norma internacional em ato desejado pelo Estado.

Discutem os doutrinadores se os países vencidos na guerra continuam soberanos, visto que se submetem à lei do vencedor. A soberania passa a estar limitada, mas internamente as leis produzidas pelo Estado submetido têm a força do poder de que emana. Tal soberania limitada deixa de existir na eventualidade de o país derrotado ser transformado em colônia do país vencedor, pois, nesta hipótese, um dos três componentes do Estado deixa de existir, qual seja, o “Poder”.

O “Governo de Vichy” na França não tirou a característica de Estado, apesar de dominado pela Alemanha. A Índia, até sua libertação, era uma colônia inglesa, depois que portugueses e ingleses dominaram os diversos potentados ou reinados da região.

Território é o segundo elemento necessário para que um Estado exista. Não há Estado sem território. Muitas vezes, formam-se governos no exílio. O Presidente Benes da Checoslováquia formou um governo checo no exílio, com sede na Inglaterra, durante a Segunda Guerra. O governo, todavia, era simbólico, na medida em que suas leis não podiam ser aplicadas no espaço geográfico checo e em nenhum outro espaço.

O governo palestino é típico governo que não possui Estado. Não tem território próprio. É território autorizado. Suas leis têm efeito moral sobre o povo palestino e relativo perante qualquer comunidade, pois autorizadas por Israel. Por isto, fala-se em “Autoridade Palestina”.

Por fim, o povo é fundamental. Anos atrás, um cidadão inglês, com sua esposa, comprou uma ilha oceânica e criou o seu próprio “Estado”. Sem povo, ele passou a ser o governo e a mulher, o povo. À evidência, tal tipo de excentricidade não lhe outorgou o direito de ser considerado “Estado”, apesar de ter território, poder e “povo”.

Os povos sem território podem formar “nações”, em função de sua etnia, religião, origem, como ocorreu com a nação judaica, no passado. As nações, no conceito amplo, não formam “Estados”, mas todos os Estados, em sentido estrito, são “nações”; isto é, aquele povo que em um espaço geográfico determinado compõe os anseios, aspirações, tradições, costumes e história daquele Estado.

Os doutrinadores no início do século, influenciados pelo positivismo filosófico, jurídico e social, procuraram melhorar a concepção teórica do Estado, enquanto representante do povo, fazendo com que o interesse público se sobrepujasse sempre ao interesse privado. O Estado, para eles, representaria sempre a sociedade.

A prática demonstrou que o Estado não representa a sociedade, nem em parte. Representa mais os governantes que o empalmam, razão pela qual Helmut Kuhn dizia que o Estado é “uma mera estrutura do poder”.

Carl Schmitt, por outro lado, de forma peremptória, afirmava que não há “Estados”, mas “governos fortalecidos por homens falíveis”, enquanto que para Ronaldo de Oliveira Campos, o melhor dos governos é aquele que não atrapalha a sociedade a definir a sua maneira de viver dentro do Estado.

## A FEDERAÇÃO

Para que se possam compreender os sistemas de governo é fundamental, ainda, que se esclareça um outro ponto de particular relevância, que é a forma de Estado.

Os países hoje são unitários ou federativos.

Nos países unitários, o governo é central e suas decisões valem para todo o território, nos limites da Constituição. Não há nos países unitários esferas autônomas de poder. A França é país unitário, como a Espanha, Portugal, Itália e outros, muito embora os governos municipais, distritais ou regionais gozem de certa liberdade de ação em assuntos de seu peculiar interesse.

Nos países federativos, ao contrário, há esferas autônomas de poder.

A diferença entre autonomia e soberania reside na limitação da “autonomia” em face do Poder Central e na ilimitada capacidade que a “soberania” oferta ao Poder de dizer e fazer cumprir a lei. Os Estados “soberanos” só encontram limite na soberania de outros países em sua área de influência. As comunidades “autônomas” estão sujeitas ao Poder Central.

Após a independência dos Estados Unidos, discutiu-se longamente, na preparação da Constituição, se os Estados deveriam ser “confederados” ou “federados”. Na “Confederação”, Estados “soberanos” se unem numa comunidade de interesses, como ocorre hoje com a Comunidade Econômica Europeia. Na “Federação”, Estados “autônomos” subordinam-se a um Poder Central, que, todavia, respeita as esferas de poder outorgadas pela Constituição, no concernente à liberdade política, administrativa e financeira definidas pela lei suprema.

O custo político da Federação é maior do que o dos países unitários, posto que há necessidade, em uma democracia, da eleição e escolha dos governantes nas diversas esferas de poder, o que não ocorre nos países unitários, na maior parte das vezes. Nestes, muitas vezes, existem eleições para as esferas de poder “não autônomas”, mas em “concepção unitária” do Poder Central, como ocorre na França e na Inglaterra.

Decidiram os constituintes de Filadélfia que os Estados Unidos deveriam ser uma “Federação” de Estados autônomos e não uma “confederação” de Estados soberanos. Os “Estados” autônomos são representados perante a comunidade das nações pelo poder central, enquanto Estados “soberanos” se autorrepresentam.

As grandes federações do mundo são os Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Áustria, Austrália, Suíça, sendo o Brasil e Argentina também países federativos.

O Brasil é a única federação do mundo que dá ao Município esfera própria e autônoma de poder, o que se pode atribuir à força do municipalismo na formação histórica brasileira.

Neste aspecto, conta com mais 5,500 entidades federativas de burgos, que possuem a tríplice autonomia que caracteriza uma federação, ou seja: autonomia financeira, autonomia administrativa e autonomia política.

Diante deste quadro, existem questões que são reiteradamente suscitadas.

Argumenta-se que as Federações não podem possuir regimes parlamentares, pela multiplicação das esferas de poder. A Alemanha é uma federação e seu regime é parlamentarista.



## CONSTITUCIONALISMO

---

Antes de passar ao exame da realidade brasileira na busca da melhor forma de governo, mister se faz consideração adicional sobre o último elemento de relevância para a compreensão de um Estado Democrático de Direito, que é a lei suprema.

A Constituição é denominada de “lei das leis” porque todo o sistema legal de um país dela deriva. Os princípios gerais e o perfil jurídico de uma nação encontram-se na lei suprema, na Carta Magna, na Constituição de cada país, que pode ser sintética, quando só hospeda princípios, e analítica, quando os pormenoriza.

Os modelos idealizados pelos juristas servem, no mais das vezes, de indicadores para a conformação de uma Constituição, que, todavia, é escrita de acordo com a vontade dos constituintes representantes do povo, ou apenas de acordo com a vontade dos detentores do poder, que assumiram o governo, em golpe de Estado.

Países democráticos ou totalitários têm sua Constituição.

Muito embora haja muita semelhança no núcleo dos princípios fundamentais de cada Constituição, os países adotam aquele modelo que melhor lhes serve, razão pela qual não há Constituição rigorosamente idêntica a outra, ou forma de governo absolutamente igual a de qualquer outro país.

Do Direito Constitucional pendem todos os outros ramos do Direito, como o direito civil, comercial, penal, administrativo, tributário etc.

Quando se fala em interpretação sistemática de uma Constituição o que se pretende dizer é que qualquer ramo do direito deve ser avaliado de acordo com o seu referencial anterior, que é a Constituição, não podendo os dispositivos dela derivados estar em choque com o texto supremo. Sempre que há conflito entre a legislação derivada e infraconstitucional e o texto supremo, ocorre o fenômeno da inconstitucionalidade, que pode ser manifesta (evidente) ou analítica (decorre da comparação sopesada de diversos textos).

Não se pode, portanto, afirmar que existe um modelo único de governo à luz da Constituição dos diversos países. Ou modelo único de institutos jurídicos.

Não há como, pois, falar em um único tipo de parlamentarismo monárquico ou uma única forma de presidencialismo ou uma única espécie de parlamentarismo republicano, como se verá.

O que é importante, todavia, é realçar que há sempre um complexo de direitos que cabe ao Estado apenas respeitar. São aqueles princípios de direito natural. Com efeito, há leis que são inerentes ao homem, nascem com ele, cabendo apenas ao Estado reconhecê-las, como é o caso do “direito à vida”. Há outras normas de *direito positivo*, contudo, que o Estado pode efetivamente criar, como a forma de governo.

Assim, não há oposição entre normas de direito natural e normas de *direito positivo*, mas verdadeira complementação.

Nem por isso, nos Estados totalitários, as constituições respeitam o direito à vida, como nos países em que a penas de morte continua a ocorrer por crimes políticos, sendo a Coreia do Norte exemplo típico. Nesses casos, entretanto, quando cair o governo seus governantes poderão ser duramente atingidos, pois a corruptela do Direito que criaram dura pouco e seus sucessores terminam por julgar severamente os que o dilaceraram, como ocorreu com Hitler, Mussolini e os líderes dos países comunistas como na Romênia.

O importante, em suma, é que se tenha consciência de que a estrutura constitucional de cada país possui núcleos comuns a de outros, mas perfil absolutamente único para as necessidades presumíveis daquele país.

## PANORAMA HISTÓRICO BRASILEIRO

---

### DO BRASIL COLÔNIA

Portugal sempre foi um país de poder centralizado.

Desde Afonso Henriques, que proclamou a independência do Condado Portucale em 1140, depois da batalha de São Mamede, que os reis se sucederam no poder com autoridade máxima, auxiliados pelos nobres e com a submissão do povo.

Na época das descobertas, o quadro permanecia idêntico e o Brasil foi conformado como colônia também de caráter unitário. Aqueles que pretenderam ver nas capitânicas hereditárias a semente da Federação brasileira não dimensionaram suficientemente o fato de que, no séc. XVI, com as capitânicas hereditárias, o Brasil já tinha governo, embora ainda não tivesse povo.

O modelo político português, desde sua fundação, lastreou-se no poder maior do rei e na obediência de seus súditos. As conquistas políticas nunca foram do povo, mas outorgadas pelo poder. Os autores que defendem a teoria de que na essência do poder está o “hábito” da obediência (Bertrand de Jouvenel e H. L. H. Hart) talvez encontrem em Portugal seu mais expressivo modelo.

À nitidez, o Brasil herdou tal perfil político de Portugal, em seu período de colônia lusitana.

É bem verdade que o Brasil “descoberto” por Cabral só foi novamente oficialmente visitado por Portugal 32 anos após aquele acontecimento. Muitos acreditam

que o governo português, preocupado com a “operação Índia”, não tinha como enfrentar a conquista do país asiático e da América ao mesmo tempo. E após o Tratado das Tordesilhas, não havia por que revelar ao mundo oficialmente o que já pertencia a Portugal de direito, razão pela qual o “erro” de navegação de Cabral deve ter gerado um problema político desnecessário para D. Manuel, o Venturoso. A partir da descoberta anunciada, outros povos começaram a enviar missões ao Brasil, como os franceses.

O fato é que Cabral nunca mais conduziu nenhuma frota e morreu em Santa-rém, terra de sua mulher, sendo curioso que em seu túmulo, como tive a oportunidade de verificar, conste apenas ter sido casado com uma servidora do palácio real. Tivesse realmente o “anúncio oficial” agradado a El-Rei e alguma referência em seu túmulo haveria ao fato de ter descoberto o Brasil.

O certo é que os 300 anos de Brasil Colônia podem ser decompostos em três fases, a saber: a da exploração da cana, a do bandeirantismo de apresamento e a do ciclo do ouro.

Desde o início, São Vicente perdeu para Olinda e Recife a batalha da cana em face da sua maior distância de Portugal. Os paulistas, isolados do reino, dedicaram-se, então, a apressar mão de obra indígena para fornecê-la aos engenhos de açúcar do nordeste.

No séc. XVII, tal bandeirantismo de apresamento levou São Paulo a distender as fronteiras do Brasil além das Tordesilhas, até a descoberta do ouro. No início do séc. XVIII principiou um novo ciclo, este já com a participação maior de portugueses, que, após a descoberta do rico metal pelos paulistas, chegaram em grande número à colônia.

São Paulo perdeu a guerra dos emboabas e o controle do ouro que descobrira, mas legou ao Brasil seu novo perfil geográfico.

Os portugueses, que pouco fizeram para a reconquista do norte aos holandeses e para o alargamento das fronteiras brasileiras, após a descoberta do ouro dominaram o país no séc. XVIII, gerando, pela severidade de suas leis e pelo aumento da carga tributária, o movimento da Inconfidência Mineira.

Deve-se lembrar que logo depois da restauração da Monarquia Portuguesa, em 1640, ocorreu em São Paulo tentativa frustrada de separação da metrópole, com a nomeação de um rei, Amador Bueno. Sendo ele o único paulista de renome na cidade, todos os demais estavam fora em bandeiras, fugiu à indicação. O episódio, todavia, demonstra o nível de distanciamento de São Paulo em relação a Portugal.

O certo é que o domínio português cresceu no séc. XVIII e, no início do séc. XIX, com a invasão napoleônica da Península Ibérica, deslocou-se a família real de Portugal para o Rio de Janeiro, passando a governar Portugal do Brasil.

A presença da família real portuguesa lança as sementes da Monarquia Brasileira, visto que já se sabia que a Independência do Brasil seria irreversível, prevista

inclusive por D. João VI, ao aconselhar seu filho Pedro I a liderar o processo de independência se sentisse que outros pretendiam empunhar tal bandeira.

A história brasileira revela, pois, fato inédito na história de toda a América: ter sido o Brasil sede de um governo europeu e o país de origem deste governo ter se transformado em colônia de 1808 a 1821. A própria independência foi realizada por um rei português, que foi o primeiro rei brasileiro. E mais tarde Portugal veio a ser governado por uma rainha brasileira, Maria da Glória, filha de Pedro I (Pedro IV em Portugal).

O Brasil colônia submeteu-se a uma monarquia centralizada e absoluta, que esculpiu o perfil do império no séc. XIX.

## **BRASIL IMPÉRIO**

A proclamação da independência do Brasil por D. Pedro I faz o país surgir como nação monárquica, diferentemente dos demais países latino-americanos, que iniciaram sua existência como países republicanos.

Dom Pedro encarregou-se de convocar a primeira Constituinte, que dissolveu em 1823, proclamando uma constituição outorgada em 1824, no melhor estilo dos governos reinóis.

Apesar de seus principais conselheiros terem sido afastados (os Andradas), a Constituição de 1824 revelou-se a mais duradoura das Constituições Brasileiras, visto que colocava o monarca como autêntico Poder moderador, fato que facilitou a introdução do parlamentarismo, já no segundo reinado, após a turbulenta fase da regência que foi de 1831 a 1840.

Como Poder Moderador, D. Pedro II revelou-se melhor administrador de conflitos políticos que seu pai ou que o Regente Feijó. Enfrentou, à época, três movimentos de contestação (abolicionista, federalista e republicano), além de uma guerra prolongada com o Paraguai, conseguindo superá-los, enquanto tinha forças, com bastante sabedoria e prudência.

Embora, desde a instauração do Parlamentarismo monárquico, os gabinetes se sucedessem entre conservadores e liberais (o Partido Liberal foi fundado em 1861 e deu origem ao Partido Libertador, cujo último presidente foi o Deputado Raul Pilla), a estabilidade institucional não foi abalada, tendo sido o período mais tranquilo da história brasileira, enquanto país independente.

O Imperador foi atendendo gradativamente os abolicionistas, com sucessivas leis, melhorando as condições e os direitos dos escravos até a promulgação da Lei Áurea por sua filha, a Princesa Isabel, quando já estava avançado em anos.

Aos republicanos e federalistas respondia com tolerância política, sem censura, ao ponto de, nas últimas eleições antes do golpe de Deodoro, terem os represen-

tantes dos dois movimentos perdido cadeiras na Casa Legislativa do Império. O povo não reconduziu parte deles.

O próprio Deodoro, que pensara ter derrubado o Gabinete e não a monarquia, tinha dúvidas sobre a vontade popular, ao ponto de ter prometido a convocação de um plebiscito para que a sociedade escolhesse entre república ou monarquia, que nunca se realizou. Como golpista e primeiro Presidente, Deodoro compareceu à solenidade de sua posse com as condecorações recebidas do imperador, que retirou na antessala do local em que seria formalmente indicado, quando alertado por Campos Salles da incoerência do gesto.

Alega-se que o parlamentarismo, à época, não era exatamente o clássico parlamentarismo inglês, visto que o monarca no Brasil tinha decisiva influência na formação do gabinete. Seu poder era maior do que o dos políticos, o que não ocorria no parlamentarismo britânico, em que o rei aceitava, como ainda aceita, a composição das forças políticas, apenas avalizando-as.

O certo, todavia, é que D. Pedro II era o poder moderador por excelência. Continuava a frequentar as sessões do Instituto dos Advogados Brasileiros para ouvir os debates e orientar-se sobre as grandes questões jurídicas no século.

No período da monarquia, o país viveu seu período mais sereno, sendo que, economicamente, os senhores de escravos, pelas leis, tinham responsabilidades maiores do que aquelas que passaram a ter no início da república, visto que os escravos libertos tornaram-se meros empregados sem direitos. Até a introdução de leis sociais mais justas, a condição do escravo alforriado, após a Lei Áurea, foi pior do que no período final da servidão. Muitos historiadores mantêm a impressão de que D. Pedro II abominava a escravatura – a lentidão no conceder a abolição plena decorreu exclusivamente de questões econômicas.

## A REPÚBLICA BRASILEIRA

Proclamada a República, em 15 de novembro de 1889, um período turbulento acompanhou os dois primeiros governos de Deodoro e Floriano Peixoto, destacando-se, pela importância, a promulgação da Constituição de 1891, sob a coordenação de Rui Barbosa, que era republicano, federalista e presidencialista.

O modelo americano foi o inspirador desta primeira lei maior.

De país unitário de governo centralizado, o Brasil transformou-se em uma Federação, que é apenas formal, visto que não perde as características de um país dominado pelo Governo Federal.

A desordem econômica provocada pela abolição e a pequena noção das leis econômicas dos primeiros ministros da área (entre os quais Rui Barbosa deve ser in-

cluído), levaram o país a um processo inflacionário, recessivo e desorganizado, que terminou por deflagrar o episódio de “encilhamento”. Apenas com Campos Salles a economia voltou a estabilizar-se, mesmo assim após dura administração para enxugamento das despesas governamentais, muito criticada por seus adversários.

São Paulo e Minas faziam os presidentes da República. A inexistência de voto secreto e uma complicada legislação eleitoral, com representantes dos eleitores para a escolha presidencial, garantiram sempre ao governo a eleição de seu candidato, sendo as lutas políticas apenas interna.

Até 1930 o povo era utilizado para assegurar a eleição de pessoas previamente escolhidas por este complicado sistema. Por essa razão, Rui Barbosa perdeu duas eleições. Tal forma eleitoral levou inclusive o insigne homem público a declarar, no fim de sua vida, que preferia a “instabilidade” do parlamentarismo à “irresponsabilidade” do presidencialismo.

Neste primeiro período, houve algumas intencões, sendo as mais famosas a do forte de Copacabana, em 1918, e a de 1924.

Com Getúlio Vargas, que assumiu o poder por um golpe de Estado em 1930, detendo-o até ser derrubado em 1945, o país recebeu uma Constituição democrática em 1934, que foi substituída em 1937 por uma lei maior autocrática, que surgiu no lugar das eleições presidenciais previstas. A entrada na Segunda Guerra Mundial e a produção de farta legislação trabalhista foram os episódios marcantes de sua gestão, depois da Revolução Constitucionalista de 1932.

Eleito em 1950 para suceder a Dutra, suicidou-se em 1954, abrindo crise sucessória com dois golpes em 1955, em que caíram, sucessivamente, os presidentes Café Filho e Carlos Luz. Encerrado o governo Juscelino, o Brasil elegeu Jânio, que renunciando em 1961 levou Jango Goulart ao poder, após a alteração da Constituição para a adoção do sistema parlamentar de governo, sistema este que, entretanto, dura um ano.

Jango passa a ser seu sabotador, alterando em começos de 1963 o sistema para presidencial mediante plebiscito, mas desorganizando de tal forma a vida política, econômica e social da nação, que acaba por gerar o golpe de Estado de 31 de março de 1964.

De 1964 a 1985, o Brasil vive um regime de exceção, que vai abrindo campo para a volta da democracia.

Neste ínterim, duas Constituições são promulgadas, a de 1946 e a de 1967, que sofreu 27 emendas até o aparecimento da atual Constituição, em 5 de outubro de 1988.

Em resumo, o presidencialismo brasileiro inicia-se com a proclamação da República, é juridicizado com a Constituição de 1891, sofre solução de continuidade de 1961 a 1963, e volta a ser o sistema até hoje.

De rigor, o país, de 1889 a 1930, teve um presidencialismo atípico com escolha real dos presidentes pelo sistema eleitoral vigente e não pelo povo, que servia apenas de avalizador de escolhas oficiais. De 1930 a 1945 esteve submetido à ditadura. De

1945 a 1954 a democracia foi plena até o suicídio de Getúlio, com a queda de dois presidentes em 1955, eleição de outros dois entre 1955 e 1960, a renúncia em 1961 de Jânio, a derrubada de Jango, novo regime de exceção de 1964 a 1985, um presidente eleito indiretamente em 1984 e um diretamente em 1989, que sofreu *impeachment* em 1992, com escândalos por corrupção até o presente e o afastamento provisório da atual presidente envolvida em estelionato eleitoral, desobediência às leis orçamentárias e dirigir o governo mais corrupto da história do mundo.

Não se pode dizer, pois, que a história republicana presidencialista tenha sido um exemplo de estabilidade.

#### DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde a Constituição Republicana de 1891 não havia possibilidade de retorno da monarquia ao país. O Marechal Deodoro da Fonseca não pretendeu derrubar a monarquia, mas apenas derrubar o último Gabinete parlamentar da História imperial brasileira. Os acontecimentos levaram-no à proclamação da República, mas sua insegurança sobre a vontade popular fez-lhe admitir convocar um plebiscito sobre o tipo de regime que o Brasil desejaria, que terminou nunca acontecendo.

A partir de 1891, todas as Constituições Brasileiras subsequentes (1934, 1937, 1946 e 1967) não permitiram o retorno à monarquia parlamentar, sendo que a última Constituição emendada de forma ampla em 1969, em seu art. 47 § 1º determinava que:

*“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”.*

Tal tipo de comando legal superior, que estabelece que uma norma constitucional nunca pode ser mudada, nem mesmo por emenda à Constituição, é denominada pelos constitucionalistas de “cláusula pétrea”.

No mundo, as “cláusulas pétreas” apenas são alteradas quando há rupturas institucionais, isto é, revoluções ou tomadas de poder com violação à ordem constitucional vigente. Neste caso, a Assembleia Constituinte, que é criada para fazer uma nova Constituição, é denominada de “Poder Constituinte Originário”. Os “poderes constituintes originários” que romperam com a ordem constitucional anterior são, portanto, poderes revolucionários, razão pela qual as previsões imutáveis do sistema anterior (“cláusulas pétreas”) nada valem.

Por outro lado, sempre que o Parlamento de um país altera a Constituição sem romper as instituições, isto é, seguindo o devido processo legal, o Poder Constituinte, que se transforma em Parlamento, é chamado de “Poder Constituinte Derivado”

Ora, a Constituinte de 1987 foi convocada pela Emenda Constitucional número 26, nos termos determinados pela Constituição de 1967 reformulada em 1969, razão pela qual, sendo poder constituinte derivado, não poderia ter alterado as “cláusulas pétreas” da Constituição de 1967, ou seja, não poderia introduzir cláusula que admitisse a alteração da “Federação” ou da “República”.

Ocorre que os constituintes de 1987 entenderam que tinham um poder constituinte “originário” e não “derivado”, pelo que admitiram um plebiscito, com atraso de quase 100 anos, para que o povo escolhesse se deveria manter a República e Presidencialismo ou adotar o parlamentarismo republicano ou monárquico.

Cumprir explicitar que plebiscito é um instrumento político de exercício democrático pelo qual o povo decide sem necessidade de representação, isto é, decide diretamente.

Os doutrinadores discutem a diferença entre “plebiscito” e *referendum*, muitos não vendo distinção entre as duas formas de exercício político direto da vontade popular. Outros entendem que o plebiscito é o exercício da vontade popular para a escolha de um caminho institucional de interesse do povo, sendo o *referendum* a confirmação ou não de um ordenamento já previamente escolhido pelos representantes do povo, ou seja, os legisladores e os administradores públicos.

O certo é que, na Constituição de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, foi estabelecido no art. 2º 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.*

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

**§2º** *O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo”.*

Tal artigo foi fruto de amplo trabalho de convicção desenvolvido pelo deputado Henrique da Cunha Bueno, e obteve o maior número de assinaturas de deputados e senadores do que todas as propostas apresentadas ao debate do plenário do Congresso Nacional com poderes constituintes, em 1988.

A “cláusula pétrea” da Constituição anterior, portanto, foi esquecida e o país teve de decidir se preferia ou não a volta da Monarquia Parlamentar.

A polêmica criada pelo art. 2º do ADCT da Constituição Federal de 1988 alcançou o dispositivo imediatamente posterior, assim redigido:

“Art. 3º A revisão constitucional será realizada após 5 anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

Frente aos mencionados preceitos, alguns intérpretes entenderam que a revisão constitucional realizada a partir de outubro de 1993 só poderia ocorrer se o parlamentarismo ou a monarquia fossem adotados, razão pela qual consideraram inconstitucional a antecipação do plebiscito para 21 de abril de 1993.

A maioria dos intérpretes, todavia, considerou os dois artigos desvinculados, dispondo sobre matérias diversas e não interligadas.

Na verdade, o art. 3º surgiu da experiência portuguesa. Mirando-se na Constituição Portuguesa de 1976, que previu uma ampla revisão para cinco anos depois, os constituintes brasileiros incluíram idêntica norma no texto da *lex maxima*, reconhecendo a validade da experiência lusa.

O art. 2º, como já mencionado, teve origem totalmente diversa, sendo fruto do trabalho do deputado Cunha Bueno.

A redação do dispositivo, todavia, foi infeliz. A monarquia só poderia ser parlamentarista, não havendo mais espaço, desde a revolução francesa, para monarquias absolutas no mundo, principiando a desaparecerem, desde aquela época.

Se a monarquia só pode ser parlamentarista, isto é, com um Chefe de Gabinete, que é quem governa o país, escolhido pelo Congresso, e um Chefe de Estado, que representa o povo e o país perante terceiros e inclusive perante o governo, à evidência, a colocação teria de ser apenas entre presidencialismo e parlamentarismo, este podendo ser republicano ou monárquico.

Na cédula que idealizei, o eleitor votaria num sistema ou noutro. Se votasse no parlamentarismo, escolheria o monárquico ou republicano:

<input type="checkbox"/> PRESIDENCIALISMO <input type="checkbox"/> PARLAMENTARISMO .....	<input type="checkbox"/> Monárquico <input type="checkbox"/> Republicano
---	---

Tal ponto de vista expus em artigo escrito para a *Folha de S.Paulo* em 12 de abril de 1991, mostrando que a cédula para o voto popular não teria de expor três formas de governo que o povo deveria escolher (presidencialismo; parlamentarismo republicano ou parlamentarismo monárquico), solução que a Câmara dos Deputados terminou, infelizmente, adotando com farta resistência dos parlamentaristas.

O que representam, todavia, no mundo atual, estas formas de governo? É o que passo agora a analisar.

## DOS SISTEMAS DE GOVERNO

### PRESIDENCIALISMO REPUBLICANO

O presidencialismo clássico não é o americano. Este foi apenas o primeiro sistema criado. A tradição inglesa de Parlamento forte fez da experiência americana uma experiência ímpar, pois que o Parlamento nunca perdeu sua dignidade, desde a preparação da Carta Magna daquele país, este ano completando 229 anos, pois promulgada com sete artigos em 1787.

O presidencialismo clássico, entretanto, foi aquele desenvolvido por todos os países que procuraram copiar a solução americana, sem a mesma tradição parlamentar.

Hegel, que contestou Montesquieu, de quem foi aluno espiritual, pretendia criar um poder ideal, ao contrário do Mestre, que não se iludia sobre a natureza humana.

O presidencialismo clássico, em que na figura de um homem só se concentra a essência do poder, torna-o mais vulnerável às tentações próprias de quem detém a força e, com o tempo, com ele se identifica, transformando aqueles que governa, não em seus superiores a quem deveria servir, mas em seus inferiores que lhe devem obedecer.<sup>3</sup>

O sistema presidencial de governo tem como seu núcleo básico a rígida separação de poderes, na medida em que cabe ao Legislativo produzir a lei, ao Executivo executá-la e ao Judiciário julgar sua constitucionalidade ou garantir sua aplicação.

Nos diversos sistemas presidenciais, o Presidente eleito pelo povo governa, mas necessita obter do Legislativo os meios legais para fazê-lo. Por esta razão, Montesquieu, relembro, dizia que no sistema de controle unitário “o poder controla o poder”.

No Brasil, após a Constituição de 1988, o modelo presidencialista adotado ofereceu mais força ao Congresso Nacional, o que fez, pela primeira vez, do Presidente um governante mais fraco que no passado, e do Parlamento um congresso mais forte que os anteriores.

A razão deste enfraquecimento do Executivo perante o Legislativo deveu-se ao fato de todo o perfil da Constituição de 1988 ter sido preparado para um governo parlamentar, apenas na undécima hora tendo optado os constituintes pelo sistema presidencialista.

No momento em que houve súbita mudança de rota no decorrer dos trabalhos da Constituinte, não mais foi possível alterar os demais dispositivos, com o que o Brasil já tem, hoje, um sistema mais semelhante ao americano, com acentuado fortalecimento do Congresso Nacional.

Nem por isso, o Presidente da República, que governa com seus ministros por ele escolhidos e é escolhido por voto direto, individual e secreto, perdeu o direito de legislar em casos de urgência e relevância.

Assim é que, por medidas provisórias, pode editar normas com força de lei, que vigorarão por 60 dias (art. 62 da Constituição Federal) devendo ser posteriormente aprovadas pelo Congresso. Rejeitadas ou não aprovadas, neste período, perdem sua eficácia, podendo ser preservado o período de sua vigência provisória, se nada dispuser o Congresso em 60 dias para regular as relações jurídicas das medidas provisórias nascentes. Pode haver uma prorrogação do prazo.

Pode ainda legislar por leis delegadas. A própria expressão esclarece que lei delegada é aquela produzida pelo Executivo com poderes autorizados pelo Legislativo.

Pode, todavia, o Poder Legislativo, no sistema presidencial brasileiro, sustar atos do Poder Executivo para preservar as prerrogativas do Congresso.

Os dois poderes, contudo, subordinam-se ao Poder Judiciário, no que tange à matéria de interpretação do Direito e sua aplicação a casos concretos.

Pelo § 2º do art. 103 da CF/1988, o Poder Judiciário não pode legislar sequer nas inconstitucionalidades por omissão do Legislativo, dispositivo que o Supremo Tribunal Federal nunca respeitou.

No sistema presidencial brasileiro, o Presidente é eleito por quatro anos com um vice-presidente.

Na ausência temporária dos dois ou na vacância do cargo, seus sucessores são o presidente da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal, pela ordem.

Se o presidente e o vice não puderem governar, será declarada a vacância do cargo, devendo ser realizada eleição para seu preenchimento em 90 dias, a não ser que a referida vacância se dê nos últimos dois anos, quando o Presidente será escolhido pelo Congresso Nacional em 30 dias.

De forma a possibilitar o regular exercício do poder, o Presidente pode escolher livremente os ministros de Estado, sem prévia consulta ao Congresso, sendo ainda assistido por dois Conselhos (da República e da Defesa Nacional) para assuntos de segurança ou de especial relevância.

No entanto, em casos de improbidade administrativa, violência às instituições ou crime comum, o Presidente pode sofrer processo de *impeachment*, com a possibilidade de ser afastado de suas funções.

## PARLAMENTARISMO

O parlamentarismo clássico é o inglês ou o belga, posto que neles o chefe de governo é realmente aquele que governa.<sup>4</sup>

O parlamentarismo clássico pressupõe o bipartidarismo ou o pluripartidarismo. Nos países em que o bipartidarismo dominou durante muito tempo, como na Inglaterra, tal parlamentarismo revestiu a forma de governo majoritário, ou seja, o partido que ganhava as eleições governava sem necessidade de apoio e participação do partido derrotado. Hoje, o pluripartidarismo começa a infiltrar-se na Inglaterra. Nos países em que o pluripartidarismo prevalece, o modelo é consensual. O partido ou a coligação vencedora governa com participação de muitos partidos; inclusive de partidos minoritários.

O governo decorre, pois, de um consenso político, reflete-o e se orienta em tal linha. A Inglaterra tem, nos últimos anos, visto o fortalecimento de outras correntes partidárias, impondo pela primeira vez, no atual governo, a busca de apoio com legendas menores.

### **PARLAMENTARISMO REPUBLICANO**

No Brasil, para o plebiscito de 1993, diversos movimentos surgiram em defesa do sistema parlamentar de governo.

A corrente republicana, de maior força, propôs um modelo semelhante àquele hoje em vigor na França e em Portugal.

O chefe de Estado seria o Presidente da República eleito por pleitos diretos, no estilo do sistema presidencial vigente.

O Presidente da República, todavia, não governaria. Representaria o país em solenidades, receberia a indicação do Congresso para a formação do governo e poderia, nos casos colocados na Constituição, dissolver o Congresso antes do tempo para uma consulta popular.

O Gabinete, com um Primeiro-ministro escolhido pelo Parlamento, é que governaria. O Parlamento detectaria as diversas correntes de opinião e escolheria um Gabinete que tivesse apresentado o plano de governo mais adequado para o momento.

Pela proposta republicana, o Gabinete escolhido não poderia ser dissolvido nos primeiros seis meses.

Por outro lado, o Congresso, se derrubasse sucessivos gabinetes, poderia ser dissolvido pelo Presidente da República com antecipação das eleições regulares. Na proposta republicana, o gabinete seria escolhido por deputados e senadores.

Prevaleceu o presidencialismo no plebiscito.

Assim, no parlamentarismo republicano, o Presidente eleito diretamente pelo povo tem sempre mais expressão política que o Primeiro-ministro e, em momento de crise, pode deflagrar processo de reformulação do sistema de governo. A França viveu esta experiência nos choques entre Chirac e Mitterrand, quando aquele era Primeiro-ministro, com filosofia de governo diversa do Presidente francês.

Há países, notadamente as Federações, que são bicamerais. Quase sempre a Casa Alta (Senado) representa as unidades federativas. Assim ocorre nos Estados Unidos e no Brasil.

No sistema presidencialista, o sistema bicameral não oferta problemas, embora o mesmo não se dê no sistema parlamentar.

A *Câmara dos Lordes*, na Inglaterra, por exemplo, não tem direito a voto para a escolha do Primeiro-ministro e de seu Gabinete.

Por outro lado, o parlamentarismo republicano pretende ser consensual ou pluripartidário.

Na Grã-Bretanha, o sistema é majoritário. O partido que ganha as eleições (há o bipartidarismo) forma o gabinete com elementos apenas de sua facção política e o partido que perde fica na oposição até as próximas eleições.

Nos países pluripartidários, a formação do Gabinete é determinada por acordo firmado entre os partidos, razão pela qual Lijphart chama tal sistema parlamentar de “consensual”.

Entre os instrumentos de controle do Gabinete pelo Legislativo estão a moção de censura e o voto de confiança.

Pela moção de censura, nas exposições dos Ministros que compõem o Gabinete perante o Parlamento, pode este censurar determinada linha da política governamental, impedindo que seja seguida, sem, entretanto, determinar a queda do Gabinete.

Pelo voto de confiança, se solicitado ao Parlamento e este negá-lo, o Gabinete deve renunciar e esperar a indicação de um novo Governo.

Neste ponto, ressalto que a expressão “voto de confiança”, nos sistemas parlamentares de governo – cujo início dá-se em 1689, na Inglaterra, com o Governo de Orange, momento em que se separam as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo –, tem especial significado. Equivale a saber se o Chefe de Governo continua ou não a merecer o apoio do povo para governá-lo, expresso pela manifestação de seus representantes no Parlamento.

Isso porque o parlamentarismo é, por excelência, o sistema de governo representativo, visto que toda a sua conformação resta plasmada a partir das conquistas populares de coparticipação, no excelente laboratório em que a Inglaterra se transformou, por muitos séculos, para a experiência democrática.

#### PARLAMENTARISMO MONÁRQUICO

No Brasil, a proposta do Movimento Parlamentar Monárquico, nos instrumentos de controle de Gabinete, introduziu algumas inovações sobre a proposta do parlamentarismo republicano para o plebiscito de 1993.

Entendiam seus seguidores que o Rei é um Chefe de Estado que não cria problemas para o Chefe de Governo, visto que não disputa com ele qualquer espaço político.

No parlamentarismo republicano de eleição indireta, o nível da crise pode ser reduzido, posto que, o Chefe de Estado tem mandato certo, enquanto que o do Chefe de Governo é incerto. Assim, aquele passa a representar a nação e não mais seu partido político, podendo, inclusive, conviver com Gabinete formado por elementos que se oponham à postura de seu partido, sem ter, todavia, a força de um Presidente eleito diretamente pelo povo.

Os atritos podem ocorrer, contudo, em face de ser o Chefe de Estado um político originário da mesma estrutura política que elege o Chefe de Gabinete.

Nesta inexistência de oposição entre os dois chefes reside a tranquilidade maior das monarquias do séc. XX.

Compreende-se também que, na Inglaterra, país onde nasceu o Parlamentarismo, a Câmara Alta (*Câmara dos Lordes*) não tenha influência nas decisões, na medida em que são nobres os seus componentes. Desde a separação do Parlamento britânico em dois, graças ao estadista Simon de Monfort em 1254 – sendo que à Câmara dos Comuns se ascendia por eleição e à *Câmara dos Lordes* pela sucessão hereditária – que as sementes da separação natural estavam lançadas.

No parlamentarismo monárquico brasileiro, o Chefe de Estado não disputaria espaços políticos. No dizer de D. Pedro de Orleans, teria como função defender “o povo contra o governo”.

No mais, os instrumentos de indicação, escolha e derrubada do Gabinete seriam iguais aos do parlamentarismo republicano.

A escolha do rei, todavia, se faria por meio da representação popular no Congresso. Caberia ao Congresso entre os membros da família real de Bragança escolher seu rei, garantindo-lhe a sucessão hereditária.

Em verdade, no sistema parlamentar monárquico, a soberania popular é que determina a escolha do rei.

Em 1990, o então rei da Bélgica, por não desejar assinar lei que autorizava o homicídio uterino (aborto), em face de suas profundas convicções católicas, renunciou ao trono, tendo o Presidente do Parlamento assinado a lei, que só o rei poderia assinar, por estar vago o cargo.

No dia seguinte à assinatura, o Parlamento reuniu-se e escolheu um novo Rei, ou seja, o próprio Rei renunciante.

Na Suécia, quando morre um rei, o parlamento se reúne para decidir se devem ou não proclamar a República, tendo sempre mantido a monarquia e a linha sucessória.

O projeto parlamentar monárquico possuía, entretanto, outras vantagens, como o Banco Central autônomo, a burocracia profissionalizada, a dissolução incondicionada do Congresso, o voto distrital misto, a reformulação partidária, a reformulação da representatividade dos modelos federativos no Congresso Nacional e a reintrodução da fidelidade partidária.

Tais mecanismos adicionais tornavam a proposta parlamentar monárquica mais atrativa que a republicana, por ter adotado soluções que em outros países parlamentaristas têm sido bem-sucedidas.

### ANÁLISE COMPARATIVA

O sistema parlamentar de governo propicia a plenitude do exercício democrático, em face de todas as correntes de pensamento nacional poderem ser representadas nas Casas Legislativas, permitindo, por outro lado, que, nas composições que se fazem necessárias para a formação de Gabinetes, os parlamentares escolhidos pelo povo exerçam sua força de representação, na indicação, participando e controlando o Gabinete encarregado de governar o país<sup>5</sup>.

Os governos de um homem só, assim como aqueles originados das absolutas e despóticas monarquias ou ditaduras, não podem conviver com o sistema parlamentar, pois neste a representatividade popular é essencial e não naqueles.

O presidencialismo, ao contrário, surge – nos modelos conhecidos, exceção feita à solução americana, que se constitui em um parlamentarismo presidencial – como versão atual das monarquias absolutas do passado.<sup>6</sup>

O Presidente, uma vez eleito, é titular absoluto e – irresponsável por seu mandato, nomeando ministros e auxiliares, sem qualquer necessidade de controle e à revelia da vontade popular – eis que o eleitor que o escolhe tem os seus direitos políticos restritos ao voto periódico e nada mais.

Com pertinência, Raul Pilla entendia ser o presidencialismo sistema de governo de “irresponsabilidade a prazo certo”. Uma vez eleito o Presidente da República, o povo deveria suportá-lo, bom ou mau, até o fim do mandato. Se muito ruim, apenas a ruptura institucional poderia viabilizar sua substituição, posto que a figura do *impeachment* é aplicável somente à inidoneidade administrativa e não à incompetência.

Contrariamente, o parlamentarismo é o sistema de governo da “responsabilidade a prazo incerto”. O governo apenas se mantém enquanto merecer a confiança do eleitor. Senão, será substituído, com a crise política encontrando remédio institucional para sua solução.

Durante a Guerra das Malvinas, a primeira-ministra da Inglaterra era obrigada a comparecer diariamente ao Parlamento para prestar contas de sua ação. Se perdesse a guerra, seria derrubada e substituída por outro ministro porque a responsabilidade é a nota principal do parlamentarismo. O presidente da Argentina, por seu lado, ofertava as informações que desejava ao povo, sem a responsabilidade de dizer a verdade, visto que se sentia livre para “fabricá-la”. A derrota argentina provocou

seu afastamento, por meio de ruptura institucional, à falta de mecanismos capazes de equacionarem tais crises no sistema presidencial.<sup>7</sup>

O sistema parlamentar é, por outro lado, sistema conquistado pelo povo. Nasce de suas aspirações e reivindicações. Assim foi na Inglaterra e em todos os países em que se instalou.<sup>8</sup>

Já o presidencialismo, pelos seus resquícios monárquicos, torna o Presidente da República um monarca não vitalício, constituindo-se em sistema outorgado pelas elites políticas dominantes, que sobre escolherem entre elas aqueles nomes que serão ofertados à disputa eleitoral, necessitam dos eleitores apenas para sua indicação.

Em outras palavras, no sistema parlamentar o eleitor controla o Parlamento e este controla o governo, durante o mandato legislativo. No sistema presidencial, sobre não ter o eleitor o poder de escolha de uma gama variada de candidatos, mas somente entre os poucos elencados pela elite, sua participação política resume-se, exclusivamente, no depósito de um voto na urna e nada mais.<sup>9</sup>

Conforme demonstrarei neste artigo, o sistema parlamentar, para permitir esta corrente de mútuos controles, deve se alicerçar no voto distrital, de um lado, e no direito de dissolução do Congresso por parte do Poder Moderador, de outro. Este poder moderador existe nos sistemas parlamentares republicanos e monárquicos, sendo efetivo no republicano e dinástico no monárquico. Pode ser misto.

Na primeira estaca do sistema, o voto distrital permite que o eleitor conheça, conviva e controle o seu representante, que, por seu lado, depende da reeleição, no distrito em que vive e por que concorre, de representar condignamente aqueles que nele depositaram o voto e a confiança.<sup>10</sup>

Graças ao voto distrital, o Parlamento se transforma, efetivamente, na Casa de representantes de todos os segmentos e correntes do pensamento político, econômico e social de uma nação. A própria escolha, pelo parlamentar, do Gabinete que deve governar o país será sempre exercitada com a preocupação de intuir a vontade de seu eleitor. Sua participação na escolha do governo e no seu controle, em verdade, transforma-o em *longa manus* da vontade popular.

Por outro lado, o direito do Chefe de Estado de dissolver o Congresso, se este derrubar Gabinetes constituídos, com muita frequência, traz elemento de estabilização às relações entre Parlamento e Gabinete, visto que se “irresponsável” o Parlamento, poderá o Chefe de Estado consultar novamente o eleitor para saber se aquele Parlamento continua a merecer confiança de seu eleitorado.

E a própria separação da figura de Chefe de Estado da do Chefe de Governo não permite que o Chefe de Estado seja envolvido nas crises políticas, fator de equilíbrio que o presidencialismo não pode ofertar pela confusão na mesma pessoa de duas representações.<sup>11</sup>



Não é sem razão que nas 21 únicas democracias estáveis que o mundo conheceu, sem solução de continuidade, de 1945 até 1984, 20 eram parlamentares e naquela única presidencial (a americana), o Parlamento é de tal forma vigoroso que derruba presidentes, ao contrário dos demais países presidencialistas em que os presidentes fecham os Congressos.<sup>12</sup>

Por outro lado, a experiência latino-americana, com o modelo presidencialista, é penosa, na medida em que a falta de mecanismos para solução de crises políticas tem levado todos os países, que o adoraram, a regimes pendulares, os quais vão da ditadura à democracia precária e desta à ditadura.

O presidencialismo é, portanto, um sistema tendente à democracia, mas inibido pela sua origem e pela pouca confiabilidade do homem no poder, razão pela qual não poucas vezes trabalha contra a democracia.<sup>13</sup>

O parlamentarismo, pela sua própria formulação de conquista popular, é sistema plenamente democrático, motivo por que, nas muitas crises por que passa, encontra sempre formas renovadas de preservação da democracia e da vontade popular.

Entre o parlamentarismo puro e presidencialismo puro colocam-se os sistemas mistos, como o francês e o americano.<sup>14</sup>

Mister se faz, todavia, rápida observação. Nos sistemas parlamentares puros, os partidos políticos se fortalecem e passam a representar as aspirações populares.

No presidencialismo puro, as estruturas partidárias são fracas, meros instrumentos institucionais para que as personalidades, nem sempre com elas identificadas, possam alçar-se ao poder.

Os partidos políticos são, portanto, instrumento do povo no parlamentarismo e das elites políticas dominantes no presidencialismo.<sup>15</sup>

Os sistemas mistos parlamentaristas de que falávamos são aqueles em que se procura solução intermediária, ofertando menos participação governamental ao Chefe de Governo, que o dirige ao lado do Chefe de Estado.

Assim é que o Presidente da República, na França e em Portugal, indica determinados ministros que divergem e discutem com o chefe de governo a política que deva ser adotada para o país.<sup>16</sup>

A solução não nos parece ideal, na medida em que, por ser o Presidente da República não demissível e sê-lo o primeiro-ministro, nos impasses criados, se pertencentes a coligações partidárias ou partidos diversos, nem sempre encontram mecanismos de solução fácil, no arsenal jurídico-institucional.

## MECANISMOS DE EFICÁCIA DO PARLAMENTARISMO

### BANCO CENTRAL AUTÔNOMO

Uma das críticas que os presidencialistas fazem ao sistema parlamentar de governo é a instabilidade econômica que as quedas de Gabinete podem provocar.

No sistema presidencialista brasileiro, frases mal interpretadas pela imprensa, segundo as autoridades, se proferidas pelo Presidente ou pelos Ministros da área econômica, são capazes de elevar o dólar, derrubar a Bolsa, pressionar a inflação ou criar pânico no mercado.

Segundo os presidencialistas, se tais fatos ocorrem em sistema mais estável, que dizer o que ocorrerá em cada queda de Gabinete e escolha de um novo.

Acontece que a maioria dos países que adotam o sistema parlamentar tem um mecanismo importante para enfrentar as crises políticas, qual seja, a independência do Banco Central.

Se o sistema de governo é parlamentar e os gabinetes podem ou não durar, em face do sucesso da política implantada, o Banco Central deve ser autônomo, com sua direção sendo eleita com mandato certo por um período determinado de anos (5, 6, 7 ou 8 anos), de tal maneira que as crises políticas não afetem a estabilidade econômica.

O Banco Central tem como função administrar a moeda. Dar-lhe estabilidade. Não permitir que seja corroída pela inflação.

A Constituinte de 1988 objetivou separar a administração do Banco Central daquela do Tesouro Nacional, proibindo, inclusive, pelo art. 164, que financiasse o governo. Desta maneira, o crônico déficit público do Tesouro Nacional não poderia ter a ajuda, sempre inflacionária nesta matéria do Banco Central:

*"Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.*

*§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.*

*§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.*

*§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e*

*das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.”*

A Constituição de 1988, outrossim, eliminou o Conselho Monetário Nacional, cabendo exclusivamente ao Banco Central estudar a política monetária adequada.

Nada obstante a clareza do dispositivo, a autonomia e independência do Banco Central em relação ao Tesouro Nacional são ainda utópicas. Dependendo a sua conformação de lei complementar, que ainda não foi produzida, argumentam os Ministros da área econômica que o Banco Central pode continuar a suprir o Tesouro Nacional, em suas dificuldades maiores.

Esta dependência do Banco Central à política do Ministério da Fazenda e do Planejamento, no entanto, é sempre inflacionária.

Na proposta parlamentarista monárquica, o Banco Central seria autônomo, com diretoria eleita por prazo certo e com proibição absoluta de financiamento do Tesouro Nacional. A função do Banco Central seria, pois, a de garantir a estabilidade da moeda, não permitindo sua corrosão pela inflação.

Em menor ou maior escala, tal independência do Banco Central ocorre em todos os países parlamentares civilizados.

É que a moeda é o grande elemento de estabilização de uma economia. Administrada sem interferências políticas permite o controle adequado da inflação.

Não sem razão, os economistas declaram que a moeda, o contrato e a propriedade devem ser assegurados pelos sistemas jurídicos para a estabilidade econômica.

É de se lembrar que no presidencialismo americano, o Sistema de Reserva Federal (Banco Central) é autônomo.

## **BUROCRACIA PROFISSIONALIZADA**

O segundo aspecto de particular relevância para que o sistema parlamentar seja eficaz é o da burocracia profissionalizada.

Muitos dos críticos do sistema parlamentar alegam que, nas quedas de Gabinete, a Administração Pública resta desorganizada, visto que cada governo cria uma nova administração. Ora, até que o novo governo comece a administrar, há solução de continuidade em relação às administrações anteriores. Em outras palavras, o país fica parado durante a escolha de um Gabinete e no início dos trabalhos do novo Governo.

É que no Brasil formou-se a tradição presidencialista de que cada governo deve mudar, por inteiro, a Administração anterior. Conserva apenas os funcionários dos escalões inferiores e reformula, com amigos pessoais e sem experiência administrativa, todos os quadros superiores.

Desta forma, cada Presidente, Governador ou Prefeito, termina por começar a governar com pleno domínio da máquina, apenas alguns meses após a assunção do cargo.

No sistema parlamentar de governo, em contrapartida, inexistente tal forma de procedimento típico do sistema presidencial.

Como há soluções institucionais para as crises políticas no sistema parlamentar – o que não existe no sistema presidencial, a não ser o traumático processo de *impeachment* –, os países que o adotam esculpem uma burocracia profissionalizada. Desta forma, nas crises políticas o país continua a ser administrado por quadros de servidores especializados, ocupantes dos postos mais destacados do plano de carreira. Tais funcionários gerem a coisa pública, independente de controles políticos.

O que é, pois, burocracia profissionalizada? É a carreira do servidor público assegurada por concurso, promoção e estabilidade.

No Brasil atual, o servidor público concursado pode chegar no máximo a ser Chefe de Seção. Os demais cargos, denominados “cargos de confiança”, são preenchidos por amigos dos que detêm o poder. No sistema parlamentar, a burocracia profissionalizada leva o servidor público à antessala do poder político.

Um exemplo, talvez, facilite a compreensão. Hoje, o Ministro da Fazenda escolhe para Secretário da Receita Federal um indivíduo de sua confiança, mesmo que não seja integrante dos quadros da Fiscalização. Assim sempre foi no Brasil. Os fiscais prestam concurso, estão habilitados, mas não podem, se não forem amigos do Ministro, ser aproveitados nos cargos superiores.

Na burocracia profissionalizada tal procedimento seria inaceitável. Nela, o Ministro da Fazenda só poderia escolher para Secretário da Receita Federal aqueles agentes da Receita que estivessem no final da carreira, o que espelharia experiência, com o que não só o funcionário público seria valorizado, como o país continuaria a funcionar com administradores não políticos durante as crises políticas.

Desta forma, o Banco Central autônomo garantiria a estabilidade da economia e a burocracia profissionalizada garantiria a estabilidade administrativa. Os dois instrumentos são comuns nos países parlamentares e raros nos países presidencialistas.

O jornal *O Estado de S. Paulo* em 03/01/2015, página 03, mostrou que o Governo Dilma tinha mais de 113.000 servidores não concursados, enquanto Barack Obama tinha 4.000 e Ângela Merkel 600!!!

## VOTO DISTRITAL

Outro aspecto de particular relevância diz respeito ao voto distrital. No Brasil, o sistema presidencial desconhece tal imprescindível realidade, tornando o eleitor um cidadão sem qualquer autoridade sobre seu representante.

Pelo regime de eleições proporcionais em cada Estado, os deputados podem receber votos dos eleitores de todos os municípios, com o que não têm responsabilidade perante eles.

Uma vez eleitos, não respeitam nem os partidos a que se filiaram, nem aqueles que neles votaram, por não saberem quem são. Só voltarão a pensar no cidadão alguns meses antes das próximas eleições.

Os eleitores não participam do Governo, portanto, no regime proporcional, se não através da digitação de um nome nas urnas eletrônicas.

O voto distrital, contrariamente, permite o controle do eleito por seu eleitor.

Com efeito, o representante é obrigado a residir há algum tempo no distrito por onde concorrerá. Cada Estado é dividido em um determinado número de distritos. O candidato, pelo sistema distrital, só poderá obter votos dentro de seu distrito, cabendo a cada partido indicar um candidato para aquela região. Ou mais, se a lei permitir.

Uma vez eleito, seu eleitor sabe onde ele reside, como procurá-lo, como apresentar suas reivindicações, assim como de que forma controlá-lo.

Um deputado eleito desta maneira certamente terá maior cuidado em cumprir suas promessas eleitorais, pois por elas será cobrado.

Cria-se, pois, um sistema em que o eleitor não é um mero detentor do direito de votar, sem qualquer outra ação, mas um real fiscalizador de seu representante no distrito em que está domiciliado.

Alguns países adotam o sistema eleitoral misto, ou seja, uma parte do Congresso é eleita pelo sistema distrital e outra pelo sistema proporcional.

Aqueles que preferem o sistema proporcional podem concorrer em todo o Estado. Preservam-se, desta forma, as possibilidades das grandes lideranças nacionais, que não ficam restritas exclusivamente a sua base distrital. Permite-se, de outro lado, que as lideranças locais apareçam e prestem sua colaboração sobre o controle do eleitor.

A Alemanha, que adota o sistema distrital misto, para o voto proporcional exige que os candidatos participem de uma lista de partidos e cada partido pelo percentual eleitoral que obteve elegerá os primeiros candidatos de sua lista. A lista pela ordem numérica será feita dentro dos partidos, exigindo, pois, maior fidelidade de seus membros. Estes subirão, com o tempo, na lista, se desejarem concorrer em eleição proporcional, até chegarem ao topo da lista.

Este é o sistema vigente na Alemanha. Portugal, que adota o sistema proporcional, segue sistema semelhante.

Presido a Comissão de Reforma Política da OAB de São Paulo constituída por ilustres juristas como José Afonso da Silva, Nelson Jobim, Alexandre de Moraes, Dalmo Dallari, Almino Affonso, José Gregori, Maria Garcia e outros eminentes juristas.

Na nossa proposta levada à Câmara, optamos pelo distrital misto com voto proporcional em 50% das vagas, mas com eleição direta e não em lista.

## FIDELIDADE PARTIDÁRIA, REPRESENTAÇÃO E REFORMULAÇÃO DOS PARTIDOS

Outros três institutos jurídico-políticos necessários para o funcionamento do parlamentarismo são a fidelidade partidária, a representação populacional e a redução do número de partidos.

Costuma-se criticar o parlamentarismo, em tese reconhecido como um sistema mais civilizado de governo, à luz da inexistência de partidos políticos no país. A tese é simples. Enquanto o país não tiver partidos políticos o Brasil não pode ser parlamentarista, visto que este sistema depende dos partidos políticos.

Tenho rebatido esta crítica dizendo que enquanto o país não for parlamentarista, o país não terá partidos políticos. Só o parlamentarismo possibilita o surgimento de partidos ideológicos fortes. Normalmente, um partido de direita, um de esquerda e um de centro, com pequenas variações como de centro esquerda e centro direita.

Os países presidencialistas não têm partidos políticos fortes, visto que no presidencialismo os partidos são menos importantes que as pessoas. Estas é que governam e não as estruturas partidárias. Os Estados Unidos não têm partidos políticos ideológicos. Os dois existentes são patrimonialistas (Partido Republicano e Democrata) e têm conotação liberal.

O Brasil não possui partidos políticos. Possui conglomerados, legendas de aluguel, e alguns deles lutando para ter perfil de partido político, sem o conseguirem plenamente.

A necessidade de redução do número de partidos é, pois, imposição, assim como o estabelecimento da fidelidade partidária. Ninguém é dono de seu voto. Goza o candidato, no sistema parlamentar de governo, da estrutura partidária, por isto não pode deixá-la sem perder seu mandato para seu suplente imediato.

Com a fidelidade partidária, os partidos se fortalecem no parlamentarismo e facilitam a reaglutinação de ideias em torno de programas de governo.

Outro aspecto relevante para um funcional sistema parlamentar de governo é a reformulação da representação dos Estados no Parlamento.

Hoje, praticamente 2/3 do Congresso são controlados por 1/3 dos eleitores nacionais e, via reflexa, 1/3 do Congresso por 2/3 dos eleitores. Criaram-se duas categorias de eleitores, os de primeira linha, que são da região norte-nordeste-centro-oeste, e os de segunda linha, que estão na região centro-sul.

Se o país não reformular a representação para reduzir tais distorções, correr-se-á o risco de se ter um Parlamento capaz de formar Gabinetes constituídos pela expressão maior do menor número de eleitores e não a representação paritária de todos os eleitores.

Cada brasileiro deveria ter o mesmo valor e a mesma densidade eleitoral, razão pela qual se impõe a reformulação da representação nacional no Parlamento brasileiro.

#### **DISSOLUÇÃO INCONDICIONADA DO CONGRESSO**

O sistema parlamentar de governo é um sistema de controles mútuos. O eleitor controla o Parlamento que, por seu turno, controla o Gabinete. O Chefe de Estado, por outro lado, controla o Parlamento por meio do mecanismo da dissolução antecipada do Congresso e da convocação de novas eleições, se a Casa Legislativa eleita não der sustentação a sucessivos Gabinetes, provocando sucessivas crises políticas.

O Chefe de Estado, no sistema parlamentar monárquico, é o Rei, que tudo observa e tem como função precípua, nos termos constitucionais, defender o povo contra os governos.

Nos republicanos, o chefe de Estado desenvolve estas funções, eleito direta ou indiretamente.

Se um Parlamento aprova sucessivos votos de desconfiança para os Gabinetes, por intermédio do Parlamento, cabe ao Chefe de Estado consultar o povo, com novas eleições, perguntando-lhe se aquele Parlamento que não confia nos Gabinetes que elege continua, por sua vez, a merecer confiança do povo.

Em algumas monarquias, o poder de dissolução antecipada é instrumento político, que pode ser usado pelo próprio Chefe de Governo, como é o caso da Inglaterra, em que o sistema, todavia, é majoritário. Até há pouco, apenas dois partidos disputavam o poder sem dar chance a outros, visto que no sistema distrital nunca conseguiam, em nenhum distrito, obter cadeiras, derrotando os candidatos do Partido Trabalhista ou Conservador.

Hoje, o quadro já mudou com o aparecimento de novas estruturas partidárias.

No mais das vezes, entretanto, tal defesa da cidadania é exercida pelo Monarca, nos termos da própria Constituição ou pelo Presidente, nas Repúblicas Parlamentares.

No Brasil, a dissolução incondicionada do Congresso seria fundamental para que o parlamento fosse responsável. Se a Constituição criar hipóteses raras e de di-

fícil ocorrência para a dissolução, uma certa irresponsabilidade passará a revestir o Congresso. Na dissolução incondicionada, não.

Dizem os políticos que o que mais apavora os parlamentares é a eleição. E ter que, mais cedo do que se esperava, enfrentar novas eleições, por não ter sido o Parlamento responsável ao administrar crises políticas ou ao escolher Gabinetes. É algo que termina por gerar maior responsabilidade nos congressistas.

Nas Federações, por fim, nada impede que o sistema parlamentar possa ser adotado nas demais unidades federativas. À evidência, nestas circunstâncias, não há necessidade de um Chefe de Estado para as unidades federativas das demais esferas.

O sistema parlamentar funcionaria, no Brasil, com regras definidas para as hipóteses de dissolução antecipada, que poderia ser deflagrada pelo último Chefe de Governo ou pelo Chefe de Estado.

A diferença substancial entre o parlamentarismo monárquico e o republicano está na figura do Chefe de Estado. No mais, conforme a realidade de cada país, a escolha do Chefe de Governo pelo Parlamento segue ritual semelhante.

As monarquias constitucionais do Japão, Inglaterra, Suécia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda e Espanha têm sido mais estáveis que o presidencialismo da maior parte dos países desenvolvidos e que o próprio parlamentarismo republicano da Alemanha, Itália, França, Portugal e Finlândia, nada obstante a estabilidade destes países.

Por outro lado, a Tailândia é uma monarquia constitucional parlamentar mais estável que o parlamentarismo republicano da Índia, país asiático com idênticos problemas.

Convenço-me, todavia, que, se os mecanismos aqui sugeridos não forem objeto das duas correntes de sistema (republicano ou monárquico), o sistema fracassará como já fracassou em 1961-1962.

Nesta hipótese, o país continuará, pendularmente, situado entre o fracassado modelo presidencialista, que tantas crises criou ao Brasil, e um sistema mutilado de parlamentarismo que não equacionará as distorções do regime.

De qualquer forma, a reflexão nacional que se faz sobre temática de tal envergadura é de particular utilidade, pois o brasileiro começa a plasmar com segurança sua concepção de cidadania, principalmente na concepção do combate à corrupção, esta sempre maior no presidencialismo que no parlamentarismo.

## SISTEMA IDEAL PARA O BRASIL

---

O período político mais estável que o Brasil conheceu foi à época do Segundo Império, em que o país possuía o sistema parlamentar de governo. Por aproximadamente 50 anos, mesmo enfrentando uma guerra externa, a que o país foi levado sem preparação, os Gabinetes se sucederam, mas a estabilidade permaneceu.<sup>17</sup>

Rui Barbosa, que como visto, foi o introdutor do presidencialismo no Brasil, declarava, desconsolado 10 anos após, que preferiria a instabilidade do parlamentarismo à irresponsabilidade do presidencialismo, em “desabafo” que deveria ter feito ou fazer pensar todos os constituintes (originários e derivados) brasileiros de todas as épocas<sup>18</sup>.

O presidencialismo no país apenas trouxe insegurança política, com períodos de ditadura real e outros de débil democracia. De 1889, quando uma quartelada derrubou a monarquia do Brasil, ao ponto de Marechal Deodoro pensar ter derrubado o Gabinete e não a monarquia, o Brasil conheceu revoluções periódicas (1918, 1924, 1930, 1937, 1954, 1957), sucumbiu à ditadura de 1930-1945 e ao regime de exceção (1964 a 1984), precisando de seis constituições para conformá-lo (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988)<sup>19</sup>.

E nestes 28 anos de Constituição, tivemos um *impeachment* presidencial e um afastamento da presidente por deliberação da Câmara dos Deputados, sobre a presidente Dilma ter dirigido o mais corrupto governo da história do mundo.

Em termos históricos, portanto, a experiência presidencialista não foi positiva e a parlamentarista não foi, de rigor, negativa, excetuando-se o “Quasimodo Parlamentar” editado, quando da renúncia de Jango.

Em termos de desenvolvimento atual, não obstante os desacertos da política econômica governamental, graças a empresários e empregados, o País mantém relativa confiabilidade externa, não obstante o esforço governamental em destruí-la. Não há, pois, razão para não se adotar o sistema parlamentar que, por ser o mais estável no concerto das nações, representa também a forma mais democrática e civilizada de governo.

Quando se diz que o Brasil não pode adotar o parlamentarismo porque não tem partidos políticos, deve-se responder, como já mencionei anteriormente, que o Brasil não possui partidos políticos porque não adotou o parlamentarismo.

Nem se diga que, por ser um Estado Federativo, o Brasil, dificultaria o exercício dessa forma mais civilizada, pois deve-se lembrar que a Alemanha, Canadá e Austrália também o são e o parlamentarismo tem permitido a segurança das instituições, mesmo nas crises políticas, sociais e econômicas mais graves que viveram.<sup>20</sup> Nestes países, todavia, as funções legislativas são diferentes.

No parlamentarismo, eleito um irresponsável é derrubado pelo Parlamento por um voto de desconfiança. No presidencialismo, sua derrubada, sem ruptura institucional, só se dá por meio do processo traumático do *impeachment*. Não há “voto de desconfiança” capaz de afastá-lo, mesmo que tenha deixado de ter a confiança do povo que o elegeu.

Em outras palavras, como nenhum governo administra sem a confiança do povo, o parlamentarismo encontrou os meios para, sem traumas, afastar o mau governo e substituí-lo por governos que recebam o apoio popular atual. No presidencialismo, um governo que não conta com a confiança da sociedade e abalado por toda a espécie de vícios, inclusive por atos provados de corrupção, só pode ser afastado por maioria qualificada no Parlamento. No Brasil, 2/3 dos parlamentares da Câmara e do Senado.

Por isto, a história brasileira é rica em golpes de Estado, sem contar um suicídio, um *impeachment* e outro a caminho. Ostenta, nossa República, nítida demonstração de fracasso do sistema adotado, lembrando-se que, até mesmo a monarquia, quando conviveu com o parlamentarismo, teve maior duração democrática do que qualquer período presidencialista.

Lembro que, com voto distrital (puro ou misto), Banco Central autônomo, burocracia profissionalizada, além de cláusula de barreira para criação de partidos e fidelidade partidária, com poucas exceções para mudança de legendas, todas elas com nítida conformação ideológica, o parlamentarismo funciona, como ocorre nos países desenvolvidos e emergentes, inclusive alguns com crises religiosas graves, como a Índia, ou pequeno desenvolvimento, como a Tailândia.

O Brasil, com 35 legendas – não conheço nenhum filósofo capaz de formular 35 ideologias políticas distintas – é prova inquestionável de que o sistema é propiciador de variadas negociações pouco saudáveis, na troca de cargos e favores.

Não sem razão nossa carga tributária é superior à dos EUA, Coreia do Sul, Japão, Suíça e semelhante à da Alemanha, em grande parte para atender exclusivamente aos governantes e seus amigos enquistados ou agregados às delícias do poder.

## CONCLUSÃO

---

Com base em todo o exposto, entendo que o momento é de amadurecimento das instituições e o Brasil necessita, de uma vez por todas, abandonar aquelas que trazem resquícios das monarquias absolutas, visto que, no presidencialismo, o Poder Executivo é hipertrofiado e os Poderes Legislativo e Judiciário enfraquecidos.

Só teremos plenitude democrática e uma carta suprema mais estável se abandonarmos, definitivamente, o sistema presidencial de governo, principal causa de todas as crises políticas que vivemos no século XX e começos do XXI.

Se tivéssemos o sistema parlamentar, já há algum tempo a crise recessiva na qual estamos afundando teria sido superada. O governo Dilma constitui, pois, nítida demonstração da falta que faz o parlamentarismo.

Quando os índices de sua popularidade rondaram permanentemente a casa dos 10% é que, de há muito, o índice de confiança do brasileiro deixara de sustentá-la, algo que também há muito tempo, em sistema parlamentar de governo, teria permitido, sem traumas, seu afastamento.

Embora quem tenha que mudar a Constituição sejam aqueles que foram eleitos pelo sistema atual e que, portanto, usufruem de suas benesses, entendo que chegou o momento de o povo brasileiro considerar o sistema parlamentar de governo para votar, nas próximas eleições, naqueles que estiverem dispostos a defendê-lo, propugnando interesses nacionais acima de interesses pessoais.

Em meus livros *Uma Breve Teoria do Poder; Uma Breve Teoria sobre o Constitucionalismo; Uma Breve Introdução ao Direito e O Estado à luz da História, da Filosofia e do Direito exponho*, com maior profundidade, os temas neste artigo, superficialmente, apresentados.

## NOTAS

**1** Agradeço, na elaboração deste trabalho, a colaboração de minha assistente Dra. Ana Regina Campos de Sica, que me auxiliou na revisão do texto.

**2** José Alfredo de Oliveira Baracho ensina: “Vimos, nas exposições aqui efetuadas, que as discussões sobre regime parlamentarista, regime presidencialista, ou, como alguns preferem, sistema presidencialista de governo, denominação citada no famoso livro de Haroldo Laski, quando ele analisa o sistema presidencialista norteamericano, suscitam algumas colocações (*Simpósio Minas Gerais e a Constituinte*, Fase I, Ed. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, abril de 1986, p. 211).

**3** Hart, em *The Concept of Law* (Ed. Clarendon, Oxford), mostrou que se os regimes não são plenamente democráticos, as leis feitas para serem cumpridas por governantes e governados terminam apenas incidindo sobre os governados.

**4** Lipjard em *Democracies* (Ed. Yle University Press, 1984), divide as democracias em majoritárias ou consensuais, tais como a inglesa ou a belga. Em ambas, tenham maior ou menor duração os Gabinetes, a representatividade democrática se faz por inteiro.

**5** Locke escreveu: “Em segundo lugar, a autoridade legislativa ou suprema não saberá assumir por si mesma o poder de governar por decreto arbitrários improvisados, antes deverá dispensar justiça e decidir os direitos dos súditos mediante leis fixas e promulgadas e juízes autorizados e conhecidos. Pois por não ser escrita a lei natural, e assim impossível de achar em parte alguma, salvo nos espíritos dos homens, aqueles que, por paixão ou má-fé, a concederem ou aplicarem, não poderão ser com facilidade persuadidos de seu erro aonde não havia juiz estabelecido; e assim não nos serve devidamente para determinar os direitos e demarcar as propriedades de quem vive nela, especialmente quando cada qual é dela juiz, intérprete e executor, e isso em caso próprio; e ele assistido pelo direito, não dispondo senão de seu próprio vigor, carece de força necessária para defender-se de injúrias ou castigar os malfeitores. Para evitar inconvenientes tais, que perturbem as propriedades dos homens em seu estado natural, unem-se estes em sociedades para que possam dispor de uma força unida da companhia inteira para defesa e segurança de suas propriedades, e ter regras fixas para demarcá-las a fim de que todos saibam quais são os seus pertences. A este objeto cedem os homens seu poder natural à sociedade em que ingressam, e a República coloca o poder Legislativo em mãos de quem se tem por idôneas, confiando nelas o governo por leis declaradas, pois de outra maneira a paz, tranquilidade e propriedade de todos se encontrariam na mesma incerteza que no estado natural” (Ensaio sobre o governo civil em “O Poder Legislativo”, item 2 – Separação de Poderes, p. 79, Ministério da Justiça/Fundação Petrólio Portella e Fundação Milton Campos, coletânea organizada por Nelson Saldanha, Brasília, 1981).

**6** Não sem razão, Rui Barbosa se lamentava, após ter introduzido o presidencialismo no Brasil, que: “se há uma coisa a estranhar na nossa história política, pelo menos, é esta impressão causada no meu espírito, é que se há um poder forte, um poder onipotente, cujo pedido de faculdade não possa tomar a sério, um poder que só carece de ser limitado, contra o qual os direitos constitucionais têm necessidade de se rodear de novas garantias, é o Poder Executivo”, continuando “ninguém se acautela, se defende, se bate contra as ditaduras do Poder Executivo. Embora o Poder Executivo, no regime presidencial, já seja, de sua natureza, uma semiditadura” [...] “onde o governo se realiza pelo sistema parlamentar, o jogo das mudanças ministeriais, dos votos de confiança, dos apelos à nação, mediante a dissolução das Câmaras, constitui uma garantia, já contra os excessos do Poder Executivo, já contra as demasias das maiorias parlamentares. Mas, neste regime, onde para o chefe do Estado não existe responsabilidade, porque a responsabilidade criada sob a forma do *impeachment* é absolutamente fictícia, irrealizável, mentirosa, e onde as maiorias parlamentares são manejadas por um sistema de eleição que as converte num meio de perpetuar o poder às oligarquias estabelecidas, o regime presidencial criou o mais chinês, o mais turco, o mais russo, o mais asiático, o mais africano de todos os regimes” [...] “ao governo pessoal do Imperador, contra o qual tanto nos batemos, sucedeu hoje o governo pessoal do Presidente da República, requintado num caráter incomparavelmente mais grave: o governo pessoal de mandões, de chefes de partido, governo absoluto, sem responsabilidade, arbitrário em toda a extensão da palavra, negação completa de todas as ideias que pregamos, os que vimos envolvidos na organização desse regime e que trabalhamos com tanta sinceridade para organizá-lo” (em *Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, de Alir Ratacheski, Curitiba, 1985, p. 16-17).

**7**

Luís Alexandre Carta Winter relembra: “É necessário haver uma prestação de contas do ministério aos parlamentares, que são, afinal de contas, os representantes do povo e, é através deles que o povo deve governar. Não se pode impunemente faltar e continuar governando. Como diz Pilla: ‘o povo não é, como no sistema parlamentar, soberano de um dia – o dia da eleição –, mas, verdadeiramente o senhor dos seus destinos, porque, por intermédio dos representantes, a sua influência se está continuamente exercendo no governo. E, como os representantes se podem transviar, e os mandatários podem trair o mandato, o instituto da dissolução do Parlamento restabelece as relações normais entre o povo e os seus representantes. Não há, nem até hoje foi sequer concebido, mais perfeito mecanismo político que o do sistema parlamentar. É realmente a obra-prima da arte política’” (*O Parlamentarismo e a Experiência Brasileira*, 1983, p. 32).

**8**

Montesquieu escreveu sua clássica obra *Do Espírito das Leis*, a partir das lições de Locke e da experiência parlamentar inglesa, que tanto o influenciou. A influência parlamentar inglesa foi de tal ordem que até hoje o presidencialismo americano tem no Parlamento órgão tão forte quanto o Executivo.

**9**

Max Weber, em seu *Dois Vocações: Política e Científica* (Ed. UnB), ao comparar o sistema político americano com o alemão, mostra como a democracia no presidencialismo inexistiu, na medida em que a escolha do candidato oficial do partido passa, necessariamente, por uma seleção eleitoral *interna corporis*, prevalecendo a força da direção sobre a ampla liberdade de escolha do povo, condicionado, mesmo nas eleições primárias, a decidir por nomes previamente indicados, sem sua participação.

**10**

Em nosso livro *A Separação de Poderes* (Ed. PrND e IASP) às p. 45-51, discorreremos mais longamente sobre os dois mecanismos viabilizadores do sistema parlamentar.

**11**

Alir Ratacheski ensina: “A apatia, a indiferença pelo que o governo faz ou vai fazer, no regime presidencialista, imprime na alma nacional sensação de indiferença e orfandade. A maioria das criaturas não sente a presença do Estado, a não ser no momento de pagar tributos. Mas essa presença faz-se madrastra. Aos poucos o cidadão vai malquerendo o vereador, o prefeito, o deputado, e, assim, até o Ministro do Planejamento. Político, para a maioria das pessoas, no regime presidencialista, é o embusteiro, o enganador, o falso profeta. Outro aspecto que faz do presidencialismo um regime rançoso é a sua incapacidade de ajustar-se e superar as crises. Basta um episódio “Juruna” para que o pânico se instale na alma nacional, com repercussão até nas bolsas de valores. Ao contrário, o parlamentarismo, por sua extrema flexibilidade, absorve as mais imprevistas situações. Se o governo não estiver em condições de enfrentá-las, pode ser fácil e suavemente substituído. Para cada nova conjuntura, ainda como afirma o saudoso estadista Raul Pilla, “terá a Nação o governo adequado: isto pode ser o Parlamento como um sensor da nacionalidade e nele se refletem todos os sentimentos, todas as necessidades e todos os desejos dela” (*Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, Curitiba, 1985, p. 28).

**12**

Lijphart, em seu livro *Democracies* (Ed. Yale University Press, 1984), demonstra que, com regimes mistos ou puros, são parlamentarista Canadá, Austrália, Itália, França, Israel, Alemanha, Suécia, Noruega, Japão, Holanda, Bélgica, Finlândia, Áustria, Luxemburgo, Dinamarca, Nova Zelândia, Reino Unido e Islândia, e presidencialista os Estados Unidos.

**13**

Norberto Bobbio, em *Teoria das Formas de Governo* (Ed. UnB), relembra que Montesquieu, por não acreditar na natureza humana, formulou a teoria tripartida para que o poder pudesse “controlar o poder”. Seu desencanto com a experiência humana no governo levou-o a intuir a referida divisão.

**14**

Analisamos a matéria, em maior profundidade, no livro *Roteiro para uma Constituinte* (Ed. Forense, 1987).

**15**

José Carlos Graça Wagner, em seu livro *Os Partidos Políticos* (Ed. PrND e IASP, 1986), retrata tal realidade.

**16**

A Comissão Afonso Arinos pretendia adotar sistema misto com o país sendo dirigido, no estilo espartano, por dois chefes e com dois conselhos, ou seja, o Gabinete dos Ministros Parlamentares e o Conselho de Estado do Presidente da República. A solução parece-nos perigosa pela possível desresponsabilização do governo, a partir de choques, quando divergentes as políticas sugeridas por um e por outro.

**17**

Alir Ratachesky em *Do Parlamentarismo, na Futura Constituição* (Ed. Curitiba, 1985, p. 20), ensina: “Aos poucos, pela prática do regime, as imperfeições foram sendo expungidas e, quando adveio o presidencialismo, em 1891, nosso regime político era um dos mais invejáveis do continente americano. O Poder Executivo era exercido por um Ministério. Em 1847, foi criada a presidência do Conselho de Ministros. E graças à flexibilidade do regime, que se adapta a todas as transformações, sem golpes de Estado ou revoluções, foi possível, sob seus auspícios, consumarem-se reformas profundas na vida nacional. Não se pode ignorar, também, ter sido essa fase do exercício do parlamentarismo no país, que preparou os maiores estadistas de toda nossa história, projetando-o como uma das grandes nações da época. Foi uma escola de estadista que o presidencialismo fechou, com a implantação da Carta de 1891. Mesmo aqueles que lograram destaque, no início da República, tiveram sua formação política consolidada sob o influxo daquele período histórico”.

**18**

É ainda Rui Barbosa quem leciona: “discute-se hoje com muito calor, na tribuna e na imprensa, a questão de saber se, no tocante a essas instituições funestas que tornam irresponsáveis os governos, e estabelecem o predomínio da incapacidade, o remédio não seria substituir a república presidencial pela república parlamentar. Quanto a mim, apesar de tudo, hesito ainda. Mas começo a sentir que não haverá talvez nenhum outro meio de chegar, entre nós, a um governo realmente democrático fundando a responsabilidade no poder perante o povo, e chamando o mérito e a capacidade à partilha do poder, à gestão das finanças, à administração dos negócios estrangeiros e à elaboração da lei. Não se poderão adiar por muito tempo reformas tão essenciais sob pena de lançar o país na desordem, e comprometer os interesses mais caros de seu crédito e da existência mesma (em *Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, Alir Ratachesky, Curitiba, 1985, p. 18).

**19**

Raymundo Farias de Oliveira escreve: “No Brasil, o presidencialismo foi gerado no ventre do golpe mortal desferido contra a monarquia. Portanto, nasceu de cima para baixo, foi imposto à consciência cívica da Nação arbitrariamente pelos articuladores do golpe. Não se pode negar a bem da verdade histórica, que a República sim, esta vinha sendo preconizada pelos republicanos já organizados em Partido, Clubes e Jornais. Ora, a República não precisava ser necessariamente presidencialista para sobreviver. Em verdade, a euforia e o delírio dos inimigos da monarquia diante do êxito do golpe liderado pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca contra o Império, não se desprezados os efeitos dinamitadores dos artigos e discursos de Rui Barbosa, acabaram por despertar verdadeira síndrome de imitação constitucional à grande República do Norte, onde, como já se viu, as razões históricas e políticas foram bem outras a influenciarem o invejável documento constitucional. Assim, um dos males congênicos de nosso presidencialismo é o de não ter passado pelo “processo” vivido pelos americanos do norte. Anoitecemos “parlamentaristas” – situação que vinha desde 1847 – e amanheçemos “presidencialistas” com a instauração da República” (“Males Congênicos do Nosso Presidencialismo”, jornal *O Estado de São Paulo*, 11.1.87, p. 44).

**20**

Em nosso artigo “O Direito em Frangalhos” (LTR, Suplemento Tributário nº 69/86), analisamos os males que o plano de estabilização trouxe à nação, o que só foi possível graças ao presidencialismo. Tal insensatez seria impossível no regime parlamentar, onde em nome de 130 milhões de brasileiros, um cidadão não poderia decidir o seu destino, sem ter que prestar contas.

---

## O PARLAMENTARISMO

### J. BERNARDO CABRAL

Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (1981/1983). Membro efetivo da Academia Amazonense de Letras (Janeiro/1983), Relator-geral da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (1989). Ministro de Estado da Justiça (15-03-1990 a 09-10-1990). Senador (1995/2002). Presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal 1997/1998 e 2001/2002). Consultor da Presidência da Confederação Nacional do Comércio, a partir de 1º de fevereiro de 2003. Doutor *Honoris Causa* da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO – (maio/2005). Doutor *Honoris Causa* da Universidade Federal do Amazonas – UFAM – (março/2009). Membro Efetivo da Academia Internacional de Direito e Economia (maio/2010). Doutor *Honoris Causa* da Academia Brasileira de Filosofia (março/2012), Membro Efetivo da Academia Carioca de Letras (julho/2013). Benemérito da Associação Comercial do Rio de Janeiro.



Início estas reflexões deixando claro que não nos será possível ir muito longe na compreensão das ideias políticas sem a verificação de como estão elas relacionadas com os fatos políticos.

Assim, não há como deixar de lembrar passos da Monarquia e os primeiros do regime republicano. É que a objetividade e a imparcialidade, que a perspectiva histórica possibilita, tornam viável, nos dias presentes, uma avaliação mais exata das circunstâncias que presidiram, entre nós, o destronar da Monarquia e a adoção do regime republicano.

E uma plêiade de historiadores da mais alta posição, brasileiros ou não, refletindo sobre a época histórica em questão, tem, a quase unanimidade, concluído de forma uníssona: ao contrário do que registrado em muitos outros confins, não se acusou, entre nós, uma censura ideológica, que tornasse a Monarquia um dado insuportável. Dir-se-ia, mesmo, que ela terminou muito mais por erros de cálculo e equívocos pessoais, que geraram reações do mesmo nível, que por intolerabilidades institucionais. Nem mesmo a tensão dialética Parlamento-Coroa atingiu, em momento algum, os níveis agudos, que em outros países, fermentaram o fortalecimento da aspiração parlamentarista e o enfraquecimento do centralismo decisório. A composição do Congresso era marcadamente reveladora da predominância, em seus quadros, de uma elite, que só tinha a beneficiar-se do sistema da Monarquia, e da relativa impunidade, ou irresponsabilidade jurídica, que o envolvia.

Apontam-se, é verdade, vários incidentes ou eventos históricos, como formadores do caldo de cultura, em que a República acabaria por crescer e afirmar-se. Assim se referem, por exemplo, à questão “Christie”, ou mesmo à questão religiosa. Ora, a primeira, por si só, tenderia a confinar-se em mero episódio disciplinar militar, revelador da impetuosidade da oficialidade jovem, mas incapaz de fazer o aluir das instituições monárquicas. E a segunda, com os meandros misteriosos que o conflito Igreja-Maçonaria propunha, teria, cedo ou tarde, uma inelutável vocação para a discussão antes que para o embate aberto.

Creemos que o passo decisivo, que instabilizou o regime, há que ser buscado no despertar, em nosso Exército, de um espírito triunfalista e afeiçoável ao exército do poder. E tal despertar, se deu, por sem dúvida, na guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. Data de então a consciência, por parte do Exército, de sua importância, estrutural e, por consequência, de seu poderio institucional. Uma vez espicaçado tal estado de espírito, bastará uma fagulha, para que o brasileiro entre em combustão. E esta fagulha – mais que isso, verdadeira bomba incendiária – adviria com a abolição da escravatura: a incipiente burguesia econômica, a nascente plutocracia rural viu, ali, grave ameaça a seus privilégios. E personificou no soberano a origem de todo o mal. Estava pavimentado o caminho que conduziria à aliança da força militar com a força econômica, episódio mais tarde tantas vezes repetido, forjado para a derrubada

não tanto da Monarquia, mas do monarca. E tanto assim foi que, anedotas, algumas picarescas em demasia, cercam os momentos que impeliram um renitente Deodoro a proclamar a República. E tanto assim foi que adotamos um modelo presidencialista muito mais próximo da Monarquia ortodoxa, do que da acenada república democrática. E tanto assim foi que, por primeira vez, nos afastamos das inspirações francesas, e nos refugiamos numa adaptação “tupiniquim” do Presidencialismo norte-americano. Com isso, pretendíamos, à brasileira, casar nossa já visível nostalgia monárquica com as proclamadas visões de modernidade que a República ensinaria.

O Presidencialismo brasileiro é filho direto e dileto da Monarquia. Historicamente mesmo, nossos primeiros presidentes foram personalidades que, ao tempo do reinado, haviam ocupado postos de relevância. Nessa qualidade, frequentemente identificavam as fraquezas estruturais dos últimos tempos da Monarquia ao Parlamentarismo, à divisão (quase oposição), característica de então, entre o Gabinete e o Imperador. Soma-se a isso o fascínio do modelo norte-americano (presidencialista) e o nosso proverbial subdesenvolvimento cultural (naturalmente traduzido também na concepção de nossas instituições) e ter-se-á a gênese do Presidencialismo imperial, que as vicissitudes e agruras de nossa vida político-econômica só tem adubado.

De braços dados com essa deformação, temos a também genética, pertinente à estrutura federativa. Não obstante a opção federativa, em verdade sempre fomos, política e pragmaticamente, um Estado unitário. A supremacia da União estava presente na mente do próprio redator de nossa primeira constituição republicana. As vicissitudes, determinantes da acromegálica desenvoltura do Poder Executivo, também vieram a determinar a ênfase marcante que, historicamente, a União Federal experimentou.

A tudo isso ocorreria somar-se novo ingrediente: a importância crescente do Exército nacional, em nossa história. Como instituição armada federal, submetida ao Poder Executivo, o Exército necessariamente teria de ver sua importância magnificada, à medida que a União e o Executivo se fortalecessem. Entretanto, não bastasse isso, alguns fatores endógenos, que os estudiosos têm assinalado, também constituíram reforço à importância do Exército, e o somatório de tudo isso terminaria por animá-lo à assunção de um novo papel no Estado brasileiro. Tais fatores endógenos merecem referência, breve que seja. Temos: **1º** – o caráter fechado da instituição, mais ou menos infensa, no seu dia a dia, ao trânsito aberto com a comunidade. Isso permitiu ao Exército, através de muitas décadas de extrema mobilidade social, manter invejável coesão estrutural e ideológica; **2º** – o caráter tradicionalmente aberto da instituição nos seus modelos de captação de seus integrantes. Isso possibilitou ao Exército crescer e expandir-se mais que as Armas congêneres, além de difundir na população importante aura de aceitação e apreço; **3º** – o constante treinamento da corporação, o que a coloca, bem como a seus integrantes, a cavaleiro das instabilidades sociais, ao contrário do que registrado quanto a outros seg-

mentos sociais, também representativos, mas que se viram ultrapassados pelo ritmo dos acontecimentos.

Explicada esta circunstância gerada por estes fatores endógenos, temos de somar dois outros, esses exógenos, se aí pudermos entender o motivo de ter, a partir de 1964, e como seria imperioso, obrigatório que se fizesse, a partir de uma premissa, pelo menos de uma previsão histórica para que pudesse chegar até o problema de 1964.

E aí, a partir de 1964, o Exército, trocando o seu até então tradicional papel de poder moderador, pelo desempenho da tarefa de tutor e gestor da Nação. O momento mundial – marcado pela tensão Ocidente X Oriente, comunismo x capitalismo – e nossa dependência externa aos Estados Unidos (determinante do papel que exerceríamos na estratégia mundial) são fatores nitidamente endógenos que não poderíamos deixar de somar.

Houve, é certo, um instante de hesitação no Exército, e verdadeiro momento de transição em nossa história: a experiência “parlamentarista” de João Goulart. Recorde-se: o Exército não queria abandonar seu papel moderador; mas também não desejava mais entregar a chefia do Estado a qualquer civil. Daí a imposição de um Parlamentarismo artificial, canhestro, inviável, que, ao primeiro instante em que, amainados os fatores de pressão, seria, como foi, novamente destronado pelo Presidencialismo.

Necessário desfecho de todo esse panorama foi o golpe de 1964 e o autoritarismo que ele desenvolveu. As crises de Deodoro, Floriano, Bernardes e Getúlio Vargas tinham sido superadas, sem arranhões ao poder civil, porque outra a concepção do poder, sustentada naqueles instantes. Infelizmente, em 1964, o desmesurado, paulatino e não controlado crescimento da União e do Executivo encontrou sua principal força armada – o Exército – doutrinariamente decidida a exercer novo papel. Daí o túnel escuro que costumamos a sair. Mas, ao dele sairmos, não soubemos usar a inventiva para prevenir futuras recaídas. Era imperioso buscar uma equação de poder que refreiasse a proverbial inclinação de nosso Executivo ao desempenho autocrático; e que implicasse a participação de toda a Nação, por meio de seus representantes, na condução da coisa pública. E é aí que surge a inspiração do Parlamentarismo, claro que autêntico, claro que muito diverso do adotado em 1961.

Creemos que o Parlamentarismo é a única opção política viável, para assegurar a nosso país um futuro sem os acessos e recidivas dos golpes de Estado periódicos, repetitivos e até previsíveis. Ademais, nunca esta hora foi tão oportuna, uma vez que a situação emergente não mais permite o fanatismo sectário ou as provocações estéreis ou a prepotência arbitrária.

A grande realidade é que a solução político-institucional não pode ser obra de uns poucos – colocados os demais como meras figuras contemplativas – mas depende de toda a sociedade e, sobretudo, da classe política.

Tal solução não pode ser obtida por meio de paliativos contidos em simples emendas constitucionais, já que a nação quer e exige ser tratada com seriedade.

Num regime democrático os governantes, em todos os níveis, são eleitos pelo povo e democracia pressupõe alternância de poder, o que leva a dizer, em outras palavras, que a Nação está cansada de assistir ao jogo de aparências que não mais conseguem escamotear os interesses pessoais.

Se a alternância de poder não significa o fim do mundo – como preconizam os coveiros da democracia, com o slogan de que “o povo ainda não está preparado para votar” – a prática de eleição não pode nem deve significar veículo para a extravasão de idiossincrasias ou abusos de ordem pessoal.

Por tudo isso, volto à minha crença de que o Parlamentarismo é a única opção política viável, podendo assegurar ao nosso país um futuro sem a presença dos que se julgam rezeiros.

É imperioso que criemos mecanismos de difusão do poder e de magnificação do sentido do voto popular. Somente o Parlamentarismo evitará a excessiva concentração de poder nas mãos de um ou de um grupo restrito. Somente o Parlamentarismo devolverá aos Estados membros o peso específico que lhes deve caber, reduzindo a União ao que jamais deveria ter deixado de ser – elemento aglutinador e de coordenação das forças e aspirações nacionais. Somente o Parlamentarismo reforçará o papel da vontade popular, manifestada por meio de repetidas consultas eleitorais, na formação dos escalões que devem conduzir o desempenho da atividade pública. E, como consequência – é ao menos nossa esperança –, as corporações nacionais ficarão atreladas aos interesses nacionais e às aspirações populares, proclamadas no exercício frequente e saudável do sufrágio universal. Exatamente o inverso, pois, do que nossa história, recente ou não, tem registrado.

Pena que se tenha perdido essa oportunidade por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte.

---

# PROPOSTAS E EMENDAS PARLAMENTARISTAS E SUAS JUSTIFICATIVAS

## NEY PRADO

Desembargador Federal do Trabalho aposentado, ex-professor de Ciência Política da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, ex-chefe da Divisão Política do Colégio Interamericano de Defesa em Washington, Estados Unidos, ex-integrante do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, ex-Membro e Secretário Geral da Comissão de Estudos Constitucionais, nomeado pelo Presidente da República para elaboração de Anteprojeto Constitucional 1986/1987; Membro do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio de São Paulo; Membro do Conselho Técnico da Confederação do Comércio do Rio de Janeiro; Membro do Conselho Consultivo do Centro de Integração Empresa Escola de São Paulo; Membro do Centro de Estudos Estratégicos e do Conselho Econômico da FIESP; Membro da Academia Paulista de Direito; Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho; Membro da Academia Paulista de Ciências Jurídicas; Membro da Academia Paulista de História e Presidente da Academia Internacional de Direito e Economia.

## I. INTRODUÇÃO

O Brasil já experimentou praticamente todas as formas de organização política: monarquia absoluta, regência, monarquia parlamentar, presidencialismo com eleições diretas, ditadura, presidencialismo parlamentar e presidencialismo com eleições indiretas, sob liderança militar. Períodos de exceção alternaram-se com períodos de restauração democrática. Tudo foi tentado e nada satisfez!

O atual debate sobre a possibilidade de se adotar o sistema parlamentar de governo vem provocando profundas reflexões sobre o nosso quadro político e, em especial, diante da grave crise institucional por que passa a sociedade brasileira.

Breve incursão na cromodinâmica da história recente do Brasil parece-nos suficiente para concluir que, ao invés de democrático, o nosso processo político tem oscilado entre o autoritarismo e o populismo. Neste movimento pendular, governos fortes, mas quase sempre ilegítimos, têm se alternado com governos populares, porém fracos e demagógicos.

Apoiados nesta evidencia, muitos analistas chegam a afirmar que em nenhum momento o nosso país chegou a conquistar uma sociedade aberta nos padrões de alguns países do Ocidente. As “democracias” porventura existentes no nosso passado se revestiam apenas de características formais. Por isso mesmo, todas as tentativas levadas a efeito a fim de institucionalizá-la acabaram fracassando.

Entretanto, após mais uma fase de sucessivos governos autoritários, um novo ciclo político iniciou-se no país. Diferentemente do passado, há hoje um firme desejo de romper-se definitivamente o processo cíclico no qual o Brasil esteve inserido, para em seu lugar estabelecer-se uma efetiva sociedade aberta.

A atmosfera política do país, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, demonstra que o ideal democrático renasceu como meta e inspiração. As reiteradas manifestações em defesa da nossa carta Magna, o iterativo pronunciamento das lideranças públicas e privadas mais expressivas do país e, especialmente, a mobilização da opinião pública são fortes indicadores de que existe agora no Brasil não apenas desejo, mas firme determinação em transformar o ideal democrático em realidade concreta.

Contudo, não obstante essa euforia, presenciamos atualmente no Brasil um estranho paradoxo. Pois, se de um lado há um consenso nacional, a busca da efetivação de uma sociedade aberta; de outro lado, não se pode negar a existência de certa apreensão quanto ao êxito do processo de aperfeiçoamento político.

Quais seriam as razões de tal paradoxo? Para muitos, reside no fato de que o presente processo político é conduzido no momento em que o Brasil se defronta com problemas e desafios sem precedentes em sua história.

Dentre os principais argumentos, destacam-se a conjuntura internacional confusa e adversa, dívida externa tida como acima de nossa capacidade de resgate a curto prazo; taxa de inflação quase insuportável; a crescente demanda da sociedade por maior participação e melhores condições de vida; a atuação perturbadora dos eternos inimigos da democracia etc. Tudo somado leva a que, não poucas vezes, paire na mente de cada brasileiro uma justificada dúvida quanto às possibilidades de viabilidade do processo liberalizante em curso.

Vivemos, portanto, diante de uma situação anômala. Elegemos a democracia como um objetivo nacional permanente, mas ao mesmo tempo temos sérias dúvidas sobre o real significado de seus valores fundantes; a natureza de sua estrutura; e os princípios que informam a dinâmica do seu processo.

De fato, mesmo entre os segmentos da elite, as controvérsias são inúmeras e profundas; algumas até inconciliáveis, envolvendo o próprio conteúdo teórico e prático da democracia.

Ora, como é possível o povo brasileiro exercer efetivamente a sua soberania e decidir politicamente sobre seu futuro; como bem utilizar-se do voto e participar livremente das eleições periódicas; como ter consciência da real importância da representação política; como identificar o valor e o papel dos partidos políticos; como aferir das vantagens do pluralismo político; como compreender o princípio da desconcentração do poder; como conhecer seus direitos e seus deveres como cidadão?

Como as elites políticas podem interpretar os anseios da sociedade e institucionalizar um pacto político estável, sem que tenha uma visão nítida dos seus respectivos papéis?

### 1. EM QUE CONSISTE UM MODELO POLÍTICO?

O uso corrente, e muito em voga, é considerar-se o termo modelo “como sendo intercambiável com o termo sistema”.

Ora, se “modelo” é aceito como significando “sistema”, cabe indagar o que é um “sistema”.

Em qualquer das acepções, parece-nos que “sistema” é uma palavra adequada para descrever o ordenamento político de uma sociedade, seja pela enumeração estática de seus elementos, seja pelo relato dinâmico do seu funcionamento, seja ainda pela sua classificação com relação a outros sistemas, ou modelos políticos.

Pode-se afirmar, com pequena margem de erro, que os elementos valorativos de um sistema, ou modelo político, efetivamente moldam e definem o caráter da sociedade, suas metas, seus instrumentos de ação e o modo de funcionamento desses

instrumentos. Falar de modelo político sem menção a seus valores fundamentais é como falar do homem sem mencionar sua alma, sua moral, sua ética.

Realmente, o processo político, em sua expressão mais singela, não passa de um modo pelo qual os anseios dos membros de uma sociedade são atendidos ou recusados, e seus suportes são incorporados pelos agentes decisórios daquela sociedade. Esse processo se desenrola por meio de instituições, que canalizam as demandas e os apoios, e desemboca naqueles que detêm o poder decisório, o governo e a burocracia, que em si personificam instituições.

Essas instituições serão mais ou menos eficientes na medida em que são acatadas pela sociedade, no tempo (autoridade histórica) e no espaço geográfico (autoridade corrente). O respeito que merecem as instituições se mede, pleonasticamente, pelo seu grau de institucionalização. Isto é, um órgão social é tanto mais acatado quanto ele é institucionalizado, ou aceito por uma esmagadora maioria da sociedade por um razoável lapso de tempo.

Os elementos dinâmicos de um modelo político fornecem os modos de seu funcionamento. Dizem como agem e interagem os elementos estruturais, informados pelos elementos valorativos. Trata-se, pois, de processos.

Um modelo político só tem um funcionamento fluente e livre de tropeços e escoregões quando existe uma compatibilidade ou pelo menos correspondência entre seus valores e suas instituições.

Dessa forma, parece claro que as três ordens de elementos constitutivos de um modelo político se inter-relacionam e interagem, partindo de um corpo moral, ético, filosófico que informa as instituições e o seu funcionamento. Este, à sua vez, dirá se o todo é coerente e compatível, indicando as possíveis falhas.

O modelo político é, resumindo, a maneira como uma sociedade resolve seus problemas, por meio de instituições de toda ordem, de acordo com normas morais e éticas, em obediência às características determinadas por sua história e por sua formação psicossocial.

A atuação dos partidos no processo político é vital para o funcionamento do sistema.

O grande momento de atuação dos partidos políticos está no processo eleitoral. O êxito do partido dependerá de dois fatores principais:

1. Sua capacidade de corretamente avaliar e interpretar os anseios da nação, e identificar as necessidades da sociedade; e
2. Sua capacidade de convencer o eleitorado de que efetivamente compreendeu seus anseios, e de que será capaz de transformá-los em ações e decisões.

O processo eleitoral tem várias modalidades, consentâneas com a realidade de cada sociedade. Quanto às eleições para o legislativo, cabe distinguir dois tipos: as eleições majoritárias, realizadas em distritos eleitorais, nas quais apenas um candidato por distrito é eleito; e as proporcionais, por legenda, que elegem candidatos proporcionalmente à votação total obtida pelo partido. Essa distinção é importante, pois as primeiras levam o sistema político para o bipartidarismo, e as últimas para o pluripartidarismo.

O presidencialismo é o sistema que perfilhou de forma clássica o princípio da separação de poderes, que tanta fama e glória granjearam para o nome de Montesquieu na idade áurea do estado liberal.

Nessa forma de governo, há três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, exercidos, respectivamente, pelo presidente da República, pelo Parlamento (no caso do Brasil, o Congresso Nacional) e pelo Supremo Tribunal ou Corte Suprema. Toda a concepção do presidencialismo baseia-se na harmonia desses três poderes, sendo que nenhum pode impor-se ao outro ou tentar superar os demais. Para manter esse equilíbrio, há um mecanismo de freios e contrapesos pelo qual um poder controla o outro e cada um depende dos outros dois. O Legislativo pode ser exercido apenas pela Câmara dos Deputados (sistema unicameral) ou por duas casas, a Câmara e o Senado (sistema bicameral).

O presidencialismo tem seu exemplo maior nos Estados Unidos, país que o criou. Podemos apontar “as seguintes características básicas do presidencialismo:

- a. A chefia de governo e a chefia de Estado ficam concentradas nas mãos de uma única pessoa: o Presidente da República;
- b. O Presidente é eleito para mandato determinado, não respondendo, ordinariamente, perante o Poder Legislativo, só podendo ser afastado por meio de cassação (*impeachment*);
- c. O Presidente da República possui ampla liberdade para a formação de seu ministério;
- d. O Parlamento, de igual forma, não pode ser dissolvido por convocação de eleições gerais pelo Executivo;
- e. Só é “compatível com a República, sendo inviável em uma monarquia”.

Muitos doutrinadores classificam o nosso modelo como um “presidencialismo imperial”, numa alusão à concentração de poder da época em que existiam os imperadores absolutistas.

## II. PROPOSTAS E EMENDAS PARA SE ADOTAR O PARLAMENTARISMO NO BRASIL

A necessidade de uma grande reformulação institucional, a ser maduramente pensada e discutida, tem sido objeto de inúmeras propostas, dentre as seguintes:

### PRIMEIRA PROPOSTA: ROBERTO CAMPOS (1985)

Abolição do presidencialismo convencional e sua substituição por um presidencialismo-parlamentar, com as seguintes características:

- › Presidente eleito por seis anos, como Chefe de Estado, com poderes para: **(1)** indicar o Primeiro-ministro, Chefe do Governo, ao qual caberia compor o gabinete, sendo o Primeiro-ministro sujeito a voto de desconfiança; **(2)** substituir o Primeiro-ministro, em caso de voto de desconfiança, podendo, entretanto, como alternativa destinada a desencorajar excessivo rodízio, dissolver o Congresso e convocar eleições gerais; **(3)** exercer o comando das Forças armadas e propor, vetar e promulgar legislação relativa à Segurança Nacional, direitos que caberiam ao Primeiro-ministro em todas as demais matérias.
- › Reforma constitucional, por meio do Congresso transformado em Poder Constituinte.
- › Reestruturação partidária, facilitando-se a criação de novos partidos. O meio de conter a proliferação partidária seria duplo:
  - › Implantação do voto distrital misto;
  - › Exigência de que só fossem representados no Congresso os partidos que conseguissem 5% do voto nacional, na última eleição a que concordassem.

### SEGUNDA PROPOSTA: EDUARDO JORGE - PEC Nº 20-A (1995)

A Proposta de Emenda Constitucional do eminente deputado Eduardo Jorge contém normas constitucionais para o Modelo Parlamentarista de Governo, dentro da con-

cepção 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.

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 séc. XIX, numa sociedade com graves incoerências e discriminações, e que também permitiu o desenvolvimento da democracia em países como Inglaterra, Itália, Suécia, Noruega, Bélgica, Espanha, Canadá, Austrália, Dinamarca, Índia e 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 1930 e, ainda, no Estado Novo, o que gerou o ambiente pouco científico e apaixonado de defesa doutrinária do presidencialismo.

O plebiscito de 1993 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.

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 1988 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 saciedade 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, em que 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, suas 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.

Temos, portanto, diante de nós, dois problemas institucionais de alta relevância. De um lado, um debate sobre o 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 anteriormente 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.

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.

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.

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

#### **TERCEIRA PROPOSTA: ROBERTO JEFFERSON - PEC Nº 282 (2004)**

O intuito fundamental desta proposta de emenda constitucional é enriquecer o debate sobre a reforma política. De fato, se o objetivo é fortalecer o nosso regime democrático, torná-lo mais transparente, menos sujeito à corrupção durante as campanhas eleitorais (por meio do financiamento público), diminuir seu caráter personalista (por meio de listas preordenadas pelos partidos políticos), não podemos omitir deste debate com a sociedade civil a importante questão do sistema parlamentar de governo.

A preferência pelo parlamentarismo arrebanhou boa parte dos nossos parlamentares durante a Assembleia Nacional Constituinte. O anteprojeto de nossa Constituição saiu parlamentarista da Comissão de Sistematização. A proposta de emenda constitucional da Frente Parlamentar Ulysses Guimarães, que visava a instituir o parlamentarismo após a eventual aprovação do sistema de governo pelo plebiscito de 1993, também foi fruto de amplo debate com a sociedade civil. Foi com base nestes textos, que pertencem à história da luta parlamentarista no Brasil, que elaboramos a presente proposição.

Entendemos que o acúmulo de poderes do Presidente da República fragiliza o nosso regime democrático, tendo em conta sobretudo o nosso histórico de governos autoritários bem como o da América Latina. Além de possuir iniciativa geral e reservada para o processo legislativo, o Presidente possui o poder de sanção ou de veto, a iniciativa para emendas constitucionais, a edição de medidas provisórias, a prerrogativa de solicitar urgência constitucional para os projetos de sua iniciativa. O poder



unipessoal e sem responsabilidade política praticamente o transforma em “um monarca republicano”.

Compreende-se o crescimento de atribuições do Presidente da República como decorrência natural do agigantamento das funções do Poder Executivo, entretanto, o Presidencialismo foi concebido dentro de uma ideia de separação rígida entre os poderes, o que não mais se sustenta nos tempos atuais. A própria preponderância legislativa do Executivo está em oposição à ideia de uma separação rígida entre os poderes.

O Poder Executivo agigantado, concentrado nas mãos de um único homem favorece os excessos e os transbordamentos autoritários, quanto mais em se considerando a sua eleição direta, pelo princípio majoritário, o que confere uma legitimidade tão forte capaz de inebriar o ocupante do Poder. A questão a se repensar não é tanto o crescimento das atribuições do Poder Executivo, fenômeno comum às sociedades democráticas, mas a ausência de responsabilidade política do Chefe de Governo. Daí acreditarmos que o sistema parlamentarista seja o mais adequado para o nosso regime democrático. Quanto mais se temos em vista o crescimento de uma aspiração social em relação à reforma política, cujo principal eixo é o fortalecimento dos partidos políticos, dos programas de governo e o conseqüente enfraquecimento do clientelismo político e das eleições em torno de personalidades.

O plebiscito de 1993 foi muito mal conduzido. O medo do novo e a desinformação certamente contribuíram para a opção do eleitorado. Passados mais de dez anos da consulta popular, já se verifica um amadurecimento político das nossas instituições democráticas. A opção entre presidencialismo e parlamentarismo não será feita no escuro, uma vez que já temos uma ampla experiência de governo presidencial nos moldes da Constituição de 1988 e, por outro lado, a proposta de emenda constitucional visa a esclarecer ao eleitorado sobre a estrutura e a dinâmica do sistema de governo a ser implantado. Este último dado é fundamental, visto que os sistemas de governo parlamentaristas são muito discrepantes entre si e nem sempre fornecem o melhor sistema aplicável à nossa realidade política, sendo conveniente a explicação prévia sobre qual parlamentarismo será adotado, com base no resultado favorável das urnas.

#### **QUARTA PROPOSTA: SENADOR FERNANDO COLLOR – PEC Nº 31 (2007)**

##### **O PARLAMENTARISMO EM DEZ QUESTÕES – FRENTE PARLAMENTARISTA**

###### **APRESENTAÇÃO**

A intenção de elaborar este pequeno manual sobre o parlamentarismo partiu de nossa primeira impressão tão logo começamos a divulgar a ideia de apresentar uma proposta no Senado Federal para instituir o sistema parlamentar de governo: a da necessidade de, paralelamente à apresentação, esclarecer à sociedade o que vem a ser de fato o parlamentarismo e quais as vantagens em relação ao modelo tradicionalmente adotado no Brasil.

Porém, esta contribuição constitui apenas um primeiro degrau do imenso desafio que teremos daqui em diante. Ela faz parte também do escopo de trabalho de nossa Frente Parlamentarista, cuja iniciativa é exatamente agregar forças e abrir um grande canal de debate do tema.

Mais do que um simples processo de convencimento, consideramos que a empreitada vai muito mais além. Assim, não só devemos fazer acreditar que se trata de um modelo mais propício à nossa forma de governar, mas também discutir, entre as opções e experiências que o mundo nos apresenta, qual a que melhor se adapta ao caso brasileiro.

Daí a certeza de que a proposta de emenda à Constituição que apresentamos não deve ser encarada como um produto acabado e definitivo, mas sim como um passo inicial de uma matéria passível de aperfeiçoamento.

Por isso, é imprescindível a divulgação não só de seu conteúdo, mas também de sua base programática de forma explicativa, para aí, sim, começarmos a debatê-la de modo mais aprofundado e em todos níveis da sociedade.

Esperamos que esta contribuição, desenvolvida num formato didático e com linguagem acessível a qualquer pessoa, sirva para despertar em cada membro da Frente Parlamentarista e, especialmente, em cada cidadã e cidadão brasileiros, a esperança e a certeza de que somos capazes de mudar para melhor nosso modelo e nossa prática de governo.

##### **O PARLAMENTARISMO EM DEZ QUESTÕES**

###### **1. O que é o parlamentarismo?**

O termo parlamentarismo significa literalmente governo de gabinete, aquele em que o chefe de governo, usualmente um primeiro-ministro, também denominado presidente do conselho de ministros, é escolhido pela maioria parlamentar, normalmente por indicação do presidente da República. Permanece no cargo enquan-

to desfrutar da confiança dessa maioria, mas pode perdê-la mediante aprovação de voto de desconfiança apresentado pela oposição, ou por um voto de confiança por ele proposto e rejeitado pela Câmara dos Deputados. Nessa hipótese, ele se demite, ou propõe ao chefe de Estado a dissolução da Câmara, cabendo ao eleitorado arbitrar, por meio de eleições, o dissídio entre o Gabinete e o Legislativo.

Outra importante característica do sistema de governo parlamentar é a divisão de atribuições entre o chefe de Governo (primeiro-ministro) e o chefe de Estado (presidente da República ou monarca, nos casos dos países que adotam a monarquia). Assim, enquanto esse cumpre as funções de Estado, como manter as relações com estados estrangeiros e exercer o comando das Forças Armadas, aquele se encarrega prioritariamente das funções executivas, ou seja, é o responsável pela administração e política governamentais.

## 2. Existem modelos diferentes de parlamentarismo?

Sim, não há um modelo único entre os regimes parlamentares. Em alguns países (França, Portugal, Irlanda, Áustria e Finlândia), o presidente da República é eleito pelo voto direto, e o chefe de Governo indiretamente pela Câmara dos Deputados, o que lhes dá a condição de uma espécie de sistema misto.

Nos sistemas parlamentaristas tradicionais, o modelo clássico é o inglês, que se distingue dos demais por uma particularidade: a de que a formação do Gabinete não depende de uma investidura formal. O primeiro-ministro é sempre o líder do maior partido, mesmo que não tenha a maioria absoluta de cadeiras da Câmara dos Comuns. Mas esse caso é uma exceção. Em todos os demais, é o partido que possui a maioria do Parlamento, isoladamente ou em coalizão com outros, que elege o primeiro-ministro.

Cabe frisar também que o sistema parlamentar de governo existe tanto nos regimes monárquicos como nos republicanos. No primeiro caso, o chefe da Casa reinante (monarca) ocupa a chefia do Estado, não estando sujeito, portanto, à eleição. A substituição se dá pelas regras da sucessão dinástica, normalmente previstas na Constituição. No regime republicano, com exceção daqueles cinco países citados, o chefe de Estado é eleito de forma indireta.

Para facilitar o entendimento e a diferenciação entre formas de Estado, de governo e regimes políticos, vale observar o seguinte resumo:

**FORMA DE ESTADO:** unitário ou federado

**MODALIDADE DE ESTADO:** monárquico ou republicano

**FORMA DE GOVERNO:** parlamentarista ou presidencialista

**REGIME POLÍTICO:** democrático ou autocrático (totalitário)

## 3. O Brasil já experimentou o sistema parlamentarista?

Por duas oportunidades, diz-se que o Brasil foi governado sob o regime parlamentarista. A primeira vez foi durante a monarquia no séc. XIX (Primeiro e Segundo Reinados), quando foi instituído o chamado Poder Moderador, exercido pelo Imperador, que era também o titular do Poder Executivo. A segunda experiência ocorreu após a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e durou apenas quinze meses. Mas, segundo historiadores, o que se viu não foi propriamente o exercício do parlamentarismo.

No primeiro caso, a existência do Poder Moderador não significou sua adoção, já que, na prática, o poder era todo concentrado nas mãos do monarca, que livremente podia escolher e demitir os ministros, sem submeter seus nomes à apreciação da Câmara, como nos regimes parlamentares.

O que tivemos, nas palavras de Joaquim Nabuco, foram apenas, como ele as denominou, “formas do governo parlamentar”. Em outras palavras, cruas, porém verdadeiras, tratava-se de uma contrafação ou simulação do regime parlamentar.

No segundo caso, o sistema parlamentar de governo foi a solução de emergência encontrada para contornar a crise política aberta com a renúncia de Jânio Quadros e a posse de seu vice, João Goulart. Na verdade, era também uma contrafação de parlamentarismo, pois não previa a dissolução da Câmara, em decorrência da inexistência do princípio da responsabilidade política do Ministério. E no curto período de duração (setembro/1961 a dezembro/1962), sucederam-se no poder três Gabinetes.

Assim, a verdade é que, como os fatos demonstram, com o sistema adotado no Império e o arremedo de 1961, o parlamentarismo ainda não teve sua chance no Brasil, pela simples razão de que nunca chegou a ser praticado.

## 4. Quais as diferenças entre os sistemas parlamentarista e presidencialista?

A principal diferença está no exercício e na concentração do poder. No parlamentarismo, o Executivo é exercido pelo presidente do Conselho de Ministros (primeiro-ministro), sempre com apoio da maioria parlamentar, cabendo ao presidente da República ou ao monarca a representação de Estado. No presidencialismo, as duas atribuições concentram-se no presidente da República.

Assim, o regime é parlamentarista quando há delegação de poderes. É presidencialista quando há separação de poderes. Por que se diz que no parlamentarismo há delegação de poderes e, consequentemente, não há divisão? Porque o Executivo é sempre uma delegação da maioria parlamentar. Em outras palavras, é o Parlamento quem decide a ascensão, a permanência e a demissão do Gabinete. Por isso, o parlamentarismo é o governo da maioria parlamentar. Se o Legislativo aprova um voto de desconfiança contra o Executivo, ou cai o Executivo, ou dissolve-se o Parlamento, convocando-se novas eleições. No presidencialismo, há separação de poderes e o Executivo não depende de maioria parlamentar.

Outra diferença está no mandato do chefe de Governo. Enquanto no presidencialismo o mandato é fixo e estabelecido pela Constituição, no parlamentarismo o chefe de Governo (primeiro-ministro), nem sempre tem mandato. Em alguns casos, ele dispõe de um mandato máximo, podendo ser reconduzido. Mas, via de regra, ele permanece na função enquanto dispuser da maioria e confiança do Parlamento e, com isso, evitam-se as crises políticas no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Assim, pode até manter-se no cargo mesmo quando muda o presidente da República. Em contrapartida, também pode perdê-lo a qualquer momento, por força da perda de sua base parlamentar.

Vale lembrar ainda que no parlamentarismo existe a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados, com imediata convocação de novas eleições. No presidencialismo, a renovação do Parlamento está atrelada às eleições realizadas em intervalos pré-fixados (no caso do Brasil, de quatro em quatro anos).

#### **5. Quais as vantagens do sistema parlamentar de governo?**

A grande vantagem do parlamentarismo é o mútuo processo de controle que ele proporciona na atuação e nas relações do Executivo e do Legislativo. Ao mesmo tempo em que há delegação e dependência entre os poderes, há uma atuante e visível fiscalização do Congresso nos atos e prestação de contas do Executivo. Por outro lado, nos sinais de crise política, o Executivo pode dissolver a Câmara e convocar novas eleições como forma de se legitimar. Essa interdependência gera maior responsabilidade dos poderes e, conseqüentemente, na escolha de seus membros.

Além disso, esse aspecto tende a fortalecer a figura dos partidos e dos blocos de coalizão, já que toda atuação do governo passa a depender do aval do Legislativo, especialmente da maioria parlamentar que o apoia.

Outra vantagem refere-se à maior capacidade e dinamismo do governo na administração pública, na medida em que o sistema parlamentar permite a divisão de atribuições entre o presidente da República e o Gabinete, evitando o excesso e a concentração de responsabilidades no chefe do Executivo.

#### **6. O que muda com o parlamentarismo?**

A principal mudança está na divisão das atribuições do Executivo, que passam a ser exercidas não só pelo presidente da República, mas principalmente pelo primeiro-ministro. Enquanto um atua como representante do Estado, o outro assume a representação de Governo, facilitando sobremaneira a administração e a política governamental, o que alivia os encargos hoje todos concentrados no presidente.

Muda-se também o papel da Câmara dos Deputados, que passa a ter maior responsabilidade, já que as decisões do Gabinete e sua própria manutenção dependerão exclusivamente de sua maioria parlamentar. Assim, a Câmara terá sempre o po-

der de derrubar o Gabinete (Conselho de Ministros), o que certamente implicará uma maior qualificação na atuação dos partidos, na escolha de suas lideranças e nas eleições dos deputados. Mas, em compensação, ela estará sujeita também à sua dissolução, o que gera o equilíbrio entre os dois poderes do Estado.

No caso, a Câmara poderá ser dissolvida pelo presidente da República, principalmente quando constatada crise política, como a sistemática recusa da indicação do Gabinete ou por sucessivas aprovações de voto de desconfiança.

Outra mudança prevista refere-se à drástica redução que haverá na edição de Medidas Provisórias (MP), pois estará restrita a determinados casos específicos (segurança nacional, calamidades e finanças públicas). Além disso, a rejeição de MP por maioria absoluta implicará a queda do Gabinete, caracterizando mais um freio na sua prática.

Por fim, outra alteração relevante é a possibilidade de os estados adotarem também o sistema parlamentarista nas respectivas estruturas políticas e administrativas.

#### **7. O que não muda com o parlamentarismo?**

A eleição para presidente da República é o principal aspecto a ser mantido. Mesmo com a adoção do parlamentarismo, a eleição para presidente continuará pelo sistema de eleição direta da população. Trata-se do modelo adotado na França, Portugal, Áustria, Finlândia e Irlanda.

O mesmo processo continuará também para todos os demais mandatos dos executivos (governos estaduais e prefeituras) e dos legislativos (Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais).

Não sofre alteração também o sistema bicameral de nosso Congresso, ou seja, permanecem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal – como nos moldes da Inglaterra (Câmara dos Comuns e *Câmara dos Lordes*) e da maioria dos países parlamentaristas.

Os princípios gerais que envolvem o processo legislativo também permanecerão os mesmos, assim como todos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição.

Não haverá, portanto, qualquer mudança capaz de afetar diretamente os direitos da população ou dos trabalhadores. Mesmo as regras eleitorais não sofrerão, a princípio, modificações. Essa é uma matéria que demanda outras propostas do gênero, a chamada reforma política, da qual a hipótese de adoção do parlamentarismo é apenas uma delas.

#### **8. Que países adotam o sistema parlamentar de governo?**

Praticamente todas as grandes nações hoje adotam o sistema parlamentar de governo. São países social e economicamente desenvolvidos e os maiores exem-

plos de democracia, como Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Japão, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria, Bélgica, Holanda, Espanha, Portugal, Grécia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, apenas para citar os principais.

Entre as grandes potências, apenas os Estados Unidos adotam o presidencialismo, baseado na forte tradição de suas instituições, no federalismo de fato – com uma verdadeira independência dos estados – e na prática do tradicional sistema bipartidário.

**9. O que é necessário para se adotar o parlamentarismo no Brasil?**

A princípio, basta a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição, como a PEC nº 31/07, já em tramitação no Congresso Nacional. É matéria que necessita ser aprovada, separadamente, por 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois turnos em cada uma das casas.

Ressalte-se que a PEC não está sujeita à sanção ou veto do presidente da República. Ou seja, se acatada pelo Congresso, caberá a ele a sua promulgação.

**10. Quais os principais pontos da PEC nº 31, de 2007?**

- a. Divisão das atribuições do chefe de Estado (presidente da República) e do chefe de Governo (primeiro-ministro), inclusive com discriminação daquelas privativas do presidente da República que independem do referendo do primeiro-ministro, como exercer o comando das Forças Armadas, nomear o Conselho de Ministros (Gabinete) e presidir suas reuniões, decretar a dissolução da Câmara nos casos previstos, convocar e presidir os Conselhos da República e o de Defesa Nacional, entre outras.
- b. Limitação dos casos de edição, pelo primeiro-ministro, de medidas provisórias, que estariam restritas aos casos de urgência e relevância em matéria de segurança nacional, calamidades e finanças públicas. Mesmo assim, na área financeira, permaneceriam algumas vedações, como detenção ou sequestro de bens, poupança popular ou qualquer ativo financeiro, entre outras.
- c. Escolha do primeiro-ministro pelo presidente da República, que deverá ser aprovado pela maioria absoluta da Câmara (em 48 horas e por voto secreto), juntamente com o respectivo plano de governo os nomes do Conselho de Ministros (Gabinete).
- d. Manutenção das atuais regras de eleição direta para presidente da República, com mandato de quatro anos e possibilidade de uma reeleição.

- e. Extinção do cargo de vice-presidente da República.
- f. Criação do cargo de vice-ministro, que também substitui o ministro em caso de queda do Gabinete até a escolha dos novos membros. Poderá ainda comparecer ao Congresso e suas comissões representando o ministro.
- g. Fixação de idade mínima do primeiro-ministro (35 anos) e dos membros do Conselho de Ministros (21 anos).
- h. Previsão de queda do Gabinete por moção de desconfiança aprovada por maioria absoluta da Câmara. A iniciativa deverá ser subscrita por 30% dos deputados, acompanhada de proposta de composição do novo Conselho de Ministros e do respectivo programa de governo. Outra possibilidade de queda do Gabinete é a rejeição de medida provisória por maioria absoluta da Câmara.
- i. Dissolução da Câmara se recusados, por três vezes consecutivas, os nomes do Conselho de Ministros indicados pelo presidente da República e o respectivo plano de governo. Poderá também ser dissolvida pela falta de apoio parlamentar do Gabinete comprovada pela aprovação de sucessivas moções de desconfiança.
- j. Previsão de novas eleições parlamentares até 90 dias após a dissolução da Câmara, que permanecerá com suas funções até a posse dos novos deputados.
- k. Autorização para que os estados decidam sobre a adoção do sistema parlamentarista.
- l. Inclusão de dispositivo transitório na Constituição para definir que o exercício da Presidência da República em janeiro do ano da posse do primeiro presidente da República do novo sistema, que só ocorrerá em 31 de janeiro, caberá ao presidente da Câmara, ou ao presidente do Senado ou, em último caso, ao presidente do Supremo Tribunal Federal.
- m. Entrada em vigor da emenda constitucional a partir da vigência do mandato presidencial subsequente à sua promulgação.
- n. Inclusão de dispositivo para evitar que a PEC seja promulgada, coincidentemente, durante o processo eleitoral, até a posse do presidente da República, pois não haveria tempo para promover as alterações necessárias.

**QUINTA PROPOSTA: SENADOR ALOYSIO NUNES FERREIRA - PEC Nº 9 (2016)**

A presente proposta de emenda à Constituição tem o propósito de instituir no Brasil um novo sistema de governo, que entendemos melhor designado como parlamentarista misto, por envolver aspectos do presidencialismo e outros do parlamentarismo.

De um lado, o Governo é 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, é Chefe de Estado e dispõe das prerrogativas inerentes à essa condição.

Informo que esta iniciativa tem como referência principal a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 1995, de iniciativa política do então deputado federal Eduardo Jorge (PT/SP), e foi naquela oportunidade objeto de amplos debates seja no plano político seja no jurídico.

A iniciativa foi então subscrita por deputados federais alcançando o número constitucional para a iniciativa de proposta de emenda constitucional com um amplo e diversificado leque político-ideológico de subscrições.

Por outra parte, houve também tentativa de rejeitar preliminarmente a iniciativa: um grupo de parlamentares ingressou 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, que negou a liminar.

Observamos também outras realidades e experiência, como a Constituição de outras nações que adota o modelo parlamentarista misto, como a França e Portugal, e mesmo a Lei Fundamental da Alemanha. Entre nós, a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o parlamentarismo na crise do Governo Goulart, serviu também de útil ensinamento.

Embora a iniciativa dos deputados federais brasileiros tenha sido designada à época como “emenda parlamentarista”, temos que a melhor designação seria emenda do sistema de governo misto, porque ele busca harmonizar, na situação concreta do Brasil, aspectos do parlamentarismo com outros do presidencialismo.

Essa é, aliás, a designação que recebe em países que adotam modelo assemelhado, como os citados Portugal e a França, nos quais existe a figura do primeiro-ministro, com as atribuições naturais do cargo, e o Presidente da República não constitui figura meramente protocolar ou simbólica, ao contrário, o fato de ser eleito pelo voto direto de todo o eleitorado, e as funções constitucionais que detêm, fazem do Chefe de Estado um personagem de grande importância do cenário político, diplomático, militar e mesmo administrativo.

Por outro lado, o Primeiro-ministro tem os poderes tradicionais de um Chefe de Governo, 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.

Entendemos 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.

Outra mudança que entendemos razoável é constituir apenas um Conselho, o da República, em lugar de dois. A duplicidade não se justifica, e, creio, acaba por constituir dois conselhos relativamente débeis, e pouco efetivos, ao invés de um único representativo e eficaz.

O cargo de Primeiro-ministro deve ser privativo de brasileiro nato, como o é o de Ministro da Defesa. Como um tem hierarquia sobre o outro, não cabe solução diversas. A respeito da prerrogativa de foro, conhecemos as controvérsias jurídica e políticas pertinentes. Entretanto, se o mesmo é mantido para os demais agentes públicos, e enquanto for assim, cabe ao Chefe de Governo, quando menos, a mesma condição dos ministros de estado.

Por outra parte, quanto ao crime de responsabilidade e seu julgamento, a condição de Chefe de Governo deve assemelhar-se à de Chefe de Estado, razão por que entendemos razoável ampliar, a esse respeito, a competência do Senado.

Outras alterações destinam-se apenas a atualizar aspectos da PEC 20, de 1995, à circunstância histórica do Brasil nesta segunda década do séc. XXI. Como se trata de matéria altamente complexa, o processo legislativo pode indicar a necessidade de novos ajustes técnicos no texto que ora apresentamos.

Em síntese, estamos diante da necessidade de promover um aperfeiçoamento institucional na democracia brasileira. O Brasil viveu alguns bons momentos, que na história ficarão marcados, porque dignos de registro.

Consolidamos a democracia política, que tem na Constituição sua guardiã mais efetiva, e, não obstante muitos percalços, estabelecemos as bases de uma economia fundada em uma moeda consistente e sólida.

Hoje, neste momento grave em que o Brasil vive, todos os avanços decorrentes da Constituição de 1988 estão ameaçados pela crise. Não podemos permitir que a democracia brasileira seja vilipendiada em razão dessa conjuntura difícil por que passa o Brasil.

Precisamos alcançar, na forma e nos termos constitucionais, e em respeito à sua forma e ao seu conteúdo, mediante amplo entendimento político, os caminhos para sairmos desta crise.

Para tanto, precisamos desta crise a oportunidade de lograr um avanço histórico, que, entretanto, respeite a história e a cultura do povo brasileiro. Esta é a ambiciosa pretensão desta proposta de emenda que ora submetemos ao exame do Senado Federal.

**SEXTA PROPOSTA: MINISTRO JOSÉ SERRA/PSDB (2016)**

A primeira grande reforma é implantar o parlamentarismo, espécie de *cláusula pétre*a do programa do PSDB, em torno da qual convergiu o núcleo fundador do partido no final da Assembleia Nacional Constituinte. O modelo de parlamentarismo que defendemos mantém figura do presidente da república como chefe de Estado, representante da Nação no concerto mundial, comandante das forças armadas, intermediário nas relações entre os poderes executivo e legislativo nas mudanças de governo. A ele cabe escolher o primeiro-ministro, chefe do Executivo, desde que disponha de maioria do Congresso para aprovar seu programa de governo. Quando perde essa maioria, o primeiro-ministro se demite e seu governo cai, cabendo ao presidente compor outra maioria ou, se isso não for possível, convocar novas eleições parlamentares.

A segunda grande reforma é no sistema eleitoral: voto distrital para o Legislativo, que poderá ser puro nas eleições de vereadores das cidades maiores e misto, conforme o modelo alemão, para deputados estaduais e federais. Esse é o caminho para aumentar a hoje baixíssima representatividade dos eleitos e baratear as caríssimas campanhas eleitorais.

Além de mais simples, barato e democrático, o sistema distrital facilita o funcionamento de um aspecto essencial do parlamentarismo, que é a possibilidade de se dissolver a Câmara e convocar-se antecipadamente eleições quando não se consegue formar um governo de maioria. Essa possibilidade, diga-se, tende a tornar os votos dos parlamentares no dia a dia do Congresso muito mais responsável.

A terceira grande reforma deveria focalizar a legislação partidária. Convenhamos: é muito difícil se governar um país e melhorar a qualidade da sua política com um sistema de partidos tão fragmentado e cartorial – graças à posse do tempo de propaganda gratuita na TV e aos recursos do fundo partidário. A mudança, no caso, requer a restrição às coligações eleitorais e o estabelecimento das chamadas cláusulas de barreira. Essas cláusulas implicam, em essência, que um partido só tenha assento na Câmara se eleger um número mínimo de representantes.

A agenda de reformas deve prever a implantação do parlamentarismo a partir das eleições de 2018. Até lá seria feita a transição para que o novo sistema funcione bem desde o início. Assim haverá tempo para discutir cuidadosamente e votar a emenda constitucional necessária. Aliás, já há várias emendas apresentadas, entre elas a do Senador Aloysio Nunes, que representa um bom ponto de partida para o debate. Além disso, se deverá promover de forma integral ou, quando for o caso, gradual, as reformas nos sistemas eleitoral e partidário. Mudanças complementares na organização do serviço público também terão de ser promovidas. Apenas para exemplificar, num sistema parlamentarista de governo, os altos cargos dos ministérios devem ser ocupados por funcionários de carreira, incluindo os secretários executivos, que são, na prática, vice-ministros.

Há quem argumente que mudanças como as propostas aqui não devem ser empreendidas em tempos de crise – crise profunda, diga-se. Eu penso exatamente o contrário. Nada mais apropriado do que encarar agora essas questões de frente, começando pelo próprio sistema político.

**III. CONCLUSÃO**

Argumenta-se, com certa razão que, mesmo durante o império, o Brasil não experimentou nenhuma das alternativas clássicas do sistema parlamentar de governo.

Com o advento da república, a matéria foi levada por duas vezes ao escrutínio popular: uma, em 6 de janeiro de 1963; e, outra, em 21 de abril de 1993. Em ambas prevaleceu a opção presidencialista.

Não obstante a ideia não ter vingado, a aspiração pela implantação do parlamentarismo não morreu. A tese insiste em sobreviver.

Mas se quisermos realmente adotá-la como sistema de governo, não podemos desconsiderar alguns requisitos prévios, como, a saber:

- a. Que essa discussão se faça num período de absoluta normalidade institucional, ou seja, numa fase de estabilidade política;
- b. Que o debate sobre o tema seja conduzido no âmbito de uma reforma política;
- c. Que sobre ela se tenha plena consciência de que toda reforma deve ter clara finalidade; que não há reforma perfeita; que não há reforma total; que não há reforma pacífica; que não há reforma previamente acordada; que não há reforma sem tomar como referência a legislação anterior.

Consoante nos alerta o saudoso Oscar Dias Corrêa, “não se pense, contudo, que a simples implantação do parlamentarismo vá resolver os nossos problemas, por encanto, vencer a inflação, acabar com o desemprego e a injustiça social, retomar o desenvolvimento e restaurar a ética na política. Não é ele panaceia milagrosa, maravilha curativa, capaz de curar, de vez, males e dores. Há, evidentemente, um período de adaptação, em que as reações entre poderes buscam a racionalidade e o equilíbrio, e só então se faz sentir a superioridade do sistema. Desde logo, isto sim, se notará a responsabilização do Governo pela condução dos negócios públicos, o que já é conquista apreciável em o novo regime”.

## BIBLIOGRAFIA

---

- BRASIL.** Congresso. Câmara dos Deputados. PEC nº 20-A/1995. Deputado Eduardo Jorge.
- \_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. PEC nº 282/2004. Roberto Jefferson.
- \_\_\_\_\_. Congresso. Senado Federal. PEC nº 31/2007. Senador Fernando Collor.
- \_\_\_\_\_. Congresso. Senado Federal. PEC nº 09/2016. Senador Aloysio Nunes Ferreira.
- CAMPOS,** Roberto. *Além do Cotidiano*. Ed. Record, 1985.
- CORRÊA,** Oscar Dias. *Estudos de Direito Político-Constitucional*. Ed. Renovar, 2010.
- SERRA,** José. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 de abril de 2016.

---

A  
NAÇÃO À ESPERA  
DA REDENÇÃO

**JOSÉ HORÁCIO HALFELD  
REZENDE RIBEIRO**

Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo e Presidente do Colégio de Presidentes dos Institutos dos Advogados do Brasil. Bacharel e mestre pela PUC-SP. Professor-autor da FGV Online. Titular da Cadeira 05 da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Conselheiro do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO-SP.



O Brasil está literalmente conflagrado diante do processo de *impeachment* que tramita perante o Congresso Nacional segundo determina a Constituição Federal, e segundo o rito procedimental determinado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378.

O processo de *impeachment* tornou-se uma guerra com duras acusações de crimes e golpes, revelando as mazelas dos Poderes da República.

Tudo porque se perdeu o verdadeiro sentido de espírito público e de Pátria, com diversos atores apenas querendo vencer ou se aproveitar das oportunidades que surgem com a crise. Assim foi e assim será. Uma desanimadora realidade que nos leva à conclusão de que onde está o poder está a corrupção, onde está o estado está a ineficiência.

*Ubi homo ibi societas. Ubi societas, ibi jus.* Onde está o homem está a sociedade. Onde está a sociedade está o direito. Este é um dos primeiros princípios que se aprende numa Faculdade de Direito, enunciado pelo jurista romano Ulpiano (150-223).

O direito nunca foi instrumento da injustiça. Ao contrário. Mas, tal como uma maldição, a corrupção nos acompanha há muito tempo: “Ao decretar a instauração do governo-geral, em dezembro de 1548, a Coroa (portuguesa) pretendia não apenas garantir a defesa da terra e a cobrança de impostos: queria assegurar também a aplicação da Justiça real no Brasil. O homem escolhido para a árdua tarefa foi o desembargador Pero Borges, ex-corregedor de Justiça no Algarve. Alvará régio assinado em Almeirim, no dia 17 de dezembro de 1548, nomeou-o primeiro ouvidor-mor do Brasil, determinando que ‘todas as autoridades e moradores da colônia lhe obedecam, e cumpram inteiramente suas sentenças, juízos e mandados, em tudo o que ele [...] fizer e mandar’. [...] Como suprema autoridade da Justiça na colônia, o ouvidor-geral podia condenar à morte (sem apelação) indígenas, escravos e ‘peões cristãos livres’, desde que o governador-geral concordasse com a pena. [...] Borges estava autorizado também ‘a entrar nas terras dos donatários por correição e ouvir nelas ações novas e velhas’. [...] Mas o homem que chegou à colônia com a missão de distribuir justiça não tinha ficha limpa. Em 1543, enquanto exercia o cargo de corregedor de Justiça em Elvas, no Alentejo, próximo à fronteira com a Espanha, Pero Borges foi encarregado pelo rei de supervisionar a construção de um aqueduto. Quando as verbas se esgotaram sem que o aqueduto estivesse pronto, ‘algum clamor de desconfiança se levantou no povo’, conforme registrado por Vitorino de Almada em *Elementos para um Dicionário de Geografia e História Portuguesa*, editado em Elvas em 1888. Os vereadores da Câmara de Elvas escreveram ao rei solicitando uma investigação. Em 30 de abril de 1543, D. João III autorizou a abertura de um inquérito. Uma comissão averiguou detidamente as contas e apurou que Borges ‘recebia indevidamente quantias de dinheiro que lhe eram levadas a casa, provenientes das obras do aqueduto, sem que fossem

presentes nem o depositário nem o escrivão’. O prosseguimento das investigações comprovou que Borges havia desviado 114.064 reais – cerca de 50% do total da verba e o equivalente a um ano de seu salário como corregedor. No dia 17 de maio de 1547, depois de o julgamento ser adiado por três anos, Pero Borges foi condenado ‘a pagar à custa de sua fazenda o dinheiro extraviado’. A mesma sentença suspendeu-o ‘por três anos do exercício de cargos públicos’. O corregedor retornou a Lisboa ‘deixando atrás de si triste celebridade’. A 17 de dezembro de 1548, um ano e sete meses após a sentença, o mesmo Pero Borges foi nomeado, pelo mesmo rei, ouvidor-geral do Brasil.” (*História do Brasil para Ocupados*, uma coletânea de artigos organizada pelo historiador Luciano Figueiredo, professor da Universidade Federal Fluminense).

O processo de *impeachment* no Senado Federal não foi compreendido em sua dimensão, mesmo após o julgamento da ADPF 378, pelo Supremo Tribunal Federal, que definiu regras de processamento. Isso porque, em virtude da Lei 1.079 de 1950 ter sido editada anteriormente à Constituição Federal, e passados tantos anos do processo de *impeachment* de 1992, o Poder Legislativo permaneceu inerte, o que impulsionou o Poder Judiciário para uma atuação limítrofe entre a sua função de aplicação do direito e a função do Legislativo de produção da norma.

Apesar de definido o rito do *impeachment* pelo Supremo Tribunal Federal, já estão anunciadas outras questões jurídicas acerca dos novos fatos trazidos em colaboração premiada e interceptações telefônicas.

Além da denúncia de crime de responsabilidade pelo descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e do esquema de corrupção, surgem fatos novos que tanto podem corroborar o quanto denunciado, como servir de enquadramento de oposição ao livre exercício do Poder Judiciário e a probidade na Administração.

Caberá à mais alta Corte do Brasil, dizer se são lícitas tais provas e se poderão ser consideradas, sempre com o alerta do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello de que “Há uma diferença essencial entre a pessoa física que exerce função pública e sua posição enquanto exercente dela. A ausência de intimidade característica desta última se reflete até sobre seu ocupante. Por isso, a lei exige dos titulares de cargo político declaração pública de bens. Não poderia fazê-lo em relação à generalidade dos cidadãos, sob pena de ferir o direito constitucional à intimidade, assegurado no art. 5º” (“FHC e as gravações clandestinas”, *Folha de S.Paulo*, 7.6.1999)

Todo esse quadro revela que o momento político do Brasil é muito grave diante da profunda crise de representatividade. O Poder Legislativo e o Poder Executivo sofrem com os inúmeros escândalos que revelam uma traição aos mandatos conferidos nas urnas. Todos são eleitos com o dever de gerir a coisa pública com responsabilidade. Espírito público e responsabilidade são faces da mesma moeda, pois todo o poder emana do povo. Esse é um princípio fundamental da Constituição da República do Brasil que ilumina todo o sistema político e eleitoral.

São lamentáveis a omissão e ausência de espírito público do Congresso Nacional para promover as alterações necessárias nas regras do sistema político partidário do Brasil. Infelizmente, os partidos políticos transformaram-se em centros de negociação de cargos e vantagens, muitas vezes ilícitas, com programas ideológicos vazios, o que resulta na crise de legitimidade e na indignação da Sociedade com a conduta dos seus representantes eleitos. A necessária e urgente mudança passa pela instituição de regras elementares, como a proibição de que os eleitos para os cargos do Poder Legislativo possam se licenciar para ocupar cargos no Poder Executivo, a não ser pela renúncia do mandato, respeitando-se a separação entre os Poderes garantida pela Constituição, e o respeito ao povo que depositou seu voto e sua confiança para eleger um parlamentar.

A democracia é instrumento da República que garante a vontade da maioria que livremente escolhe seus mandatários. E todo o sistema, para garantia do seu funcionamento, tem válvulas de controle, como o enquadramento da responsabilidade do Presidente da República.

Se o Presidente da República fosse completamente imune haveria um total de-sequilíbrio desarrazoado em prejuízo da Sociedade. Um verdadeiro golpe à disposição de quem assume um poder.

Eis a razão de existir o art. 85 da Constituição Federal, que estabelece: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I. a existência da União;
- II. o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III. o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV. a segurança interna do País;
- V. a probidade na administração;
- VI. a lei orçamentária;
- VII. o cumprimento das leis e das decisões judiciais”.

A partir do momento que o Tribunal de Contas da União, órgão técnico competente para análise, profere parecer de forma unânime apontando o desrespeito às

normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, resta evidente e caracterizado o crime de responsabilidade.

Atentar contra a lei orçamentária e descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal não são meras ilegalidades ou instrumentos de governabilidade. É crime cujas consequências nefastas podem ser vistas a olho nu pela dona de casa na feira, ou pelos investidores do mercado financeiro.

A nação indignada acordou, após longo período deitado em berço esplêndido, para reclamar uma solução para uma grave crise política que tem sua raiz na ausência de representatividade.

O Poder Legislativo e o Poder Executivo sofrem com os inúmeros escândalos que revelam uma traição aos mandatos conferidos nas urnas. Todos são eleitos com o dever de gerir a coisa pública com responsabilidade. Espírito público e responsabilidade são faces da mesma moeda, pois todo o poder emana do povo. Esse é um princípio fundamental da Constituição da República do Brasil que ilumina todo o sistema político e eleitoral.

A liberdade de expressão, por meio das mídias sociais e manifestações de rua, é absolutamente legítima, especialmente quando não temos o *recall* em nosso sistema eleitoral.

O *recall* permitiria ao povo cassar o mandato de qualquer político em virtude de improbidade, incompetência ou desrespeito ao programa de campanha que se comprometeu.

É urgente a implantação desse instrumento em nosso sistema que garante a verdadeira representatividade popular.

Contudo, é absolutamente saudável e um verdadeiro exercício de cidadania a manifestação de rua, independente do que se defenda.

Por essa razão que o legislador constitucional foi sábio ao fixar como direito e garantia fundamental, no art. 5º, inc. XVI, que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.”

Há a garantia constitucional de manifestação pacífica com o prévio aviso à autoridade competente.

E o sentido de reaproximação com o povo foi captado pelo presidente interino do Brasil, Michel Temer, no seu primeiro pronunciamento, logo após assumir a presidência, destacou: “A moral pública será permanentemente buscada”.

Repetiu o que se espera de um homem das letras jurídicas, convidando lembrar a advertência de Ulisses Guimarães quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, portanto, há quase 30 anos: “A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.

A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública”.

Desde a Constituição Federal de 1988, período que se seguiu ao fim da ditadura militar, um advogado não ocupava a presidência da república.

Esse fato é repleto de simbolismo, num momento que o Brasil necessita reencontrar seu caminho, sempre balizado pela Constituição Federal.

A perspectiva do novo governo é de ordem para retomarmos o progresso. E o Brasil tem um novo interlocutor que nos transmite segurança por saber que é fundamental o pacto com a sociedade e com a classe política sempre atento ao texto constitucional.

As palavras do novo presidente são bem medidas, equilibradas e serenas. Palavras de quem tem experiência que somente com o diálogo e trabalho constrói-se a solução para grandes problemas.

Os problemas são muitos e antigos na educação, saúde, previdência, carga tributária, com uma administração pública ineficiente, cara e corrupta.

O desemprego no Brasil terá alta pronunciada em 2016 e 2017, prevê o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo o Fundo, a economia brasileira sofrerá contração de 3,8% neste ano, uma piora em relação a sua última projeção, de janeiro, de um recuo de 3,5%. Trata-se de uma retração comparável à de países em guerra, sem precedentes na história industrial de nossa Nação.

É sabido também que a conjuntura econômica dramática tem impacto direto no trabalho das varas e câmaras especializadas em matéria empresarial. A quantidade de recuperações judiciais em 03/2016 foi de 158, um valor 2,43 vezes maior so que o pior momento da crise de 2008, o maior de sua história. A partir da média dos três primeiros meses de 2016, ignorando-se a tendência crescente, é esperado para o ano algo entre 1200 e 1900 empresas recorrendo ao Poder Judiciário para pedir o armistício financeiro de 180 dias oferecido pela lei, bem como o auxílio dos juizes e administradores judiciais para a sua salvação.

Porém, o discurso de posse foi claro nas premissas de respeito à moral pública e de uma democracia de eficiência, anunciando uma redução drástica de cargos comissionados.

Mas, parece que a grande chave seja a necessária e fundamental revisão do pacto federativo, solução que não passou despercebida para o jurista Michel Temer, apesar de não ter adiantado os detalhes.

Nessa agenda, é fundamental reintroduzir o debate sobre a adoção do regime do parlamentarismo.

O saudoso professor Geraldo Ataliba em seus memoráveis estudos ensinou: “Caracteriza-se modernamente o regime republicano pela tripartição do exercício do

poder e pela periodicidade dos mandatos políticos, com conseqüente responsabilidade dos seus necessários transitórios exercentes. Todos os mandamentos que cuidam da mecânica de *check and balances*, que tratam da periodicidade, da representatividade, das responsabilidades dos mandatários e do relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico”. (*Revista de informação legislativa*, Brasília, n. 84. out/dez 1984, p. 98)

O regime do parlamentarismo permite uma responsabilização mais objetiva, menos instável para as políticas públicas e para a sociedade.

De toda a sorte, todos os caminhos têm o mesmo fio condutor: cumprir e fazer cumprir as leis do País, é o que deseja uma Nação à espera da redenção.

---

## RUMO AO PARLAMENTARISMO? ALGUMAS CAUTELAS

### **SERGIO FERRAZ**

Livre-docente pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Professor Titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Ex-diretor de sua Faculdade de Direito. Ex-presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros. Assessor Jurídico do Relator-geral da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Membro Efetivo da Academia Brasileira de Letras Jurídicas e da Academia Nacional de Direito do Trabalho. Ex-decano do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ex-presidente do Conselho de Colégios e Ordens dos Advogados do Mercosul – COADEM. Vice-Presidente da Comissão de Direitos da Biotecnologia da União Internacional dos Advogados – UIA (Paris). Senador da Unión Iberoamericana de Abogados – UIBA (Madrid). Membro Fundador da Associação Paulista de Direito Administrativo. Membro do Conselho Superior de Direito da Fecomercio-SP. Membro do Conselho Superior de Estudos Jurídicos e Legislativos da FIESP. Ex-consultor Jurídico do Ministério da Justiça. Ex-subprocurador Geral do Estado do Rio de Janeiro.

## 1. A CRISE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: BREVE VISÃO

---

Desde 1891 vivenciamos um sistema de governo presidencialista. Sob o impacto da atração invencível que o modelo dos Estados Unidos projetava (inclusive e sobretudo em Ruy Barbosa, talvez o principal artífice da nova ordem política brasileira, após a derrubada da monarquia), adotamos de cambulhada, em radical giro histórico, a república, o federalismo e o presidencialismo. Só não tínhamos, infelizmente, instituições modernas e estágio cultural assemelhados aos do modelo do séc. XIX... O preço que pagamos, ontem e hoje, pela ousadia da mudança impetuosa dos paradigmas, tem sido elevado e perturbador. Para sermos bem sucintos e não alongarmos desnecessariamente este segmento introdutório, categorizemos as feições institucionais desse “preço”: de 1891 a 1964, as crises do governo foram “solucionadas” mediante golpes de estado, protagonizados sobretudo pelas instituições militares; depois da reconstitucionalização de 1988, as crises políticas agudas têm sido enfrentadas com o manejo (adequando ou não, segundo o prisma visual de cada crítico) do instrumento da responsabilização político-jurídica do presidente (impedimento). De comum, as duas modalidades de enfrentamento, acima elencadas, têm um sinal nítido: longe de apaziguar a crise, a solução aplicada a amplia paroxisticamente, somente cedendo passo quando o conjunto da cidadania, exauridas as energias individuais de seus componentes, entrega-se esperançosa à palavra de ordem de um novo e carismático líder, capaz de encarnar o papel de condutor de almas e corações, com que a multidão sempre sonha contar.

O presidencialismo exacerba o quadro de anomalias acima descrito. O presidente, é dizer, não só chefe de estado mas também chefe de governo, ascende a tal dignidade no ombro de milhões de votos. Sua investidura traveste-se de tónicas verdadeiramente messiânicas. Apeá-lo de sua curul sempre será uma iniciativa dramática, ainda que justificada (quando cometa crime de responsabilidade), pois não só porque frustrará alguns milhões (não necessariamente dispostos a reconhecer que votaram mal), como também porque interromperá a vocação natural de o presidente em tal situação permanecer enquanto não derrotado eleitoralmente – ou até que legalmente impossibilitado de concorrer às eleições.

Foi com base em tais realidades que o eminente professor Ives Gandra assinalou, por mais de uma vez, que o presidencialismo é o regime da irresponsabilidade (do chefe de governo) por prazo certo já que, de regra, ele só é julgado pelo veredito das urnas, o que somente se dá a largos prazos.

Em resumo, no regime presidencialista as crises de governança são arrasadoras e de difícil saneamento, já que as vias de saída de fato (golpes de estado) ou de di-

reito (impedimento) são fatores de imediato agravamento da situação, requerendo tempo para que se produza o efeito normalizador almejado.

## 2. O PARLAMENTARISMO E SUA IMPLEMENTAÇÃO EM ALGUNS PAÍSES: BREVE VISÃO

---

Diversamente se registra nos países em que vigente um sistema parlamentarista de governo.

Não é propósito deste trabalho dissertar alentadamente sobre as particularidades do parlamentarismo. O viés da objetividade guiará nossos passos. Seguiremos por isso um roteiro: breve enunciação de traços característicos do regime; exame de sua adoção em alguns países emblemáticos; considerações sucintas a respeito da divisão dos poderes no Brasil monárquico.

### 2.1

Na busca da simplicidade e da concisão, afirmamos que o parlamentarismo é o regime de governo em que o Parlamento administra o Estado, mediante um gabinete de sua confiança. Evidentemente, da simplicidade da fórmula não há que se deduzir que o regime seja destituído de complexidades. Bem antes, vários são os dados práticos complicadores dessa aparente simplicidade, tais como o sistema de relacionamento Parlamento/Gabinete; os vínculos de confiança (e desconfiança) entre Parlamento e Gabinete, as crises daí decorrentes e suas possíveis consequências; a dissolução do Parlamento; e vários outros pontos, a que adiante regressaremos.

Numa primeira aproximação simplista, poderiam alguns desprezar de imediato a consideração da adoção de um regime parlamentarista, com base na generalizada (sim, não se trata de fenômeno apenas brasileiro) desestima de que são alvos (de regra, com justiça aliás), por parte do povo, os integrantes da classe político-partidária. No entanto, prognósticos e diagnósticos desse jaez cedo se revelam meras aleivosias, quando mergulhamos na intimidade dos mecanismos parlamentaristas ora vigentes no mundo. Ao fazê-lo, como em breve iniciaremos a pertinente caminhada, constataremos a existência de alguns pontos de excelência institucional, tendentes a incentivar o aperfeiçoamento da função parlamentar e – mais importante ainda – a absorver, num clima de razoável normalidade política, as eventuais crises de governabilidade. Só assim, por exemplo, se explica que uma Itália, dilacerada pela guerra 1939-1945, galvanizada pelos conflitos entre a democracia cristã e o comunismo,

acossada por incontáveis quedas de Gabinetes, a tudo tenha sobrevivido sem golpes de estado e sem a manipulação demagógica de presidentes da república. Empreendemos, então, essa sugestiva jornada.

## 2.2

Já que a Itália foi acima lembrada como referência, por aí passemos à instigante jornada (usaremos a sigla CI para referir o diploma fundamental do país em questão).

A Itália é uma república (CI, 1º) parlamentarista. O Presidente da República, conquanto detenha expressivas competências constitucionais, é Chefe de Estado (art. 87), mas não Chefe de Governo; por isso mesmo, não pode ser tido, em tese, como agente de crime de responsabilidade pelo exercício de suas funções, ressalvadas as hipóteses de alta traição ou de atentado à Constituição (art. 90). O Governo da República é atribuição do Conselho de Ministros (art. 92). E embora a nomeação dos Ministros e do Presidente do Conselho de Ministros seja tarefa do presidente da República (art. 92), a intangibilidade governativa do Parlamento se mantém sólida em razão, sobretudo, de especiais configurações, a saber:

- › o Presidente da República, não obstante tenha um longo mandato (sete anos, art. 85), é eleito pelo Parlamento, em sessão comum dos membros de suas duas Casas (art. 83);
- › o Conselho dos Ministros, aí com destaque compreendido seu Presidente, tem de gozar da confiança das duas Casas do Parlamento, podendo até ser destituído em razão de aprovação de moção de desconfiança (art. 94);
- › Deputados e Senadores são eleitos por voto popular (arts. 56 a 58), com o que se afirma o caráter democrático da República (há, é verdade, na forma do art. 59, senadores vitalícios, mas essa é uma ínfima participação no total dos componentes do Parlamento);
- › o crime de responsabilidade, nos moldes brasileiros, é uma situação aplicável aos integrantes do Conselho de Ministros (arts. 95 e 96), e não, ao Presidente da República (art. 90);
- › se o Presidente da República, discordando da moção de desconfiança aprovada pelo Parlamento ou por uma de suas Casas, resolver não promover a reformulação do Conselho de Ministros, deverá “dissolver as Câmaras ou mesmo

somente uma delas” (art. 88), em sequência decretando novas eleições parlamentares pelo sufrágio popular (art. 87).

Desse mecanismo de inter-relacionamento institucional decorre que as crises políticas e de governança têm instrumentos próprios e endógenos de composição. Dessa sorte, o impacto até emocional, que uma crise política suscita num regime presidencialista, conquanto não deixe de existir no parlamentarismo, atenua-se sobretudo, seja pela existência (não apenas real – mas sobretudo eficaz) de um sistema de freios e contrapesos, como também pelo automatismo do funcionamento institucional dos meios de recomposição da normalidade.

É evidente que o arcabouço parlamentarista não impede totalmente a corrupção ou até mesmo as deformações e patologias das atividades de políticas, deputados e servidores; basta, a propósito, lembrar a célebre “Operação Mãos Limpas” ou, mais recentemente, os escândalos que marcaram o afastamento (ao menos até agora) de Berlusconi do protagonismo político italiano. É que a corrupção e a incontinência das condutas (privada ou pública) deitam raízes também na psicologia (individual e social), na cultura, na história, nos índices de desenvolvimento (individual, social e nacional) e mesmo nas vicissitudes de cada momento vivido. Dá-se porém que o parlamentar italiano por certo pensará mais vezes que o de outros países, se souber que poderá ocorrer, motivada e disciplinada, a dissolução das Casas do Legislativo; como também meditará com visão sobretudo institucional o membro do Conselho de Ministros, ao lembrar que, desonesto ou simplesmente inepto seu proceder, poderá ser alvo, individual ou coletivamente, de uma ablativa moção de desconfiança; como ainda também ponderará meticulosamente o Presidente da República sobre o nome que desejar indicar para presidir o Conselho de Ministros, ao não olvidar que, se escolher mal (ou se dissolver desastrosamente o Parlamento), sofrerá na carne os efeitos da aleivosia, eis que, por não ser o Chefe do Governo, submeter-se-á aos mesmos sabores cotidianos do cidadão comum.

Contraste-se tudo isso com a vivência do presidencialismo. Aqui, a incompetência – no sentido não jurídico do vocábulo – do Presidente comporta pouquíssimas e quase sempre dramáticas “soluções”: a incapacitação ou morte, o golpe de estado, a condenação à espera de novo período eleitoral ou o *impeachment* (que supõe, como pressuposto de viabilização, só por si pesado, o reconhecimento da existência, na conduta do mandatário, de ao menos sugestivos indícios do consentimento de Crime – o crime de responsabilidade, figura de complexos delineamentos conceituais e amplo espaço de preenchimento definitivo ao sabor dos ventos da política).

### 2.3

Portugal é também uma república democrática (Constituição, arts. 1º e 2º). Tal como a Itália, é um Estado unitário (art. 6º).

Aqui também se dá, com as peculiaridades inerentes à história e à cultura nacionais, a cisão Chefe de Estado/Chefe de Governo, característica fundamental dos regimes parlamentaristas.

O Presidente da República é o Chefe do Estado (art. 123); o Primeiro-ministro, com o direto auxílio dos Ministros, assim compondo o Conselho de Ministros, é o Chefe do Governo (arts. 200 a 204). E não obstante seja do Presidente da República a competência para nomear o Primeiro-ministro e os demais Ministros, só poderá fazê-lo com a oitiva dos partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais, como prescreve o art. 190 (de notar que, segundo este artigo, a nomeação dos Ministros observará as propostas do Primeiro-ministro).

Aqui também o mecanismo de inter-relacionamento e de automática composição dos atritos se afirma: o Presidente da República nomeia o Primeiro-ministro; este, com seus Ministros, propõe à Assembleia da República o Programa do Governo (arts. 190 e 195), ou, ainda, um “voto de confiança” (art. 196); a Assembleia pode rejeitar o Programa de Governo, além de votar “moções de censura” ao Governo ou sobre a execução de seu Programa (art. 197); a rejeição do Programa do Governo, a não apreciação de moção de confiança ou aprovação de moção de censura poderá implicar a demissão do Governo (arts. 189 e 198); mas o inconformismo do Presidente, relativamente às rejeições ou censuras imediatamente antes referidas, poderá conduzir à dissolução da Assembleia e convocação das necessárias eleições (arts. 136, 174 e 175).

Nos parâmetros acima citados, dificilmente haverá campo para que uma crise política adquira os foros de uma comoção nacional.

### 2.4

Assemelham-se, às antes examinadas, as estruturas institucionais francesas, como delineadas em sua Constituição.

Aqui se tem uma república unitária (art. 2º), com separação das dignidades e funções de Chefe do Estado e de Chefe do Governo, arquitetando-se, contudo, uma sólida, eficiente e eficaz trama de inter-relacionamentos entre todos os segmentos estatais.

O Presidente da República, Chefe do Estado (art. 5º), é eleito por sufrágio universal direto, observada a exigência da maioria absoluta dos votos, para tanto prevenindo-se a hipótese de um segundo turno. Compete-lhe nomear o Primeiro-Ministro e, mediante indicação deste, os demais membros do Governo (art. 8º).

Comparecem aqui também instrumentos semelhantes aos que antes abordamos, de formulação do Programa de Governo pelo Primeiro-ministro (art. 49), de votos de confiança e moções de censura (art. 49), bem como de queda do Governo (Primeiro-ministro e Conselho dos Ministros) no caso de rejeição do programa de Governo ou de adoção de moção de censura (art. 50). Tampouco falta, aqui, a alternativa de dissolução da Assembleia pelo Presidente da República com a subsequente e imediata convocação de novas eleições (art. 12).

De todo esse conjunto emerge a realidade da convivência das paixões políticas com a aplicação de mecanismos automáticos de recomposição da normalidade institucional, tão marcante dos regimes parlamentaristas.

### 2.5

A Alemanha é uma república democrática, mas, ao contrário das que anteriormente referidas, trata-se de um regime estatal federativo (art. 20), com a peculiaridade, embora, de expressamente declarar que “o direito federal tem prioridade sobre o direito estadual” (art. 31). Mas a força, aqui, da ideia de federação é de tal ordem que acaba até mesmo refletindo na moldagem das instituições maiores ou cênicas. Assim é que, por exemplo, os Estados cooperam na legislação e administração federal, por meio de um Conselho Federal (art. 50), que integram. Evidentemente nisso, como em tudo o mais pertinente ao desenho da federação alemã, está presente o compromisso da repulsa à ordem de coisas que levou a Alemanha ao terrível conflito de 1939-1945. Mas o desvelamento de tais indicadores de muito ultrapassa os limites dos propósitos deste trabalho.

Para nossos limitados fins, assinalamos que:

- > a par do Conselho Federal, há um Parlamento Federal, eleito por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto (art. 38);
- > membros de Parlamento Federal e um número igual de membros eleitos pelas Assembleias Legislativas dos Estados constituem a Assembleia Federal (art. 54); a esta incumbe eleger o Presidente Federal, que será o Chefe do Estado;
- > ao Parlamento Federal incumbe, por proposta do Presidente Federal, eleger o Chanceler-Federal, que será o Chefe do Governo (art. 63); a este caberá propor, ao Presidente Federal, os nomes dos Ministros Federais (art. 64);
- > na Alemanha também se registra a existência de instrumentos análogos aos que já analisados, de proposta de plano de governo, voto de confiança, voto de desconfiança e dissolução do Parlamento (arts. 65 a 69).

## 2.6

Afigura-se interessante anotar que, no paradigma dos modelos presidencialistas, é dizer, a Constituição dos Estados Unidos, foi evitada a extrema lassidão normativa, dos análogos textos brasileiros (que, como via única, obrigam, como dissemos antes, à configuração de um determinado Crime – crime de responsabilidade, aí incluídos os delitos da Lei de Improbidade Administrativa – como pressuposto do impedimento). Lá, como se vê do art. II, Seção 4, o impedimento ata-se ao cometimento de traição (conceito precisamente delimitado no art. III, Seção 3), suborno, crimes graves e sérios desvios de conduta. Por isso, conquanto rara, a invocação da figura em tela, apesar de sua carga de dramaticidade (relembra-se o episódio Nixon), não se tem revelado um fator de conturbação do funcionamento das instituições.

### 3. O PARLAMENTARISMO NO BRASIL: AVALIAÇÃO, CAUTELAS, IMPLEMENTAÇÃO.

O debate doutrinário e político sobre a adoção, no Brasil, do parlamentarismo foi de veras rico em ensinamentos, mas despido de consequências práticas (ressalva feita, aliás, ao plebiscito entre parlamentarismo e presidencialismo, previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, lamentavelmente decidido em favor desse último sistema. A partir daí, a discussão brasileira do tema se tornou extremamente rara).

Consumada a Independência, em 1822, criou-se e compôs-se, por Decreto Imperial de 13/11/1823, um Conselho de Estado, com nítida feição consultiva e de aconselhamento ao monarca. Ao órgão fez expressa menção à Constituição de 1824, em seus arts. 137 a 144, mantendo-se esse caráter consultivo e de aconselhamento. Aqui merece destaque o curioso art. 143, pelo qual os maus conselhos, como tais se tendo os que “opostos às leis e aos interesses do Estado”, gerariam responsabilidade individual, se “manifestamente dolosos”. A mesma Carta consagrou o princípio da tripartição dos Poderes, mas ao Imperador conferiu o comando do Poder Executivo (art. 102) e, por meio de um original “Poder Moderador” (arts. 98 a 101), abriu-lhe caminhos para interferir na legislação e na administração de justiça, além da Chefia Suprema do Estado. Em tais quadrantes, não há como cogitar, em tal período histórico, de parlamentarismo no Brasil.

O Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16 de 12/08/1934, da Regência Trina) suprimiu o Conselho do Estado (art. 32), no entanto recriado por D. Pedro II, pela Lei 234 de 23/11/1841, com as mesmas feições ditas quando da primeira criação.

Sobrevinda a República, o Presidencialismo – no figurino brasileiro, no particular imutável desde então, a não ser para agravar a pletora de poderes do Presidente da República – não mais admitiu contrastes ou condescendências. É bem verdade que, na Constituinte de 1988, houve momentos em que a causa parlamentarista pareceu ganhar adesão. E essa foi durante algum tempo, tão expressiva que, mesmo derrotada na formatação do texto promulgado, deixou marcas profundas em uma ou outra passagem – por exemplo, no tratamento original das medidas provisórias. E, mais que isso: de 02 de setembro de 1961 (Emenda Constitucional nº 4 à Constituição de 1946); a 23 de janeiro de 1963 (Emenda Constitucional nº 6 à Constituição de 1946) tivemos um brevíssimo interregno de experiência parlamentarista. Mas não se tratou de adoção por convicção doutrinária, mas como simples remédio para neutralizar os poderes de um Presidente da República (João Goulart), que não contava com o beneplácito do estamento militar. Por isso, tão rapidamente abortado seu mandato por um golpe de Estado, relegou-se o parlamentarismo brasileiro para os porões de nossa história.

No presente momento da vida brasileira, em que patenteados os equívocos e desvios provavelmente incuráveis de nosso presidencialismo, urge, na busca da paz institucional, o renascimento entre nós do parlamentarismo. Mas, com uma exigência: afastar as mazelas da prefalada Emenda nº 4/61, a fim de termos um sistema verdadeiramente saudável de parlamentarismo no país.

## 3.1

Segundo antes se afirmou, a experiência única do parlamentarismo, vivenciada no país, se deu em setembro de 1961, com a prorrogação da Emenda Constitucional nº 4. Não se tratou, contudo, de uma adesão sincera ao tipo de sistema de governo, então abraçado. O que se fez ali foi costurar uma agenda constitucional que esvaziasse politicamente o vice-presidente João Goulart, que assumira a Presidência em razão da renúncia do titular eleito, Jânio Quadros. À época a lei eleitoral prescrevia eleições separadas, para presidente e vice-Presidente. Deu-se que o candidato a vice, do citado Jânio Quadros, não conseguiu a vitória, que coube a Goulart, não só arauto de uma corrente política adversa ao presidente eleito, como, ademais, vinculado a círculos que a casta militar rejeitava, por afirmá-los ligados a movimentos de esquerda e a um pensamento sindicalista de inspiração apon-tada como autoritária e demagógica. Superada que foi a ideia dos militares mais exaltados, contrários a que se desse posse ao vice eleito, teceu-se a formulação de uma emenda constitucional, que, em troca da posse do vice, cerceasse intensamente seus poderes. Daí a opção, daquele momento, pelo parlamentarismo. Mas o texto da Emenda então promulgada, em vez de consagrar a fórmula parlamentarista



com a integralidade de suas virtudes teóricas, importou “gatilhos” autoritários, vocacionados exatamente a impedir o protagonismo do Presidente da República na vida política brasileira.

Por isso, se agora quisermos trilhar o caminho do parlamentarismo, há de se insistir em que não se traia o modelo institucional próprio a esse sistema, denunciando e recusando os artifícios utilizados em 1961.

As características essenciais, a serem aqui observadas, podem assim ser sumarizadas:

- › distinção entre as figuras (e, pois, entre as funções) do Chefe de Estado (Presidente da República) e do Chefe de Governo (Conselho de Ministros);
- › o Conselho de Ministros, individual ou coletivamente, é permanentemente responsável pela boa execução do seu programa de governo, disso prestando contas às Casas do Congresso, sobretudo com a utilização dos instrumentos do voto de confiança e da moção de desconfiança; o Presidente do Conselho de Ministros é nomeado pelo Presidente da República, cabendo ao Presidente do Conselho indicar ao Presidente da República, para nomeação, os demais Ministros de Estado;
- › ademais disso comprovada, na forma em que a Emenda Parlamentarista indicar, a impossibilidade de obter o Presidente da República apoio parlamentar aos Conselhos que designar, poderá o Presidente dissolver a Câmara, convocando novas eleições para a formação da Casa. As eleições parlamentares não de ser realizadas mediante voto direto e universal.

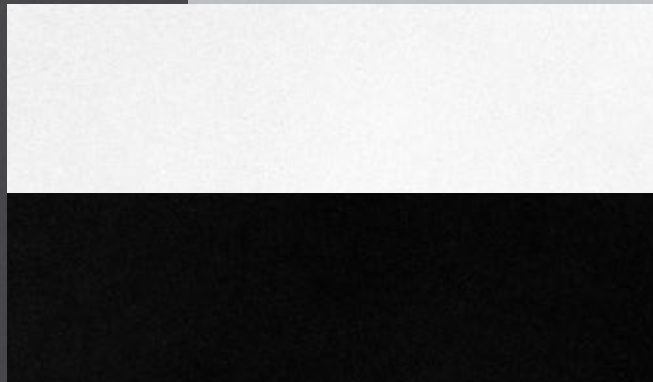
Com tais vetores em mente, cumpre ver os pontos consagrados na Emenda Constitucional nº 4/61, que não devem prevalecer num regime parlamentarista autêntico. São eles, com a numeração dos artigos segundo a citada Emenda:

- a. “art. 2º – ao contrário do que nessa passagem decidido, o Presidente da República deve ser eleito por voto direto dos eleitores. Assinale-se que não há, a rigor, regra própria, inerente ao regime parlamentarista. Em tese, pois, o Presidente da República tanto pode ser escolhido pelo voto direto da população, como pelo voto indireto expressado pelos integrantes do Congresso Nacional. Mas à cultura brasileira tem soado estranha e inaceitável a experiência da eleição indireta do Presidente da República;
- b. art. 7º – não há razão alguma que se imponha para que os atos próprios do Presidente da República devam ser referendados pelo Conselho de Ministros;

- c. art. 10 – ao contrário do que aí posto, não é da essência do parlamentarismo que o Parlamento delibere sobre a composição do Conselho de Ministros;
- d. art. 18 – nesse preceito conferiam-se ao Presidente do Conselho de Ministros atribuições próprias ao Chefe de Estado (como, por exemplo, manter relações com Estados estrangeiros), o que se revela despido de sentido;
- e. art. 22 – ao revés do que então nesse preceito ditado, a adoção do regime parlamentarista há de ser estruturada inteiramente de uma só vez, não sendo admissível sua complementação, a posteriori, por leis ordinárias;
- f. art. 23 – a extinção do cargo de Vice-Presidente da República foi um casuísmo aqui operado, a não merecer repetição;
- g. art. 25 – também não passa de casuísmo inaceitável prever-se, após a eventual adoção do parlamentarismo, consulta plebiscitária para nova alteração do sistema de governo”.

Ressalte-se que o texto normativo a ser produzido deverá, dentre outras escolhas, definir se os Ministros poderão, ou não, ser titulares de mandato parlamentar – o parlamentarismo convive com ambas as hipóteses –, bem como, no caso de opção pela possibilidade, os efeitos que decorrerão, para o mandato, da designação para integrar o Conselho.

Por derradeiro, incumbe observar que, em nosso entendimento, sistema de governo não é cláusula pétrea, podendo assim ser alvo de propostas de emenda à Constituição. E o plebiscito realizado, em atenção ao art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pela própria natureza do dispositivo, traduziu a vontade popular reinante em determinado momento histórico do país, não podendo atuar como camisa de força impeditiva de novas aspirações da cidadania, ditas pelas circunstâncias de outras épocas e de supervenientes necessidades. Mas sempre é conveniente lembrar: o parlamentarismo, por si só, não removerá todos os obstáculos à plena realização dos anseios nacionais. Todavia ele é um fator de depuração de clássicos vícios e desvios da política e da governança do Brasil. Imprescindível, contudo, concomitantemente, aperfeiçoar a legislação partidária – inclusive evitando a proliferação ilimitada dos partidos políticos –, assim como os instrumentos normativos atinentes à transparência administrativa, ao sistema de controle das atividades administrativas, ao combate à corrupção e à efetiva responsabilização integral dos agentes públicos de qualquer natureza, de qualquer Poder e de qualquer hierarquia.



---

FORMAS  
E SISTEMAS  
DE GOVERNO:  
*MONARQUIA*  
*REPÚBLICA*  
*PARLAMENTARISMO*  
*PRESIDENCIALISMO*

**DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS**

Mestre, Doutor, Livre-docente pela USP; Professor convidado PUC-Pós; Membro da Comissão de Reforma Política da OAB-SP; Membro da Comissão de Direito Militar da OAB-SP; Membro da Comissão Especial de Direitos à Educação e Informação da OAB-SP; Membro do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP; Membro da APLJ – Academia Paulista de Letras Jurídicas; Membro do IASP – Instituto dos Advogados de São Paulo; IPSA – International Political Science Association; APSA – American Political Science Association e Correspondent of the Center for the Study of Federalism – Philadelphia USA.

---

# SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO**
2. **FORMAS, SISTEMAS E REGIMES POLÍTICOS**
3. **TIPOLOGIA DAS FORMAS DE GOVERNO**
  - 3.1. Monarquia e República
4. **TIPOLOGIA DOS SISTEMAS DE GOVERNO**
5. **SISTEMAS DE GOVERNO**
  - 5.1. Parlamentarismo
    - 5.1.1. Origem
    - 5.1.2. O Parlamentarismo Dualista e Monista
    - 5.1.3. A Crise do Parlamentarismo e a Racionalização do Poder
    - 5.1.4. O Parlamentarismo e suas Condições
    - 5.1.5. Caracteres Jurídicos do Parlamentarismo
    - 5.1.6. Traços Políticos
  - 5.2. Presidencialismo
    - 5.2.1. Origem
    - 5.2.2. Características Jurídicas Fundamentais
    - 5.2.3. Características Políticas
    - 5.2.4. Presidencialismo e Multiplicidade Partidária
    - 5.2.5. Exacerbação Personalista no Presidencialismo Brasileiro
6. **REGIMES DE GOVERNO**
  - 6.1. A Tipologia Moderna
7. **MODELOS DE PARLAMENTARISMO**
8. **QUADRO E ALGUMAS DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DE MODELOS DE PARLAMENTARISMO: ALEMANHA, FRANÇA, ITÁLIA, PORTUGAL, ESPANHA, JAPÃO, REINO UNIDO; E DE PRESIDENCIALISMO: AMERICANO, ARGENTINO, BRASILEIRO**
9. **EXISTEM RAZÕES PARA MUDAR NOSSO SISTEMA?**
  - 9.1. Corrupção
  - 9.2. Maior Participação Política no Brasil
  - 9.3. Substituição do Chefe de Governo com maior facilidade
10. **SE O PRESIDENTE COLLOR FOSSE PRIMEIRO-MINISTRO CAIRIA MAIS RAPIDAMENTE COM MOÇÃO DE CENSURA NO PARLAMENTO?**
11. **QUEM ESTÁ EM SITUAÇÃO PRIVILEGIADA NÃO QUER MUDANÇA PARA O PARLAMENTARISMO?**
12. **PROPORCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO ESTADUAL NO CONGRESSO**
13. **CONCLUSÕES**
14. **APÊNDICE**
  - Constituição da Alemanha – RFA
  - Constituição da Espanha
  - Constituição da França
  - Quadro de Composição da Câmara Federal do Brasil
15. **BIBLIOGRAFIA**

## 1. INTRODUÇÃO

Fala-se, discute-se e escreve-se, hodiernamente, sobre as formas, sistemas e regimes de governo. Apresentam-se suas classificações segundo autores clássicos e modernos.

Neste exaustivo trabalho, os termos são usados como sinônimos, quando um estudo mais cuidadoso evidencia o significado específico de cada um e o conceito mais exato poder-se-á extrair, como resultado eficiente para o esclarecimento popular, tão importante, quando nos aproximamos do plebiscito, em princípio marcado para 7/9/1993, antecipado, via emenda constitucional, para 21/4/1993, e atualmente, 2016, considerando que o tema voltou ao debate.

O objetivo deste trabalho é fazer a distinção entre formas, sistemas e regimes de governo. Em seguida, apresentar suas várias classificações, demonstrando a evolução da monarquia e seus tipos para chegar à forma monarquia democrática, parlamentarista em contraposição à república presidencialista ou parlamentarista. O passo seguinte é apresentar um estudo, ainda que breve do parlamentarismo e do presidencialismo, quanto a origem, evolução, características jurídicas e políticas de ambos. Evidentemente, surgem e merecem atenção vários modelos de parlamentarismo. Alguns são apresentados com suas características distintas, sem a pretensão de esgotar o assunto, senão a de demonstrar que os adeptos deste se vencerem darão um “cheque em branco” aos parlamentares, ao dizer, sim, ao parlamentarismo, sem saber qual o modelo, quando deveriam dizer, sim, a um sistema que será elaborado no parlamento e, posteriormente, submetido a referendo popular, para aprovação.

Finalmente, colocamos a argumentação a favor do parlamentarismo, refutada por meio da experiência de povos, dos 1º e 3º mundos, que o adotaram. Transforma-se em mais uma falácia, como outras já ocorridas, fazendo do Brasil uma eterna “cobaia” da classe política, cujo passado não recomenda o futuro, desviando a atenção do povo dos verdadeiros problemas econômicos, políticos, sociais, de segurança, educação, saúde, habitação, mobilidade, cujas soluções não passam, ao contrário, aumentam os problemas, pela mudança do sistema de governo, com alterações da Constituição, e a formação de dois gabinetes, provavelmente a criação de um Tribunal Constitucional etc. Soluções que encontrariam resultados positivos, muito mais, na melhoria do nível ético dessa classe do que em qualquer sistema de governo e seria condição para o bom funcionamento, tanto de um parlamentarismo quanto do presidencialismo.

*Dirceu Torrecillas Ramos*

SP – 21.02.2016

## 2. FORMAS, SISTEMAS E REGIMES POLÍTICOS<sup>1</sup>

A atribuição de poder supremo no estado não acarreta apenas divergências entre partidários desta ou daquela solução. Suscita na doutrina uma grande incerteza acerca de sua designação, incerteza que redundará numa intrincada confusão terminológica. Assim essa atribuição chama-se, para uns, forma de governo; para outros, sistema de governo; e, para muitos, regime de governo. Disso decorre o fato de que aquilo que num trabalho é designado de forma de governo; noutra, é referido como regime ou sistema. Igualmente, se, para alguns, essas expressões são sinônimas, para não poucos, cada uma delas tem uma acepção própria.

Forma de governo é a definição abstrata de um modo de atribuição do poder. Corresponde a uma categoria pura, objeto da meditação do filósofo político.

Sistema de governo é a decorrência de cada uma dessas formas, traduzida em normas que a institucionalizam. É o sistema que se imprime na Constituição, sempre adaptado, mais ou menos, às condições do país e de seu povo.

O tema do jurista, enquanto meramente jurista, é o sistema ou a comparação dos sistemas e seu aprimoramento.

Regime de governo é o modo efetivo por que se exerce o poder num determinado estado em determinado momento histórico. Deveria coincidir com o sistema, se a Constituição em que este se inscreve fosse rigorosamente cumprida. E na sua letra e no seu espírito. Mas, sempre, a prática da Constituição se afasta das linhas na mesma traçada, seja pela corrupção ou deturpação de suas instituições, seja pelo influxo do tempo que ora desgasta ora valoriza certos princípios. É o regime o tema do cientista político ou do sociólogo da política.

Aplicando-se retroativamente esses conceitos, deve-se observar que primeiro se identificam regimes de governo para, depois, por meio de uma abstração, se chegar afinal às formas, registrando-se no caminho os princípios, os sistemas.

Na atividade construtiva, não meramente exegética, o jurista tem de levar em conta as observações da ciência política, pois sem isso o sistema que desenhar provavelmente não será com efeito aplicado. Haverá, então, grande distância entre o sistema e o regime de um Estado determinado.

### 3. TIPOLOGIA DAS FORMAS DE GOVERNO

A distinção das três formas de governo: monarquia, aristocracia e democracia, é antiqüíssima, estando presente na “História de Heródoto”<sup>2</sup> (480-425 a.C.).

A classificação das formas de governo é tomada por Aristóteles.<sup>3</sup> Ensina o mestre estagirita que constituição e governo significam a mesma coisa e que governo é a autoridade suprema dos Estados. Esta autoridade deve cair nas mãos de um só, de vários ou de uma multidão com vistas ao interesse geral. Ao governo de um pequeno número de homens, dá-se o nome de aristocracia, contanto que não seja um só; ao de uma multidão, denomina-se república; e, de realeza, chamou o governo de um só.

A forma republicana, segundo alguns tradutores, refere-se à democracia, e cada uma das formas apresentadas pode degenerar, quando o governo deixa de se orientar pelo interesse geral e passa a decidir no interesse particular. As formas puras são substituídas por formas impuras. Transformam-se em tirania, oligarquia e em demagogia. “Esta classificação, que é feita em termos bem gerais, baseando-se apenas no número dos governantes e na preponderância do interesse geral ou particular, é válida hoje, sendo utilizada na teoria e na prática”<sup>4</sup>

Embora muitas outras tentativas, a classificação de Aristóteles torna-se clássica.<sup>5</sup>

Posteriormente, após muitas propostas, a classificação mais aceita é de Maquiavel, levando em conta a temporariedade (república) e a vitaliciedade (monarquia) da atribuição do poder.<sup>6</sup> Desenvolve sua teoria, baseado em “ciclos de governo”.<sup>7</sup> Parte de um estado anárquico como característica do início da vida humana em sociedade. Para melhor defesa, os homens escolheram o mais robusto e valoroso, como chefe, obedecendo-lhe. Com resultado insatisfatório, passou-se à escolha do mais justo e sensato. Era uma monarquia eletiva que se transformou posteriormente em hereditária, cujos herdeiros começaram a degenerar para a tirania. No combate a esses males, os mais ricos e nobres conspiraram e se apoderaram do governo, instaurando a aristocracia, dirigida ao bem comum. Os descendentes dos aristocratas, não tendo sentido os males da tirania e sem interesse no bem comum, passaram a utilizar o governo em proveito particular, transformando a aristocracia em oligarquia, o povo, ainda com lembrança da tirania, e diante dos absurdos da oligarquia, resolveu governar-se a si mesmo, dando origem à democracia, mas esta também, com o decorrer do tempo, sofreu um processo de degeneração, cada um utilizando o poder, como participante do governo, em proveito próprio, gerando a anarquia e voltando ao estágio inicial, recomeçando em um só governo, da monarquia, da aristocracia e da democracia. Em 1532, com *O Príncipe*, Maquiavel conclui: “Os Estados e soberanias que tiveram e têm autoridade sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”.

Não admitia o governo aristocrático, permanecendo a república e a monarquia como formas de governo possíveis.

Subsequentemente, a alternativa monarquia-república foi aceita, sem mais imaginação ou desafios pela maioria dos teóricos políticos, como Hobbes, Rousseau; pela revolução francesa e o remoto liberalismo do século XIX.<sup>8</sup>

Montesquieu aponta três formas de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. O republicano é o do povo como um todo ou de parcela deste; o monárquico é o de um só, mas de acordo com as leis fixas e estabelecidas; o despótico é o governo de uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realizando de acordo com sua vontade e seus caprichos.

A monarquia e a república são as formas de governo que prevalecem até nossos dias, embora Guglielmo Ferrero afirme que o número de detentores é irrelevante e que a nova dicotomia consiste em se o governo é legítimo ou revolucionário.<sup>9</sup> Não leva em consideração o número de governantes nem a temporariedade (república) e vitaliciedade (monarquia).

#### 3.1. MONARQUIA E REPÚBLICA

Parecia incompatível uma monarquia democrática. Eram distintas formas de governo. Daí imaginar como realizar-se-ia a conciliação Democracia-Monarquia.

Esta distinção vai se amenizando, como vemos em Gaetano Mosca: “Não é exato que as monarquias formem todas um tipo de governo absolutamente distinto, por suas características essenciais, das repúblicas, porque a organização política de uma república se assemelha mais à de uma monarquia determinada que a de outra república; assim, por exemplo, a atual república francesa se assemelha mais à monarquia belga do que à república dos Estados Unidos da América do Norte ou às da América meridional.”<sup>10</sup>

*Monarquia absoluta e Monarquia Constitucional.*<sup>11</sup> Historicamente, a forma mais acentuada da autocracia é a monarquia absoluta, conforme ocorrera na Europa no séc. XVIII, no Oriente em períodos diversos e entre os povos mais diferentes. É uma forma de governo também chamada de despotismo, cuja ordem jurídica é fruto da criação e aplicação do monarca ou por órgãos designados por ele mesmo. O monarca não assume responsabilidade, não está subordinado à lei, não está, consequentemente, sujeito a sanções jurídicas de qualquer espécie. A sucessão é hereditária ou por nomeação dele próprio.

Na monarquia constitucional, o poder do monarca é restringido, no campo da legislação, pela participação de um parlamento composto normalmente por duas câmaras; quanto à administração da justiça encontra limites na independência do ju-

diciário e na administração, na cooperação dos ministros do gabinete. Via de regra, estes últimos são os chefes das diferentes ramificações da administração. O monarca os nomeia, mas são responsáveis ante o parlamento. Têm uma responsabilidade jurídica e política. A primeira é com relação à Constituição e às leis, no exercício de suas funções. Uma das câmaras do Parlamento atua como acusadora e a outra como tribunal ou ambas têm o direito de iniciar uma ação perante um tribunal especial, contra um ministro do gabinete. A responsabilidade política do ministro se baseia na sua renúncia quando da perda de confiança por alguma das câmaras. O monarca não é responsável, mas nenhum ato desse é válido sem o *referendum* de um ministro responsável. Os Juizes e os funcionários administrativos são nomeados pelo monarca. Este é o comandante, chefe das forças militares e representa o Estado, com relação a outros Estados. Conclui tratados internacionais, mesmo quando estes exigem a aprovação do parlamento.

Com o surgimento das monarquias constitucionais, o rei governa, mas sujeito a limitações jurídicas, estabelecidas na Constituição. “Com a adoção do parlamentarismo pelos Estados Monárquicos, o monarca não mais governa, mantendo-se apenas como Chefe de Estado, tendo quase que só atribuições de representação, não de governo, pois este passa a ser exercido por um Gabinete de Ministros”.<sup>13</sup>

*Dualismo executivo.* Esta é uma característica de várias democracias constitucionais de hoje. O dualismo entre a coroa ou o presidente e o governo ou gabinete, sustentáculo da monarquia limitada constitucionalmente, do princípio do séc. XIX, imitada no estabelecimento da república parlamentar.<sup>14</sup>

Temos então um Chefe de Estado e um Chefe de Governo.<sup>15</sup> O primeiro, monarca ou presidente, não participa das decisões políticas, exercendo preponderantemente uma função de representação do Estado. É uma figura importante, atua como vínculo moral do Estado, colocado acima das disputas políticas, com papel relevante nos momentos de crise, indicando um novo Primeiro-ministro à aprovação do Parlamento. Difícil tarefa nos sistemas pluripartidários, dada a dificuldade da escolha de alguém em condições de compor um Gabinete que seja aprovado pela maioria parlamentar.

O chefe de Governo exerce o poder executivo. Apontado pelo chefe de Estado, torna-se Primeiro-ministro, após aprovação do Parlamento. Muitos o consideram um delegado parlamentar.

Na transição espanhola, passou-se da monarquia absoluta para a monarquia limitada constitucionalmente.<sup>16</sup> Conforme a Lei de Organização do Estado (LOE), lei fundamental, o Rei Juan Carlos I era o novo Chefe de Estado, sem as prerrogativas de Franco e se via submetido a limitações formais. A soberania era exercida até então pelo Estado por meio de seus órgãos. Essa situação só iria mudar com a Lei de Reforma Política em 4 de janeiro de 1977.

A questão secular, Monarquia-República, segundo Morodo, dificilmente se resolveria na Espanha de forma satisfatória, sem o complexo processo de consenso que, entre as diferentes forças políticas, acentuadamente as da esquerda, se foi realizando desde o início da transição.<sup>17</sup>

Mas este consenso levou à definição expressa no § 3º do art. 1º da Constituição de 1978: “A forma política do Estado Espanhol é a Monarquia Parlamentar”, o que é uma novidade porque não existe no direito constitucional comparado uma formulação igual, como forma de Estado. Isso porque as Constituições dos sistemas democráticos monárquicos ocidentais ou não definem em uma fórmula expressa sua forma de Estado ou de Governo, limitando-se a regular as competências das respectivas instituições do Estado e suas relações entre si, ou, se fala de monarquia como forma de governo ou forma de Estado, mas sem acrescentar adjetivos que as concretizem como formas específicas de governo.<sup>18</sup>

A adoção da Monarquia Parlamentar ocorreu como solução de um dos grandes temas do Pacto de Moncloa no trânsito à democracia.

---

#### 4. A TIPOLOGIA DOS SISTEMAS DE GOVERNO<sup>19</sup>

Muitas são as tipologias propostas pelos juristas acerca das formas de governo.

A mais aceita começa por distinguir entre república e monarquia. Segue nisso uma lição de Maquiavel, levando em conta a temporariedade (caso da república), a vitaliciedade (caso da monarquia) da atribuição do poder.

Grande hesitação há no tocante às espécies, tanto de monarquia quanto de república.

Para uns, deve-se distinguir a monarquia hereditária da monarquia eletiva; para outros, a monarquia moderna pode ser monarquia democrática (caso da Grã-Bretanha, da Suécia etc.) ou monarquia aristocrática (caso do Ancien Régime francês). E não falta quem lembre a distinção entre monarquia absoluta e monarquia limitada ou constitucional.

Quanto à república, não se esqueceu a lição de Montesquieu sobre as repúblicas democráticas e as repúblicas aristocráticas.

Por outro lado, vários são os sistemas que se associam à democracia.

## 5. SISTEMAS DE GOVERNO<sup>20</sup>

### 5.1. PARLAMENTARISMO

#### 5.1.1. ORIGEM

Ao contrário do presidencialismo, que é uma criação racional, o parlamentarismo é fruto de uma longa evolução histórica. Sua matriz foi a vida política britânica, no séc. XVIII.

A formação do parlamentarismo parte da monarquia limitada instaurada pela revolução de 1688, isto é, da divisão de poderes em que ao monarca se reservava a administração, a defesa e a política estrangeira, enquanto o Parlamento detinha a legiferação e a tributação, sendo independentes os tribunais.

Esta divisão de poderes exigia uma colaboração entre o monarca e o Parlamento para o bom andamento dos negócios públicos. Para facilitá-la, desde cedo, os monarcas ingleses timbraram em escolher seus ministros na corrente preponderante nas Câmaras. Assim, apareceu já nos albores do séc. XVIII o primeiro dos traços que iriam caracterizar o futuro parlamentarismo: *a identidade de cor política entre o ministério e a maioria parlamentar*. O passo seguinte na evolução foi provocado pelos azares da sucessão hereditária no trono britânico. Excluído o ramo católico dos Stuarts da sucessão, veio o trono, com a morte da Rainha Ana, a cair em mãos de príncipes alemães – a casa dos Hanover. Esses príncipes, especialmente Jorge I e Jorge II, subiram ao trono desconhecendo os interesses nacionais dos britânicos, pouco preocupados com os negócios públicos, e até ignorando a língua do povo que governavam. Em vista disso, deixaram em mãos de um de seus ministros a orientação geral do governo e a presidência dos Conselhos de Estado, aos quais deixaram de comparecer. Surge, assim, a figura do *primeiro-ministro*, a verdadeira cabeça do governo, que Walpole foi o primeiro a encarnar e amoldar.

Entregue aos ministros sob a chefia de um deles, o governo era ainda o governo do rei, dependente de sua vontade, que poderia destituir-lo a qualquer instante. Ao Parlamento ia, porém, caber o passo seguinte. Ganhando audácia, foi ele aos poucos buscando senão impor a sua orientação, ao menos enquadrar dentro de certos limites a linha de ação do ministério. Para isso, usou ele do *impeachment*, ou de sua ameaça. O *impeachment* era um procedimento penal, mas, não podendo o monarca agraciar os condenados por ele, não cabendo apreciação judicial das decisões nele tomadas, estava nas mãos do Parlamento caracterizar ou não a conduta de um ministro como criminosa.

Desse modo, pôde o Parlamento obrigar os ministros de que dissentia a renunciar e mesmo todo o gabinete e demitir-se, pois cedo se instaurou a *solidariedade* entre todos os membros do ministério, ao menos com respeito às decisões tomadas em conselho. Viram-se assim os ministros forçados a seguir a linha política predominante no Parlamento, sob pena de, perdendo a confiança deste, terem de demitir-se para salvar a pele. Nasceu, destarte, a chamada *responsabilidade política*, traço fundamental do parlamentarismo. Ou seja, a obrigação que tem o ministério de deixar o poder, sempre que perder o apoio da maioria parlamentar.

Sem dúvida, o princípio da responsabilidade política não se firmou sem luta. Jorge III procurou reagir contra a submissão do gabinete ao Parlamento, impondo, contra este, ministério de sua confiança pessoal, como o que presidiu Lord North. O insucesso de sua política, manifesto na rebelião das colônias da América do Norte, pôs termo à resistência. A demissão de Lord North e seu gabinete em 1782, diante da desconfiança e da reprovação da maioria parlamentar, marca, segundo se ensina, o nascimento do regime parlamentarista de governo.

#### 5.1.2. O PARLAMENTARISMO DUALISTA E MONISTA

O parlamentarismo estabelecido na Grã-Bretanha, no último quartel do século XVIII, era do tipo que veio a ser chamado de dualista. Dualista porque, se o gabinete para manter-se necessitava do apoio parlamentar, para constituir-se dependia da vontade do soberano. Fundava-o assim uma dupla confiança: a do rei e a do Parlamento.

Foi essa modalidade de regime que se instalou e se espalhou por quase toda Europa no decurso do séc. XIX, quando, em seguida à Revolução Francesa, condições semelhantes às da Grã-Bretanha depois de 1688 nela se concretiza. De fato, o estabelecimento de monarquias limitadas segundo o modelo de Montesquieu, isto é, segundo a “separação de poderes” acompanhado pela luta entre soberania do direito divino encarnada no monarca e a soberania popular representada pelas Câmaras, gerou as condições de seu aparecimento, inspirado pelo exemplo britânico.

O parlamentarismo permaneceu dualista enquanto não perdeu atrativo a soberania de direito divino e enquanto não surgiram os partidos modernos, de caráter disciplinado. A influência do chefe de Estado na escolha do ministério gradativamente perdeu terreno para quase desaparecer quando o disciplinamento dos partidos sob um líder, ou alguns, praticamente a suprimiu, forçando-o a designar para a chefia do gabinete o líder do partido, ou da coligação majoritária. No caso das repúblicas parlamentaristas, das quais a primeira foi a França, em 1875, o chefe de Estado, eleito pelas Câmaras, raramente contava com força suficiente para influenciar em profundidade o gabinete em organização.

Surge, então, o parlamentarismo dito monista, em que o gabinete só depende da maioria parlamentar, é expressão desta.

### 5.1.3. A CRISE DO PARLAMENTARISMO E A RACIONALIZAÇÃO DO PODER

A multiplicação de partidos organizados somada à extensão do sufrágio, bem como os outros fatores secundários, vieram provocar a crise do parlamentarismo que, por um breve instante, pareceu ser o regime do futuro e o regime democrático por excelência.

A proliferação dos partidos acarretou a instabilidade dos gabinetes e daí a sua fraqueza. É observação corriqueira a de que havendo muitos partidos, estes tendem a tornar-se de dimensões equivalentes, de onde decorre serem pequenos demais para governarem sozinhos. Só as coligações podem fundar o gabinete, mas são elas sempre frágeis, porque reúnem programas e interesses disparatados. Gabinetes instáveis, inseguros, são fracos, incapazes de enfrentar problemas políticos sérios.

Por outro lado, a extensão do sufrágio alcançando o proletariado, a tarefa de governar deixou de ser o apanágio de *gentleman*, em acordo tácito sobre as questões fundamentais. Acarretou ela o surgimento do Estado-providência com seu intervencionismo e fez reaparecer o debate sobre a natureza do poder e seu destino, que o descrédito da soberania monárquica havia encerrado. Com isso, novos fatores de instabilidade apareceram, novos problemas se puseram, que governos fracos não podiam solucionar.

Para recompor as bases abaladas da democracia representativa veio à luz o movimento de *racionalização do poder*, cujo capítulo principal é a *racionalização do parlamentarismo*. Esta tendência buscava assegurar a estabilidade e dar eficiência ao parlamentarismo, por meio da racionalização de seus mecanismos mediante sua redução a regras jurídicas descritas e rígidas.

O resultado dessa tentativa, porém, não tem sido apreciado favoravelmente. Inspirando as principais constituições europeias do entre-duas-guerras: Weimar, Espanha etc., imputam-lhe muitos o insucesso da democracia nesses países. É difícil, todavia, discriminar sua parcela de responsabilidade da que tem de ser atribuída a fatores sociais, econômicos e estritamente políticos.

Depois da Segunda Guerra, voltou a racionalização, olhada com maior descrença, mas com êxito. De fato, se o parlamentarismo francês da 4ª República foi instável e fraco, o alemão ocidental e o italiano têm dado frutos melhores, como hoje o da 5ª República gaulesa. Este, na verdade, parece antes ser uma combinação de parlamentarismo e presidencialismo.

### 5.1.4. O PARLAMENTARISMO E SUAS CONDIÇÕES

Na verdade, o parlamentarismo é um regime extremamente sensível às condições sociais e políticas que lhe são subjacentes. Particularmente sensível é ele aos sistemas de partidos.

O parlamentarismo só dá bons frutos quando se apoia no sistema bipartidário rígido (onde só dois partidos verdadeiramente pesam, de modo que um deles tem sempre a maioria absoluta do Parlamento, sendo essa maioria disciplinada). Aí, o gabinete é estável e capaz de governar, sendo a cúpula do partido majoritário e assim orientando a própria legislação. É o caso da Grã-Bretanha. Era o da Alemanha Ocidental, esta em grande parte do período posterior à Segunda Guerra.

Dá frutos piores, mas ainda razoavelmente bons, quando se apóia em sistema pluripartidário, onde há um partido dominante cujas dimensões se aproximam da maioria absoluta, quando a disciplina interna deste assegura a coesão dessa maioria. Existe, nesse caso, razoável estabilidade e conta o gabinete com boa força. A Itália foi exemplo desse parlamentarismo, já que sua política era dominada pelo partido democrata cristão. É hoje a República Federal Alemã.

Com pluripartidarismo atomístico, o parlamentarismo é um governo instável e incapaz. Frágil, sua sobrevivência depende de contínuas combinações de bastidores, sempre abaladas pelas ambições e pelos mais miúdos problemas. Escolhe por isso a inação como a única maneira de descontentar o menos possível. O repouso é menos arriscado que o movimento. Acontece, todavia, que os problemas não param e, descuidados, crescem. E crescendo, destroem o regime. A esse respeito não há exemplo melhor que o da 4ª República Francesa. Foi também em determinado período a Itália.

### 5.1.5. CARACTERES JURÍDICOS DO PARLAMENTARISMO

Juridicamente, caracteriza-se o parlamentarismo pelos seguintes traços:

1. É um regime de divisão de poderes, na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos diversos.
2. Os Poderes Legislativo e Executivo, entretanto, são *interdependentes*. De fato, o governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, que pode a qualquer instante, seja votando moção de desconfiança, seja rejeitando questão de confiança, obrigá-lo a apelar-se desse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro lado, o Legislativo, ou pelo menos a sua Câmara baixa, pode ser dissolvido pelo governo, ou pelo chefe do Estado, convocando-se nova eleição.



3. O Executivo parlamentarista possui estrutura *dualista*. O rei, ou Presidente da República, é o chefe de Estado, com funções de representação, de cerimonial e de conselho, enquanto o governo é exercido por um órgão coletivo, *conselho de ministros* ou *gabinete*. Ultimamente, porém à testa desse conselho vêm as Constituições pondo um chefe, o primeiro-ministro, presidente do conselho ou chanceler, verdadeiro chefe do governo.

#### 5.1.6. TRAÇOS POLÍTICOS

Politicamente, porém, o parlamentarismo é um só nome para dois regimes diversos: um é o parlamentarismo quando apoiado num bipartidarismo real e rígido; outro, quando fundado na pluralidade atomística de partidos, estando, porém, bem próximo daquele quando houver um partido dominante.

No primeiro caso, é um regime de clara preponderância do governo em cujas mãos se concentram no fundo os Poderes Legislativo e Executivo. De fato, sendo ele a cúpula do partido majoritário, de estrutura rígida e disciplinada, a Câmara se limita a debater e a aprovar o que for pelo governo determinado. Por outro lado é democrático, já que o povo, em última análise, é que nas eleições opta pela política a ser realizada, posto diante de dois programas apenas, e, posteriormente, aplaude ou verbera a sua realização.

No segundo, caracteriza-se por crises frequentes entre as quais se alteram períodos longos de preponderância parlamentar e de inação governamental com breves instantes de predomínio do gabinete. Apoiando-se sempre o gabinete numa coligação instável, em geral, resigna-se a nada fazer, seguindo ao sabor da maioria parlamentar que não controla. Todavia, de quando em quando, é preciso fazer algo, para o que o Legislativo consente em silenciar por momentos curtos, antes de restabelecer seu predomínio. Esse parlamentarismo é extremamente instável, substituindo-se os gabinetes frequentemente por outros em geral muito semelhantes ao substituído e cuja permanência no poder não é mais longa.

## 5.2. PRESIDENCIALISMO<sup>21</sup>

### 5.2.1. ORIGEM

O sistema presidencialista, que se examina adotado no Brasil, é uma criação, racional e consciente, de uma assembleia constituinte, a Convenção de Filadélfia, reunida para estabelecer a Constituição dos Estados Unidos da América. Ao contrário, o parlamentarismo é fruto de longa, insensível e lenta evolução históri-

ca, em que as opções conscientes dos juristas e dos legisladores tiveram papel de somenos importância.

Não se pode dizer, todavia, seja uma invenção dos constituintes americanos. Não é um arranjo arbitrário e mais ou menos feliz de instituições, estabelecido segundo o arbítrio dos constituintes, ao sabor de suas preferências e idiossincrasias. Longe disso está a verdade. O presidencialismo instituído pela primeira vez em Filadélfia é uma versão republicana da monarquia limitada, ou constitucional, instaurada na Grã-Bretanha pela revolução de 1688.

O Parlamento inglês, ao chamar nessa ocasião Guilherme e Maria para o trono que declarara vago, instaura a “separação de poderes” que Locke iria instituir e Montesquieu consagrar. De fato, assegura a independência da magistratura, reservava-se a elaboração da lei ao Parlamento, ainda que com a sanção real, e ao monarca se deixavam a administração, a defesa e a política estrangeira – o poder executivo da doutrina clássica.

Sistematizando essas instituições sob a influência visível de Locke e também de Montesquieu, não tendo príncipe ao qual conceder o trono, colocaram os constituintes em seu lugar um cidadão. Essa monarquia limitada sem rei e com um presidente é o regime presidencialista em suas linhas gerais. Observe-se, todavia, que o regime assim copiado – a monarquia limitada – não mais vigorava, ao tempo de sua instituição, na Grã-Bretanha, uma vez que lá o parlamentarismo deitara raízes, definitivamente, ao menos em 1782.

### 5.2.2. CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS FUNDAMENTAIS

As observações supra já sugerem as características fundamentais do presidencialismo. Para precisá-las, no entanto, cumpre distinguir seus caracteres jurídicos dos seus traços políticos.

Juridicamente, o presidencialismo se caracteriza em primeiro lugar por ser um regime de separação de poderes. Ou seja, à sua base está a lição de Montesquieu, que distingue três funções no Estado e as atribui a órgãos independentes, que as exercem com exclusividade relativa, aliás.

Caracteriza-se, em segundo lugar, por conferir a chefia do Estado e a do governo (do “executivo”) a um órgão unipessoal, a Presidência da República. De fato, os chefes dos grandes departamentos da administração são meros auxiliares do Presidente, que os escolhe segundo bem entender e os demite quando quiser.

Em terceiro lugar, a independência recíproca do Executivo e do Legislativo é rigorosamente assegurada. Nem a reunião do Legislativo pressupõe necessariamente convocação do chefe de Estado, como sucedida nas monarquias, nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Câmara e convocando novas eleições. Nem pode a Câmara destituir o Presidente que não contar

com sua confiança, só podendo fazer com sanção de um crime. Nem, em regra, é a Câmara que o elege.

Para garantir a independência do Presidente em relação à Câmara, usualmente sua eleição se faz sem interferência daquela. Assim, em geral é o povo quem escolhe pelo voto o titular da Presidência, diretamente, exigida ou não a maioria absoluta. Nos Estados Unidos, contudo, essa eleição é indireta, escolhendo o povo, no Estado, os eleitores que elegerão o Presidente. Cada Estado tem nessa eleição tantos votos quantos somarem seus deputados e senadores, não havendo assim rigorosa proporção entre o número de votos e sua população. Todos os votos do Estado, porém, são conferidos ao nome mais votado pelo povo no Estado. Destarte, a soma nacional de votos populares não importa, já que é eleito quem obtiver a maioria absoluta dos votos dos Estados, embora no cômputo nacional possa ter obtido menos sufrágios populares do que o outro. Isso, aliás, sucedeu mais de uma vez na história norte-americana, v.g., com Lincoln, em 1861, com Wilson, em 1921 etc.

Somente no caso de nenhum candidato haver obtido a maioria absoluta referida, a Câmara dos Representantes deverá elegê-lo, nos termos da Emenda nº 12.

### 5.2.3. CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS

Para a caracterização de um sistema, todavia, os traços políticos são talvez de maior importância que os estritamente jurídicos. O principal deles no presidencialismo é, como se pode supor, a predominância do Presidente.

Essa preponderância é normal, estando presente em todos os países que adotam o presidencialismo. Decorre ela de muitos fatores, dentre os quais avulta a liderança nacional que a eleição popular confere ao escolhido.

Salvo casos excepcionais, os candidatos à Presidência são as figuras mais conhecidas e influentes de seu partido. Entrados na campanha, todas as luzes se focam sobre eles, a publicidade se orquestra em torno de seus pronunciamentos, de seus ditos, de seu modo de vida, de suas qualidades, de seus méritos, de sua experiência e, até, de seu *sex appeal*... Nessa onda sabiamente concertada por especialistas com abundância de fundo, o melhor ator dentre os candidatos ganha sempre terreno e não raro a eleição. De qualquer forma, porém, jamais vence quem não lograr marcar sua personalidade junto aos eleitores.

A marcha da campanha eleitoral e seu pináculo, a votação e a apuração, transformam necessariamente o vencedor do pleito na primeira figura nacional em prestígio. Consequência disto é cair em suas mãos a orientação da vida política nacional, que é facilitada pela enorme soma de poderes colocado a seu dispor pela estrutura jurídica do regime. Acrescente-se a isso ser ele o representante da unidade nacional. Como chefe de Estado.

Some-se depois a preponderância natural do governo no Welfare State, e se fará uma ideia bem aproximada do papel conferido ao Presidente nesse regime.

Enfim, graças ao descrédito das Câmaras Parlamentares muitas vezes subservidas, não raro corruptas, na América Latina o presidencialismo tende a se tornar na prática um regime de ditadura temporária, só temperado, quando o é, pela independência do Judiciário, ou pela arbitragem das Forças Armadas.

### 5.2.4. PRESIDENCIALISMO E MULTIPLICIDADE PARTIDÁRIA

Apesar dos riscos que traz para países onde não existe sólida tradição democrática, o presidencialismo é o único praticável em face da multiplicidade partidária excessiva.

Conforme demonstrou Duverger (*Les partis*, cit.) o sistema de partidos condiciona o êxito, o bom ou mau funcionamento do regime político. O esmigalhamento das forças políticas nacionais em inúmeros partidos que se entredevoram por questões de pormenor, sublinhando suas diferenças e intensificando a demagogia para alcançar apoio popular, repercute sempre nas Câmaras onde nenhum dos grupos consegue normalmente maioria sólida, onde nenhuma coligação é estável. Assim, a multiplicidade partidária excessiva impede o bom funcionamento de qualquer regime onde a preponderância caiba ao Legislativo, ou, ao menos, onde ao Legislativo caiba constituir e destituir o governo, como no parlamentarismo.

Ao contrário, o presidencialismo sofre em grau menor os males do pluripartidarismo sem peias. De fato, sendo a eleição presidencial necessariamente majoritária, impõe ela uma polarização das forças políticas. Não podendo ser o Presidente destituído por motivos políticos, o governo não depende em sua estabilidade da confiança parlamentar. Ademais, a liderança nacional do Presidente lhe permite usar a pressão popular contra a má vontade do Parlamento, que dificilmente pode resistir a seus reclamos. Sem dúvida, não faltam exemplos de paralisia governamental causada pela hostilidade entre o Presidente e o Congresso, mas têm eles sido raros e passageiros.

Desse modo, parece ele ser o preferível onde quer que a proliferação de partidos seja incontrolável.

### 5.2.5. A EXACERBAÇÃO PERSONALISTA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

A mais alta de todas as autoridades brasileiras é, sem dúvida, o Presidente da República. Fiel às tradições republicanas, a Constituição manteve o presidencialismo, que se caracteriza, politicamente e em primeiro lugar, pela preeminência do Presidente da República, ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe do Governo.

Tal preeminência, inerente ao regime, ainda mais se acentua contemporaneamente, por força de fatores incoercíveis. Entre estes avultam a ampliação das atividades governamentais no domínio econômico e social, o intervencionismo, e a gravidade hodierna dos problemas de segurança, que confiados ao Executivo, tendem a soerguê-lo em detrimento do Legislativo. Por outro lado, essa preponderância se agrava em razão do desprestígio dos parlamentares decorrente da ineficácia e da futilidade dos debates intermináveis, cujos meandros são incompatíveis com a velocidade da vida moderna.

A esses fatores, que são universais, socorrem outros que são especificamente brasileiros. De todos os mais flagrantes é a inclinação para o poder pessoal. Este personalismo está no cerne da concepção brasileira do presidencialismo. Formulou-a declaradamente Campos Sales ao conceituar esse regime como o “governo pessoal constitucionalmente organizado” (apud João Camilo de Oliveira Torres. O presidencialismo no Brasil, “O Cruzeiro”, Rio de Janeiro, p. 222, 1962). E, na verdade, como o ilustre paulista, sem dizê-lo embora, os Presidentes da República brasileira sempre se consideram “o Governo e não apenas o chefe do Governo” (id., p. 223). Com essa colocação, aliás, perfeitamente se compadece a vida nacional, que tudo espera do Presidente.

Na Constituição vigente, a preeminência presidencial foi um pouco atenuada em virtude do fortalecimento do Legislativo pelo controle de certos atos governamentais do Executivo.

## 6. REGIMES DE GOVERNO<sup>22</sup>

### 6.1. A TIPOLOGIA MODERNA

Hoje (pondo de lado muitas outras tipologias), é comumente aceita a distinção entre regimes: o democrático, o totalitário e o autoritário. O primeiro se caracteriza por permitir a livre formulação das preferências políticas, prevalecendo as liberdades básicas de associação, informação e comunicação, com o objetivo de propiciar a disputa, a intervalos regulares, entre líderes e partidos a fim de alcançar o poder por meios não violentos e conseqüentemente exercê-lo. O segundo apresenta-se marcado por uma ideologia oficial, um partido único, de massa, que controla toda a mobilização política e o poder concentrado em mãos de um pequeno grupo que não pode ser afastado do poder por meios institucionalizados e pacíficos. O terceiro existe quando

ocorre um limitado pluralismo político, sem uma ideologia elaborada, sem extensa ou intensa mobilização política, exercendo o grupo governante o poder dentro de limites mal definidos, conquanto previsíveis.

## 7. MODELOS DE PARLAMENTARISMO

Antecipou-se, no Brasil, em 1993, o plebiscito em que o povo definiu sistema e forma de governo. Não tínhamos até o momento, como até hoje, 2016, o modelo de parlamentarismo que se apresentaria contra o presidencialismo. Conforme o modelo, o povo poderia eleger o Chefe-de-Estado-Presidente da República, mas não elegeria o Chefe de Governo, ou ainda, não elegerá os dois que poderão ser eleitos indiretamente.

Não se sabe, no caso de República, qual o período de gestão do Presidente porque varia de 5 a 7 anos ou ainda poderá surgir outra solução. Quem poderá dissolver o Congresso? O Presidente, o Primeiro-ministro ou ambos? Ou não haverá dissolução do mesmo? Qual o sistema partidário? Haverá fidelidade partidária? Haverá voto distrital? Teremos Primeiro-ministro extracongressual? O sistema será obrigatoriamente seguido pelos Estados? Como se adaptarão os municípios? Teremos o “Recall” em que o povo, por meio de um certo número de assinaturas, a ser definido, poderá cassar um parlamentar? Como ficará a proporcionalidade na representação dos Estados na Câmara Federal?

São dúvidas que devem ser expostas, discutidas e compreendidas por aqueles que irão decidir no plebiscito, ou no referendo, o povo.

Se estas questões não forem incluídas no projeto, estaremos diante de um parlamentarismo contrário ao que se entende como parlamentarismo. Pior, se aprovado o parlamentarismo sem o conhecimento do modelo, dar-se-á um “cheque em branco” ao parlamento, com maioria do Centro-Oeste, Norte e Nordeste, para a definição do parlamento e caberá a esta maioria eleger o Primeiro-ministro.

A situação poderá ser superada pela elaboração de um modelo, que deverá ser submetido posteriormente a referendo popular.

Alguns desses aspectos inexistirão, no caso de Monarquia, como a eleição do Presidente e período de mandato.

8. QUADRO E ALGUMAS DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DE MODELOS DE PARLAMENTARISMO: ALEMANHA, FRANÇA, ITÁLIA, PORTUGAL, ESPANHA, JAPÃO, REINO UNIDO; E DE PRESIDENCIALISMO: AMERICANO, ARGENTINO, BRASILEIRO<sup>23</sup>

PARLAMENTARISTA	PRESIDENCIALISTA
<b>Modelo Alemão</b> – República	<b>Modelo Americano</b>
<b>Modelo Francês</b> – República	<b>Modelo Argentino</b>
<b>Modelo Italiano</b> – República	<b>Modelo Brasileiro</b>
<b>Modelo Português</b> – República	
<b>Modelo Espanhol</b> – Monarquia	
<b>Modelo Japonês</b> – Monarquia	
<b>Modelo do Reino Unido</b> – Monarquia	

ALEMÃO

- > **Sistema de governo:** República federativa parlamentarista.
- > **Forma de escolha do presidente:** Escolhido pela Assembleia Federal a cada 5 anos.
- > **Forma de escolha do Primeiro-ministro:** O chanceler é escolhido pelo presidente, mas eleito por maioria absoluta da Assembleia Federal.
- > **Poderes do presidente:** Chefe de Estado. Nomeia o Primeiro-ministro mas não pode demiti-lo. Pode dissolver a Assembleia, arts. 62 e 68.
- > **Poderes do Primeiro-ministro:** Chefe de governo. Na prática, é sempre o presidente do partido majoritário. Pode ser deposto pela maioria absoluta do Parlamento, mas somente depois que este elegeu seu sucessor por maioria absoluta.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Conselho Federal (68 membros) e Assembleia Federal (662 membros).

FRANÇA

- > **Sistema de governo:** Presidencialismo misto com parlamentarismo.
- > **Forma de escolha do presidente:** Eleição direta.
- > **Forma de escolha do Primeiro-ministro:** Nomeado pelo presidente.
- > **Poderes do presidente:** Amplos, inclusive nomear e demitir o Primeiro-ministro e dissolver a Assembleia Nacional.

- > **Poderes do Primeiro-ministro:** Limitados, a Assembleia Nacional pode derrubar o governo por maioria absoluta.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Senado (321 membros) e Assembleia Nacional (577 membros)

ITÁLIA

- > **Sistema de governo:** República parlamentarista.
- > **Forma de escolha do presidente:** Eleito pela Câmara, Senado e por três representantes de cada uma das 20 regiões do país, por maioria absoluta. Mandato de sete anos.
- > **Forma de escolha do Primeiro-ministro:** indicado pelo presidente.
- > **Poderes do presidente:** Pode convocar sessões especiais do Parlamento e dissolvê-lo. Pode, contudo, ser indiciado por alta traição ou incapacidade de sustentar a Constituição.
- > **Poderes do Primeiro-ministro:** é o único responsável pela direção política e administração do governo.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Câmara (630 membros) e Senado (315 membros).

PORTUGAL

- > **Sistema de governo:** República parlamentarista.
- > **Forma de escolha do presidente:** Eleição direta. Mandato de cinco anos.
- > **Forma de escolha do Primeiro-ministro:** Indicado pelo presidente em negociação com o Parlamento.
- > **Poderes do presidente:** Chefe de Estado com poderes para convocar eleições parlamentares.
- > **Poderes do Primeiro-ministro:** Chefe de governo.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Unicameral. Assembleia (250 membros).

ESPANHA

- > **Sistema de governo:** Monarquia constitucional.
- > **Forma de escolha do rei:** Sistema de hereditariedade.
- > **Forma de escolha do Primeiro-ministro:** Proposto pela Assembleia, geralmente dentre os membros do partido majoritário, ao rei. Após receber a aprovação do Congresso, é nomeado pelo rei.

- > **Poderes do Rei:** Chefe de Estado. Nomeia e demite o primeiro-ministro e membros do gabinete. Pode convocar e dissolver as Cortes Gerais, declarar guerras e assinar tratados de paz.
- > **Poderes do Primeiro-ministro:** Chefe de governo. Dissolve as Cortes e convoca eleições se não estiver sob moção de censura. Uma moção de censura, por maioria absoluta de votos, resulta na queda do governo e a indicação automática do candidato a chanceler, que deve estar mencionado na moção.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Câmara (350 membros) e Senado (208 membros).

#### JAPÃO

- > **Sistema de governo:** Monarquia constitucional.
- > **Forma de escolha do monarca:** Sistema de hereditariedade.
- > **Forma de escolha do Primeiro-ministro:** Escolhido pela Dieta (Parlamento) entre seus membros.
- > **Poderes do Imperador:** Chefe de Estado. Não tem poderes em relação ao governo. Seu papel principal consiste em formalidade como a indicação do Primeiro-ministro, que é previamente designado pela Dieta.
- > **Poderes do Primeiro-ministro:** Chefe de governo. Escolhe o gabinete. Se a Câmara dos Deputados aprova uma resolução de censura ou recusa-se a dar voto de confiança ao governo, o gabinete deve renunciar, a menos que a Câmara se dissolva em dez dias.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral, Câmara dos Deputados (512 membros) e Câmara dos Conselheiros (252 membros).

#### REINO UNIDO

- > **Sistema de governo:** Monarquia constitucional.
- > **Forma de escolha do rei:** Sistema de hereditariedade.
- > **Poderes do rei:** Chefe de Estado.
- > **Poderes do Primeiro-ministro:** Chefe de governo. É quem escolhe os membros do gabinete entre os integrantes do próprio partido. É sujeito ao Parlamento no sentido que deve expor e defender sua política no debate parlamentar.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Câmara dos Comuns (650 membros) e *Câmara dos Lordes* (mais de mil membros entre príncipes, nobres, lordes, consultores jurídicos, arcebispos e bispos: poder simbólico).

#### ESTADOS UNIDOS

- > **Sistema de governo:** República presidencialista.
- > **Forma de escolha do presidente:** Por sufrágio indireto e universal por meio de um Colégio Eleitoral para mandato de quatro anos.
- > **Poderes do presidente:** Chefe de Estado e de governo.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Senado (100 membros) e Câmara (435 membros).
- > **Poderes do Congresso:** Criar impostos, emprestar recursos financeiros, regular comércio interestadual, declarar guerra, disciplinar seus próprios membros.

#### ARGENTINA

- > **Sistema de governo:** República presidencialista.
- > **Forma de escolha do presidente:** Eleição direta. Mandato de seis anos.
- > **Poderes do presidente:** Chefe de Estado e de governo.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Câmara (254 membros) e Senado (46 membros).

#### BRASIL

- > **Sistema de governo:** República presidencialista.
- > **Forma de escolha do presidente:** Eleição direta. Mandato de quatro anos.
- > **Poderes do presidente:** Chefe de Estado e de governo.
- > **Regime partidário:** Pluripartidarismo.
- > **Legislativo:** Bicameral. Câmara (513 membros) e Senado (81 membros).

Devemos ter em mente que mesmo o parlamentarismo do primeiro mundo tem suas dificuldades conforme escreveu Paul Warwick em seu artigo “Economic Trends and Government Survival in West European Parliamentary Democracies”.

*“Nevertheless, in view of the powerful impact of that factor, any surge in unemployment consent upon the restructuring of the European economy after 1992 could significantly undermine government durability. The days when the very survival of parliamentary regimes in West Europe was at issue may be long past, but the potential for future governmental instability should not be discounted”<sup>24</sup>*

## 9. EXISTEM RAZÕES PARA MUDAR NOSSO SISTEMA?

Muitos defensores do parlamentarismo afirmam e até escrevem que este sistema não resolverá os problemas brasileiros<sup>25</sup>. Como outras bandeiras levantadas, tais como “diretas já”, Constituinte, queda da fidelidade partidária, eleições em dois turnos, “*impeachment*”, etc., que se transformaram em verdadeira falácia, presumem que agora é a vez do parlamentarismo com o mesmo destino<sup>26</sup>. Ora, se não trouxer soluções e urgentes, para que mudar?

Curioso é, que os mesmos políticos que lutaram contra a fidelidade partidária e contra as eleições indiretas, hoje querem o parlamentarismo que pressupõe a fidelidade partidária e tem a eleição do chefe de governo de forma indireta. Isto quando a eleição, também do presidente da república não é indireta, como por exemplo, ocorre na Alemanha e na Itália.

Na realidade, a classe política, mudando de opinião, de acordo com o momento e visando interesses pessoais, transforma o país em eterna “cobaia”, alegando experiências, sabidamente infrutíferas.

Os defensores da mudança apresentam outros argumentos insustentáveis cuja fragilidade permitem o espancamento irresistível. Afirmam que se justifica a mudança com base na corrupção existente no presidencialismo; numa participação política maior com o parlamentarismo; na substituição do chefe de governo com mais facilidade.

9.1. Corrupção É evidente que a questão da corrupção e sua solução não passam pelo sistema de governo. Está presente tanto no presidencialismo como no parlamentarismo. Podemos citar o artigo do Ministro Moreira Alves que apresenta a corrupção em sistema parlamentar, “causando inveja ao P.C. Faria”. *O Estado de S. Paulo* de 28/8/1992 – Internacional – p. 10, nos oferece o título “Líder político corrupto renuncia”, referindo-se ao parlamentarismo monárquico japonês e especificamente a Shin Kanemaru, responsável pela eleição de vários primeiros-ministros e conhecido como “fazedor de governos”. Vários jornais traziam naqueles dias os fatos ocorridos na Itália e podemos citar o mesmo *O Estado de S. Paulo*, de 20/2/1993, pág. 10 – Internacional – “Corrupção à italiana derruba mais dois ministros” – “Esquema amealhou US\$ 20 bilhões”. Na França “em 12 anos no poder, o Partido Socialista envolveu-se em escândalos administrativos e em casos de corrupção. Perdeu a aura de pureza que fazia seu encanto na oposição. Está em vias de perder a própria identidade”<sup>27</sup>.

Estes são exemplos de muitos outros casos ocorridos no parlamentarismo<sup>28</sup>.

## 9.2. MAIOR PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Uma das grandes conquistas do povo, com o constitucionalismo foi a participação nas decisões políticas. Como não se pode, em país das dimensões do nosso, praticar a democracia direta, é evidente que esta participação seja efetiva por meio da eleição, do voto nos representantes do povo, dos Estados e no chefe do executivo, naquele que governa e representa. Isso foi enfatizado no Brasil na “campanha das Diretas”, para eleger o Presidente da República. É mais importante votar em quem governa do que em quem chefia o Estado. Ora, no parlamentarismo o povo não vota no chefe de governo e em alguns casos, conforme o modelo, não vota nem no chefe de Estado, o Presidente da República, tendo-se como exemplo Itália e Alemanha, e, por motivos óbvios, também não no monarca, cuja sucessão é hereditária.

O sistema que permite a participação, por meio do voto, elegendo quem governa é o presidencialismo. Este permite que o povo julgue por meio de eleições o Presidente da República. O presidencialismo merece reparo neste sentido: com mandato de quatro anos e direito a uma reeleição permitiria julgamento mais adequado. O período não seria longo se o governo não correspondesse aos anseios do povo e não fosse caso de *impeachment*. Se o governo fosse bom o presidente poderia ser reeleito. Admitindo-se apenas uma reeleição evitar-se-ia o continuísmo, como ocorre no parlamentarismo que mantém no poder uma oligarquia, por décadas; Japão, 47 anos; Itália, 46 anos; Áustria, 30 anos; Suécia, 40 anos; Espanha e Portugal, 12 anos; Inglaterra, 11 anos<sup>29</sup>. Nesses casos, com eleições indiretas o povo é excluído da participação e do direito de mudar o chefe de governo e às vezes excluído da eleição do Presidente-Chefe de Estado, que também é indireta.

## 9.3. SUBSTITUIÇÃO DO CHEFE DE GOVERNO COM MAIOR FACILIDADE

Pelo exposto acima depreende-se a manutenção mais acentuada, no poder por meio do sistema parlamentarista.

Por outro lado, demonstrou-se que o *impeachment* não foi tão demorado e pode-se compará-lo, nesse aspecto, com o processo de desconfiança, na Inglaterra e em outros países de sistema parlamentarista. Convém lembrar que o *impeachment* foi utilizado como processo penal e fez nascer a responsabilidade política na formação do parlamentarismo na Grã-Bretanha. É aplicado, hoje, com suas vicissitudes na França. Esta possui um sistema misto que é visto com simpatia, por parlamentaristas brasileiros.

Outro aspecto é que no parlamentarismo uma oligarquia poderá sustentar um governo mau por muito tempo, encobrindo a corrupção sem que o povo tome

o suficiente conhecimento. Ao contrário, no presidencialismo, a cada quatro anos – este é o período ideal – o povo julga e pode substituir o chefe de governo, quando não ocorrer, antes, o afastamento.

#### 10. SE O PRESIDENTE COLLOR FOSSE PRIMEIRO-MINISTRO CAIRIA MAIS RAPIDAMENTE COM MOÇÃO DE CENSURA NO PARLAMENTO?

Esta hipótese poderia ocorrer, mas o mais provável é que ele não seria afastado. Com o parlamentarismo, o Primeiro-ministro seria sustentado pela maioria da Câmara Federal ou mesmo perdendo a maioria restasse o apoio de uma representação significativa, suficiente para evitar a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito. O que os leva a acreditar nesse argumento é a situação semelhante e de outros políticos brasileiros, que apesar de não serem parlamentares, têm a seu favor, nas Câmaras Federal e Estadual, uma representação impossibilitando CPIs<sup>30</sup>. Muitos dos membros dessa representação foram ativos no processo de afastamento do ex-presidente Collor, o que revela a aplicação de dois pesos e duas medidas. Essa situação nos conduz ao artigo do professor Ives Gandra da Silva Martins fazendo reflexões sobre as lições de Carl Schmitt: “Será o país, um país de santos que expulsaram seu único demônio ou terá Schmitt razão ao dizer que, no choque entre ‘amigos’ e ‘inimigos’ que caracteriza a política, os políticos com mais amigos terminam por vencer, independentemente da ética, aqueles com menos amigos, pelo eficaz instrumento que o cientista alemão detecta como o da manipulação das massas?”<sup>31</sup>

Outros exemplos, para não ficarmos apenas no Brasil é o que ocorreu na Itália parlamentarista: “Amato refaz gabinete e segura poder” – *O Estado de S. Paulo*, 22/2/1993, Internacional, p. 6, e o que se passou na Inglaterra com a Sra. Thatcher. O primeiro, como em outros casos, iniciado não se sabe quanto tempo durará, e no segundo acompanhamos um desenvolvimento lento até a queda da Chefe de Governo e ambos os Estados são parlamentaristas: um republicano e outro monárquico.

Portanto, o argumento de que o *impeachment* é um processo mais demorado do que o do voto de desconfiança não é sólido. Entre nós, em que o nível da classe política é contestado por respeitáveis analistas e articulistas políticos, o problema tende a agravar-se, pelos motivos expostos<sup>32</sup>. O parlamentarismo<sup>33</sup>, como já foi mencionado, provoca onde não há um bipartidarismo, com partidos disciplinados e fidelidade partidária, uma constante formação de maiorias ocasionais, provocando a queda do gabinete e gerando instabilidade ou propicia a eternização de pesso-

as ou partidos no poder, formando uma oligarquia e o continuísmo. Exemplo, outro, foi o da Espanha, com Felipe Gonzales. Percebeu a perda de popularidade para o futuro, dissolveu o Congresso um ano antes do término da legislatura e marcou novas eleições, quando ainda tinha maioria, para permanecer no poder mais uma legislatura completa. A situação não preenchia os requisitos para esse ato, que são a perda da maioria pelo governo e a não formação de maioria na oposição para aprovar a censura, tornando o Estado ingovernável. Tratou-se de um casuísmo, genericamente tão combatido no Brasil o qual, dessas espécies, não poderia ocorrer no sistema presidencialista<sup>34</sup>.

#### 11. QUEM ESTÁ EM SITUAÇÃO PRIVILEGIADA NÃO QUER MUDANÇA PARA O PARLAMENTARISMO?

Este é o outro argumento insustentável. A primeira impressão é que todos ficarão piores com o parlamentarismo quando deveriam divulgar a possibilidade de todos ficarem melhor. O que desejam com esta publicidade é atrair quem vive momentos difíceis. Esquecem que a Federação das Indústrias de São Paulo e outros empresários faziam a campanha do parlamentarismo – *O Estado de S. Paulo*, 29/1/1993, Política, p. 4, e *OESP* 28/1/93, Política, p. 7. Olvidam também que Angola e Moçambique têm sistemas mistos presidencialistas/parlamentaristas<sup>35</sup>.

Não sabemos qual modelo se pretende, no caso de vitória, muito menos se teremos um parlamentarismo de primeiro ou de terceiro mundo e, indubitavelmente, o povo tem situação privilegiada no primeiro e vida difícil no segundo, embora ambos sejam sistemas parlamentaristas.

#### 12. PROPORCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO ESTADUAL NO CONGRESSO

Outro aspecto que merece ser abordado é o da proporcionalidade da representação estadual no Congresso. Os Estados-membros têm a representação paritária assegurada no Senado. Cada um possui três senadores<sup>36</sup>. Já na Câmara de representação popular há uma distorção, conforme pode-se verificar no quadro de composição da câmara dos deputados – anexo, privilegiando os Estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste

de menor população em detrimento do Sul e Sudeste, formando uma maioria, com poder de decisão e barganha<sup>37</sup>.

O parlamentarismo instalado nestas condições aumentará estes privilégios das regiões menos produtoras em detrimento das que mais produzem e contribuem, submetendo estas às de menor densidade demográfica. Essa situação, devido à maioria que não permitirá aprovação de projetos e emendas contrárias aos interesses particulares, só poderá ser modificada por meio de uma nova Constituição, elaborada por um poder constituinte com representação proporcional; de outorga de uma nova Carta com as correções necessárias ou com a pressão ou efetivação de movimentos separatistas que se houve falar com mais insistência<sup>38</sup>.

A proporcionalidade não é a busca de um privilégio, mas um ajuste<sup>39</sup>. Não significa uma discriminação, mas a volta do interesse público que foi substituído pelos interesses particulares de políticos. Sabemos que recursos bem aplicados no Centro-Oeste, Norte e Nordeste trazem retorno, produzem: como assistimos com a produção e exportação de acerola, abacaxi, castanha etc. O que se deseja é isso, aquela região produzindo, competindo, exterminando a “indústria da seca” e outros males que prejudicam aquele povo.

O que todos querem é evitar a formação de oligarquias<sup>40</sup> que mantêm governos maus em troca de recursos que serão indevidamente aplicados.

### 13. CONCLUSÕES

Concluindo, devemos evitar esta série de movimentos sucessivos, inconsequentes, dos mesmos políticos que hoje querem uma coisa e no futuro desejarão outra, contrária, ao sabor de seus interesses pessoais. Os mesmos que lutaram pelas eleições diretas, hoje as querem indireta, por exemplo.

O Brasil não pode ser eterna “cobaia” de experiências<sup>41</sup> enganosas, mobilizando as massas, ao invés de atacarmos os problemas de saúde, alimentação, segurança, habitação, locomoção, educação etc.

Faltando condições essenciais mesmo os parlamentaristas poderão votar no presidencialismo<sup>42</sup>. O parlamentarismo daria melhores resultados com um bipartidarismo ou bipartidarismo imperfeito com dois partidos predominantes; disciplinados e com programas; com o voto distrital; com proporcionalidade na representação dos Estados na Câmara Federal, mais justa; com a perda do mandato do parlamentar nas quatro hipóteses: dissolução do Congresso pelo chefe de Estado-rei ou presidente ou pelo Primeiro-ministro, rompimento da fidelidade partidária e o “recall” que é a cassação do parlamentar pelo povo<sup>43</sup>.

Ainda assim, o parlamentarismo traria grandes problemas, aumentando os já existentes no presidencialismo: a modificação da Constituição, a criação e sustentação de dois gabinetes – do presidente e do Primeiro-ministro, talvez a necessidade de estabelecimento de um Tribunal Constitucional. A queda constante de gabinetes ou a perpetuação de um. Poderá ocorrer a eleição do Presidente pelo povo, com maioria que lhe aumenta o prestígio popular embora não possua a maioria parlamentar. Resultará um conflito entre o Chefe de Estado e o Governo e chegaremos ao ponto de enfrentarmos a possibilidade de termos Maluf Presidente da República e Lula Primeiro-ministro ou vice-versa. Além da “coabitação”, esquerda e direita, há rivalidade pessoal e de grupos. Tudo contribui para um grande custo social e financeiro, sem benefícios, excluir a participação popular direta na eleição do chefe de governo, possivelmente do chefe de Estado, voltando-se à eleição indireta tão combatida no Brasil<sup>44</sup>.

O que mais agrava a defesa do parlamentarismo é o “cheque em branco” da sua aprovação sem se conhecer o modelo a ser adotado e a atribuição ao Centro – Oeste, Norte e Nordeste, devido à sua maioria, de eleger o Primeiro-ministro<sup>45</sup>. Situação que poderá conduzir a consequências desastrosas, indesejáveis, anteriormente manifestadas<sup>46</sup>.

Por tudo o exposto e numa relação de custo-benefício, deveremos escolher o melhor sistema de governo. Não é essa, entretanto, a solução dos problemas nacionais, que passa muito mais pela educação e elevação do nível ético da classe política <sup>47</sup>



## 14. APÊNDICE

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ - RFA

#### V - PRESIDENTE DA REPÚBLICA

##### **ARTIGO 54**

1. O Presidente da República é eleito, sem debate, pelo Congresso Nacional. É elegível qualquer cidadão alemão que seja eleitor da Assembleia Federal e tenha completado 40 anos.

2. O Presidente é eleito por cinco anos. Só pode ser reeleito para o período imediato uma vez.

3. O Congresso Federal compõe-se de membros da Assembleia Federal e de um número igual de membros eleitos pelos Parlamentares dos Estados, segundo representação proporcional.

6. Considera-se eleito o candidato que obtenha a maioria do número legal de votos de membros do Conselho Federal. Se nenhum candidato obtiver esta maioria nos dois primeiros escrutínios, considerar-se-á eleito o que no escrutínio seguintes alcançar a maioria dos votos expressos.

##### **ARTIGO 57**

Em caso de impedimento do Presidente ou de vagatura da presidência, as suas atribuições são exercidas pelo presidente do Conselho Federal

##### **ARTIGO 58**

Para se tornarem-se válidos, os atos do Presidente devem ser referendados pelo Chanceler ou pelo Ministro Federal competente. Não carecem, porém, de referenda a nomeação ou a demissão do Chanceler. A dissolução da Assembleia em virtude do artigo 63 da presente Constituição, e a solicitação prevista no 3º do artigo 69.

##### **ARTIGO 59**

1. O Presidente representa a República Federal nas relações externas. Compete-lhe celebrar em seu nome os tratados com os Estados estrangeiros e acreditar e receber os representantes diplomáticos.

2. Os tratados que regem as relações políticas da Federação ou que respeitem a matéria sujeitas à legislação federal requerem a aprovação ou os concursos das assembleias legislativas federais competentes sob a forma de leis federais. Para as convenções de ordem administrativas aplicam-se, por analogia, as disposições relativas à administração federal.

##### **ARTIGO 61**

A Assembleia ou o Conselho Federal podem acusar o Presidente da República perante o Tribunal Constitucional Federal de violação intencional da Lei Fundamental ou de outra lei federal, poderá denunciar a sua destituição.

#### VI - GOVERNO FEDERAL

##### **ARTIGO 62**

Constituem o Governo Federal o Chanceler e os Ministros Federais.

##### **ARTIGO 63**

1. Compete à Assembleia Federal, sob proposta do Presidente da República e sem debate eleger o Chanceler Federal

2. O candidato proposto considerar-se-á eleito e deverá ser nomeado pelo Presidente da República se reunir os votos da maioria dos Deputados à Assembleia.

3. Se o candidato proposto não for eleito, a Assembleia, nos quinze dias seguintes e por maioria absoluta dos seus membros, poderá eleger outra pessoa para Chanceler.

4. Na falta de eleição, procede-se imediatamente a novo escrutínio.

Se a pessoa eleita nesse escrutínio obtiver os votos da maioria dos membros da Assembleia, o Presidente da República deverá nomeá-lo dentro de sete dias. Se, pelo contrário, não obtiver essa maioria. O Presidente deverá optar no mesmo prazo entre a sua nomeação e a dissolução da Assembleia Federal.

##### **ARTIGO 64**

1. Os Ministros Federais são nomeados e demitidos pelo Presidente da República, sob proposta do Chanceler Federal.

##### **ARTIGO 65**

O Chanceler determina as linhas gerais da política do Governo e assume a responsabilidade pela sua condução. Dentro destas linhas gerais, cada Ministro dirige o respectivo departamento de forma independente e sob sua responsabilidade pessoal.

#### ARTIGO 65

A O Ministro Federal da Defesa exerce o poder de chefia e comando das forças armadas.

---

#### ARTIGO 67

1. A Assembleia Federal só pode manifestar a desconfiança no Chanceler designado um sucessor por maioria dos seus membros e convidando o Presidente da República a fazer-lhe cessar as funções. O Presidente deve conformar-se com este voto e nomear novo Chanceler.

2. A eleição referida no número anterior só poderá verificar se quarenta e oito horas após a apresentação da proposta para a sua realização.

#### ARTIGO 68

1. Se o Chanceler solicitar do Parlamento um voto de confiança e este não for concedido pela maioria dos Deputados, o Presidente da República terá o direito de, sob proposta daquele, e no prazo de vinte e um dias, dissolver a Assembleia. Este direito cessa, todavia, se a Assembleia eleger um novo Chanceler por maioria dos seus membros.

2. O voto sobre a questão de confiança apenas poderá realizar-se quarenta e oito horas depois de ser esta apresentada.

#### ARTIGO 69

1. O Chanceler Federal designa um substituto, para as suas faltas impedimentos, entre os Ministros Federais.

2. As funções do Chanceler e dos Ministros cessam quando se reúne um novo Parlamento Federal, a vagatura da chancelaria terminar também o termo das funções dos Ministros Federais.

3. Cabe ao Chanceler Federal, a pedido do Presidente da República, e aos Ministros, a pedido do Presidente ou do Chanceler, despachar os assuntos correntes dos seus departamentos até à designação de quem lhes deva suceder.

### VII - PODER LEGISLATIVO DA FEDERAÇÃO

---

#### ARTIGO 70

1. Os Estados têm o direito de legislar na medida em que a presente Lei Fundamental não atribua poderes legislativos à Federação.

#### ARTIGO 71

No domínio da legislação exclusiva da República Federal, os Estados só poderão legislar nos casos e na medida em que para isso ficarem habilitados por uma lei federal.

#### ARTIGO 72

1. No domínio de legislação concorrente, os Estados poderão legislar por todo o tempo e em todas as matérias em que a Federação não exercer o mesmo direito.

2. Neste domínio, a Federação tem o direito de legislar sempre que haja necessidade de uma regulamentação federal:

*1º Por os Estados não poderem separadamente regular a matéria de maneira eficaz;*

*2º Por a regulamentação da matéria, no caso de ser feita por um Estado, poder lesar os interesses de outros Estados ou de toda a Federação;*

*3º Por assim exigir a conservação da unidade jurídica ou econômica do país e, em particular, "das mesmas condições de vida, independentemente dos limites territoriais de um só Estado.*

---

#### ARTIGO 76

1. O direito de iniciativa legislativa pertence ao Governo Federal, aos membros da Assembleia federal e ao Conselho Federal.

2. Os projetos de lei do Governo Federal, antes de serem presentes à Assembleia Federal, são levados ao Conselho Federal

---

#### ARTIGO 81

1. Se, no caso previsto no artigo 68, a Assembleia Federal não for dissolvida, o Presidente da República poderá, a pedido do Governo e com o assentimento do Conselho Federal, declarar o estado de necessidade legislativa quando a um projeto de lei considerado urgente pelo Governo e rejeitado pela Assembleia. Poderá ser adaptado o mesmo procedimento em caso de rejeição de projeto de lei, em face do qual o Chanceler tenha posto a questão de confiança nos termos do artigo 68.

2. Se, depois da declaração do estado de necessidade legislativa, o Parlamento rejeitar de novo o projeto de lei ou se o votar segundo texto inaceitável para o Governo, a lei considerar-se-á aprovada unicamente por virtude da deliberação do Conselho Federal. Esta consequência verificar-se-á também quando a Assembleia não se

tiver pronunciado sobre o projeto nas quatro semanas posteriores à sua nova apresentação perante ela.

4. A presente Constituição não pode ser revogada, modificada ou suspensa, no todo ou em parte, por lei aprovada nas condições definidas no parágrafo 2.

#### VIII - EXECUÇÃO DAS LEIS FEDERAIS E ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

##### **ARTIGO 83**

Os Estados executarão as leis federais como matéria própria sempre que a presente Lei Fundamental não dispuser diferentemente.

##### **ARTIGO 86**

Executando a Federação as leis por administração federal própria ou por entidades federais ou instituições de direito público, o Governo Federal estabelecerá as normas administrativas de caráter geral sempre que a lei não estabelecer disposições especiais.

##### **ARTIGO 87-A**

1. A Federação organiza as forças armadas para a defesa do país.
2. Além da defesa, as forças armadas só poderão entrar em ação nos casos em que a Lei Fundamental expressamente o permitir.

#### VII-A - TAREFAS COMUNS

#### IX - JUSTIÇA

##### **ARTIGO 92**

O Poder Judicial compete aos Juizes e é exercido pelo Tribunal Constitucional Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos tribunais federais previstos na Constituição e pelos tribunais dos Estados.

##### **ARTIGO 93**

1. Compete ao Tribunal Constitucional Federal:

1º Decidir sobre a interpretação da presente Lei Fundamental sempre que se verificarem litígios acerca da extensão dos direitos e deveres de um órgão federal supremo ou de outras entidades investidas de direitos próprios pela Lei Fundamental ou pelo regimento de um órgão federal supremo;

2º Julgar, a requerimento do Governo Federal, do Governo de um Estado ou de um terço dos membros da Assembleia Federal, sobre a compatibilidade formal e matéria do direito federal ou do direito dos Estados com a presente Lei Fundamental e sobre a compatibilidade do direito dos Estados com o direito federal;

3º Resolver as controvérsias relativas aos deveres da Federação e dos Estados, nomeadamente no respeitante à execução das leis federais e ao exercício da fiscalização federal;

4º Decidir outros litígios do direito público entre a Federação e os Estados, entre vários Estados ou no interior de um Estado, se não existir outro meio jurisdicional.

#### CONSTITUIÇÃO DA ESPANHA

#### TÍTULO II - DA COROA

##### **ARTIGO 56**

1. O rei é o Chefe do Estado, símbolo da sua unidade e permanência; arbitra e modera o funcionamento regular das instituições; assume a mais alta representação do Estado Espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações da sua comunidade histórica, e exerce as funções que lhe atribuem expressamente a Constituição e as leis.

2. O rei tem por título o de Rei da Espanha e poderá usar quaisquer outros que pertençam à Coroa.

3. A pessoa do rei é inviolável e sagrada e não está sujeita a responsabilidade alguma. Os atos do rei serão sempre referendados na forma prescrita no artigo 64, salvo o disposto no nº 2 do artigo 65, sob pena de invalidade.

##### **ARTIGO 57**

1. A Coroa da Espanha é hereditária nos sucessores da S. M. D. João Carlos I de Bourbon, legítimo herdeiro da dinastia histórica. A sucessão no trono seguirá a or-

dem regular de primogenitura e representação, preferindo sempre à linha anterior às posteriores; na mesma linha, o grau mais próximo ou mais remoto; no mesmo grau, o varão à mulher; no mesmo sexo, a pessoa mais velha à de menor idade.

2. O príncipe herdeiro terá desde o seu nascimento ou desde o facto que origina o chamamento à sucessão, a dignidade de príncipe das Astúrias e os restantes títulos tradicionalmente vinculados ao sucessor da Coroa da Espanha.

3. Extintas todas as linhas de sucessão em direito, As Cortes Gerais providenciarão quanto à sucessão na Coroa na forma que melhor Convier aos interesses de Espanha.

4. As pessoas que, tendo direito à sucessão no trono, contraírem casamento contra a expressa proibição do rei e das Cortes Gerais ficarão excluída da sucessão da Coroa por si e pelos seus descendentes.

5. Uma lei orgânica regulará as abdições e renúncias e resolverá qualquer dúvida de facto ou de direito que ocorrer na ordem de sucessão na Coroa.

#### ARTIGO 58

A rainha consorte ou o consorte da rainha não poderão assumir funções constitucionais, salvo o disposto quanto à regência.

#### ARTIGO 59

1. Quando o rei for menor, passará imediatamente a exercer a regência, e exercerá-a durante a menoridade do rei, o seu pai ou a sua mãe ou, na falta destes, o parente maior mais próximo a suceder na Coroa segundo a ordem prescrita pela Constituição.

2. Se o rei se inabilitar para o exercício da sua autoridade e a impossibilidade for reconhecida pelas Cortes Gerais, passará imediatamente a exercer a regência o príncipe herdeiro da Coroa, se for maior. Se o príncipe herdeiro não for maior, proceder-se-á nos termos do número anterior até o príncipe herdeiro alcançar a maioridade.

3. Se não houver nenhuma pessoa a quem incumba a regência, ela será nomeada pelas Cortes Gerais e será composta de uma, três ou cinco pessoas.

4. Para exercer a regência será exercida por mandato constitucional e sempre em nome do rei.

#### ARTIGO 60

1. Será tutor do rei menor a pessoa que o rei falecido tiver nomeado no seu testamento, mas terá de ser sempre de maior de idade e espanhol de nascimento; na falta de nomeação, será tutor o pai ou a mãe do rei enquanto vivos; e na falta destes, quem for nomeado pelas Cortes. Os cargos de regente e de tutor não poderão acumular-se senão no pai, na mãe ou em ascendentes diretos do rei.

2. O exercício da tutela é também incompatível com o exercício de qualquer cargo ou representação política.

#### ARTIGO 61

1. Ao ser proclamado perante as Cortes Gerais, o rei prestará juramento de desempenhar fielmente as suas funções, guardar e fazer guardar a Constituição e as leis e respeitar os direitos dos cidadãos e das comunidades autónomas.

2. O príncipe herdeiro, ao atingir a maioridade, e o regente ou regentes, ao serem investidos nas suas funções, prestarão o mesmo juramento de fidelidade ao rei.

#### ARTIGO 62

Compete ao rei:

- a. Sancionar e promulgar as leis;
- b. Convocar e dissolver as Cortes Gerais e marcar eleições nos termos da Constituição;
- c. Promover referendo nos casos previstos na Constituição;
- d. Propor o candidato a Presidente do Governo e nomear e exonerar, nos termos da Constituição, o Presidente do Governo;
- e. Nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do seu Presidente;
- f. Expedir os decretos aprovados em Conselho de Ministros, prover os empregos civis e militares e conceder honras e distinções nos termos que a lei prescrever;
- g. Ser informado dos assuntos do Estado e presidir, para o efeito, às reuniões do Conselho de Ministros, quando o considerar oportuno, a solicitação do Presidente do Governo;
- h. Exercer o comando supremo das forças armadas;
- i. Exercer o direito de clemência nos termos que a lei prescrever, a qual não poderá autorizar indultos gerais.

#### ARTIGO 63

1. O rei acredita os embaixadores e os outros representantes diplomáticos. Os representantes estrangeiros em Espanha são acreditados perante ele.

2. Compete ao rei manifestar o consentimento do Estado em se obrigar internacionalmente por meio de tratados, em conformidade com a Constituição e com as leis.

3. Compete ao rei, procedendo autorização das Cortes Gerais, declarar a guerra e fazer a paz.

#### **ARTIGO 64**

1. Os atos do rei serão referendados pelo presidente do Governo e, quando for caso disso, pelos ministros competentes. A proposta de designação e a nomeação do Presidente do Governo, bem como a dissolução prevista no artigo 99, serão referendados pelo Presidente do Congresso.

2. Pelos atos do rei serão responsáveis as pessoas que os referendem.

#### **ARTIGO 65**

1. O rei recebe dos orçamentos do Estado uma dotação global para sustentação de sua família e da sua Casa, e a cuja distribuição procede livremente.

2. O rei nomeia e exonera livremente os membros civis e militares de sua Casa.

### TÍTULO III - DAS CORTES GERAIS

#### CAPÍTULO I - DA CÂMARAS

#### **ARTIGO 66**

1. As Cortes Gerais representam o povo espanhol e são formadas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado.

- a. Tratados ou convenções que aferem a integridade territorial do Estado ou os direitos e deveres fundamentais estabelecidos no título 1;
- b. Tratados ou convenções que impliquem obrigações financeiras para as finanças públicas;
- c. Tratados ou convenções que pressuponham modificação ou revogação de alguma lei ou exijam medidas legislativas para a sua execução.

2. O Congresso e o Senado serão imediatamente informados acerca da conclusão dos restantes tratados ou convenções.

#### **ARTIGO 95**

1. A celebração de um tratado internacional que contenha cláusulas contrárias à Constituição exigirá prévia revisão constitucional.

2. O Governo ou qualquer das Câmaras poderá requerer ao Tribunal Constitucional que declare se existe ou não tal contradição.

#### **ARTIGO 96**

1. Os tratados internacionais validamente celebrados, logo que publicados oficialmente em Espanha, farão parte da ordem interna Espanhola. As suas disposições só poderão ser revogadas, modificadas ou suspensas na forma prevista nos próprios tratados ou de harmonia com as normas gerais do direito internacional.

2. Na denúncia dos tratados e convenções internacionais será seguido o mesmo processo previsto para a sua aprovação, de harmonia com o artigo 94.

### TÍTULO IV - DO GOVERNO E DA ADMINISTRAÇÃO

#### **ARTIGO 97**

O Governo dirige a política interna e externa, a administração civil e militar e a defesa do Estado. Exerce a função executiva e o poder regulamentar de acordo com a Constituição e as leis.

#### **ARTIGO 98**

1. Compõem o Governo o Presidente, os vice-Presidentes, se os houver, os Ministros e os demais membros que a lei estabelecer.

2. O Presidente dirige a ação do Governo e coordena as funções dos restantes membros do Governo, sem prejuízo da competência e responsabilidade direta destes na sua gestão

3. Os membros do Governo não poderão exercer outras funções representativas além das inerentes ao mandato parlamentar, nem qualquer outra função pública que não derive do seu cargo, nem nenhuma atividade profissional ou mercantil.

4. A lei regulará o estatuto e as incompatibilidades dos membros do Governo.

#### **ARTIGO 99**

1. A seguir a cada renovação do Congresso dos Deputados e nos demais casos em que a Constituição o preveja, o rei, consultados previamente os representantes designados pelos grupos políticos com representação parlamentar, poderá, através do Presidente do Congresso, um candidato à presidência do Governo.

2. O candidato proposto exporá perante o Congresso dos Deputados o programa político do Governo que pretende formar e solicitará a confiança da Câmara.

3. Se o Congresso dos Deputados, por maioria absoluta dos seus membros, conceder a confiança a esse candidato, o rei nomeá-lo-á Presidente do Governo. Se não for alcançada esta maioria, a mesma proposta será submetida a nova votação

quarenta e oito horas depois da votação anterior e a confiança entender-se-á concedida se se obtiver a maioria simples.

4. Se efetuadas as referidas votações, não for concedida a confiança para a investidura, seguir-se-ão sucessivas propostas na forma prevista nos números anteriores.

5. Se, decorridos dois meses após a primeira votação de investidura, nenhum candidato tiver obtido confiança do Congresso, o rei, com referenda do Presidente do Congresso, dissolverá ambas as Câmaras e marcará novas eleições.

#### **ARTIGO 100**

Os restantes membros do Governo serão nomeados e exonerados pelo rei, sob proposta do Presidente do Governo.

#### **ARTIGO 101**

1. O Governo cessa as suas funções após a realização de eleições gerais, nos casos de perda de confiança parlamentar previsto na Constituição ou por demissão ou morte do seu presidente.

2. O Governo cessante continuará em funções até a posse do novo Governo.

#### **ARTIGO 102**

1. A responsabilidade criminal do Presidente e dos restantes membros do Governo será efectivada, quando for caso disso, perante a secção penal do Supremo Tribunal.

2. A acusação de traição ou de qualquer crime contra a segurança do Estado no exercício de funções de membro do Governo terá de ser da iniciativa da quarta parte dos membros do Congresso e terá de obter a aprovação da maioria absoluta do Congresso.

3. A prerrogativa real de clemência não será aplicável aos casos previstos no presente artigo.

#### **ARTIGO 103.**

1. A Administração Pública prossegue com objetividade os interesses gerais e actua de harmonia com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização e coordenação, com sujeição plena à lei e ao direito.

2. Os órgãos da Administração do Estado são citados, dirigidos e coordenados de acordo com a lei.

3. A lei regulará o estatuto dos funcionários públicos, o acesso à função pública segundo os princípios de mérito e capacidade, o sistema de incompatibilidades e as garantias de imparcialidade no exercício das suas funções.

#### **ARTIGO 104**

1. As forças e os corpos de segurança terão por missão, na dependência do Governo, proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos.

2. Uma lei orgânica determinará as funções, os princípios básicos de atuação e os estatutos das forças e dos corpos de segurança.

#### **ARTIGO 105**

A lei regulará:

a. A audição dos cidadãos, diretamente ou através das organizações e associações reconhecidas pela lei, no processo de elaboração das providências que lhes digam respeito;

b. O acesso dos cidadãos aos arquivos e registros administrativos, salvo em matéria relativas à segurança e defesa do Estado, à investigação criminal e à intimidade das pessoas;

c. O processo de formação dos atos administrativos, garantindo, quando for caso disso, a audição dos interessados.

#### **ARTIGO 106**

1. Os tribunais fiscalizam o poder regulamentar e a legalidade da atividade administrativa, bem como a sujeição desta aos respectivos fins.

2. Os parlamentares terão direito, nos termos da lei, a ser indenizados pelas lesões dos seus bens, salvo nos casos de força maior, sempre que as lesões sejam consequência do funcionamento dos serviços públicos.

#### **ARTIGO 107**

O Conselho do Estado é o supremo órgão consultivo do Governo. Uma lei orgânica regulará a sua composição e sua competência.

### **TÍTULO V - DAS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO E AS CORTES GERAIS**

#### **ARTIGO 108**

O Governo responde solidariamente pela sua gestão política perante o Congresso dos Deputados.

**ARTIGO 109**

1. As Câmaras e as comissões parlamentares poderão receber do Governo, dos departamentos do Governo e de quaisquer autoridades do Estado e das comunidades autônomas, através dos presidentes das Câmaras, as informações e o apoio de que carecem.

**ARTIGO 110**

1. As Câmaras e as comissões parlamentares podem reclamar a presença dos membros do Governo.

2. Os membros do Governo têm acesso às reuniões das Câmaras e das comissões parlamentares e a faculdade de nelas se fazerem ouvir e poderão solicitar que perante elas prestem informações os funcionários dos seus departamentos.

**ARTIGO 111**

1. O Governo e cada um dos seus membros estão sujeitos à interpelações e perguntas formuladas nas Câmaras. Os regimentos estabelecerão um tempo mínimo semanal para estes debates.

2. Toda a interpelação poderá concluir-se com uma moção em que a Câmara manifeste a sua posição.

**ARTIGO 112**

O Presidente do Governo poderá, precedendo deliberação do Conselho de Ministros, pôr perante o Congresso dos Deputados a questão de confiança a respeito do seu programa ou de uma declaração política geral. A confiança considerar-se-á concedida pelo voto favorável da maioria simples dos deputados.

**ARTIGO 113**

1. O Congresso dos Deputados pode efectivar a responsabilidade política do Governo mediante a provação, por maioria absoluta, de moção de censura.

2. Qualquer moção de censura terá de ser proposta, pelo menos, pela décima parte dos Deputados e terá de incluir um candidato à presidência do Governo.

3. A moção de censura não poderá ser votada antes de passados cinco dias sobre sua apresentação. Nos dois primeiros dias deste prazo poderão ser apresentadas moções alternativas.

4. Se a moção de censura não for aprovada pelo Congresso, os seus signatários não poderão apresentar outra durante o mesmo período de sessões.

**ARTIGO 114**

1. Se o Congresso negar a confiança ao Governo, este apresentará a demissão ao rei, procedendo-se, de seguida, à designação do Presidente do Governo de harmonia com o disposto no artigo 99.

2. Se o Congresso aprovar uma moção de censura, o Governo apresentará a demissão ao rei, o candidato nela incluído entender-se-á investido na confiança da Câmara para os efeitos previstos no artigo 99 e o rei nomeá-lo-á Presidente do Governo.

**ARTIGO 115**

1. O Presidente do Governo poderá, precedendo deliberação do Conselho de Ministros, e sob sua exclusiva responsabilidade propor a dissolução do Congresso, do Senado ou das Cortes Gerais. A dissolução será decretada pelo rei e o respectivo decreto marcará a data das novas eleições.

2. Não poderá ser apresentada proposta de dissolução quando estiver em curso uma moção de censura.

3. Não poderá haver nova dissolução antes de decorrido um ano sobre a anterior, salvo o disposto no artigo 99, nº 5.

**ARTIGO 116**

1. Uma lei orgânica regulará os estados de alarme, de exceção e de sítio e as correspondentes competências e limitações.

2. O estado de alarme será declarado pelo Governo pelo decreto aprovado em Conselho de Ministros pela duração máxima de quinze dias. Da declaração será dada conta ao Congresso dos Deputados, reunido imediatamente para o efeito, e sem cuja autorização não poderá ser prorrogado aquele período. O decreto determinará o âmbito territorial dos efeitos da declaração.

3. O estado de exceção será declarada pelo Governo por decreto aprovado em Conselho de Ministros com autorização do Congresso dos Deputados. A autorização e a proclamação do estado de exceção deverão determinar expressamente os efeitos dos mesmos, o seu âmbito territorial e a sua duração, a qual não poderá exceder trinta dias, prorrogáveis por igual período, com os mesmos requisitos.

4. O estado de sítio será declarado pelo Congresso dos Deputados, por maioria absoluta, sob proposta exclusiva do Governo. O Congresso determinará o âmbito territorial, a duração e as condições do estado de sítio.

5. Não poderá haver dissolução do Congresso na vigência do estado de alarme, do estado de exceção e do estado de sítio, ficando automaticamente convocadas as Câmaras se não estiverem em período de sessões. O funcionamento das Câmaras, assim como os demais poderes constitucionais do Estado, não poderá ser sujeito a interrupção durante a vigência de qualquer daqueles estados.

Dissolvido o Congresso ou terminada a legislatura, se se produzir qualquer das situações que implicam estado de alarme, de exceção ou de sítio, as competências do Congresso serão assumidas pela sua deputação permanente.

6. A declaração de estado de alarme, de exceção e de sítio não modifica o princípio de responsabilidade do Governo e dos seus agentes reconhecidos na Constituição e nas leis.

#### TÍTULO VI - DO PODER JUDICIAL

##### **ARTIGO 117**

1. A justiça emana do povo e é administrada em nome do rei por juizes e magistrados que integram o Poder Judicial, independentes, inamovíveis, irresponsáveis e sujeitos unicamente ao império da lei.

### CONSTITUIÇÃO DA FRANÇA

#### TÍTULO II - DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

##### **ARTIGO 5º**

O Presidente da República vigia pelo cumprimento da Constituição e, pela sua arbitragem, assegura o funcionamento regular dos poderes públicos, bem como a continuidade do Estado.

O Presidente da República é o garante da independência nacional, da integridade do território e do respeito dos acordos de Comunidade e dos tratados.

##### **ARTIGO 6º**

O Presidente da República é eleito por sete anos, por meio de sufrágio universal e direto.

As modalidades de execução do presente artigo serão fixadas em lei orgânica.

##### **ARTIGO 7º**

O Presidente da República é eleito por maioria absoluta dos sufrágios expressos. Se nenhum candidato a obtiver, proceder-se-á no segundo domingo seguinte a novo escrutínio, ao qual se poderão apresentar os dois candidatos que tiverem obtido maior número de votos no primeiro escrutínio, admitindo-se, todavia, a desistência de candidatos mais votados.

Compete ao Governo abrir o processo eleitoral.

A eleição do novo Presidente realiza-se entre vinte e trinta e cinco dias antes do termo do mandato do Presidente cessante.

No caso de vagatura da Presidência da República por qualquer causa ou impedimento reconhecido pelo Conselho Constitucional, a solicitação do Governo e deliberando por maioria absoluta dos seus membros, as funções do Presidente da República, com exceção das previstas nos artigos 11 e 12 desta Constituição, são provisoriamente exercidas pelo Presidente do Senado e, no impedimento deste, pelo Governo.

Verificando-se vagatura ou impedimento declarado definitivo pelo Conselho Constitucional, a eleição do novo Presidente realiza-se, salvo em caso de força maior igualmente verificado pelo Conselho Constitucional, entre vinte e trinta e cinco dias após o dia da vagatura ou da declaração do caráter definitivo ou impedimento.

Se, nos sete dias anteriores à data limite de apresentação das candidaturas, uma das pessoas que, menos de trinta dias antes dessa data, tiver anunciado publicamente a sua decisão de se candidatar falecer ou se encontrar impedido, o Conselho Constitucional poderá deliberar adiar a eleição.

Se, antes da primeira volta, um dos candidatos falece ou se encontrar impedido o Conselho Constitucional pronunciará o adiamento da eleição.

Em caso de morte ou impedimento de um dos dois candidatos mais votados na primeira vota, verificados antes de eventuais desistências, o Conselho Constitucional declarará que se deve proceder, de novo, ao conjunto das operações eleitorais; e proceder-se-á do mesmo modo em caso de morte ou de impedimento de um dos dois candidatos em presença com vistas à segunda volta.

Em qualquer caso, o Conselho Constitucional delibera nas condições fixadas no segundo parágrafo do artigo 61 ou nas condições determinadas para apresentação de candidaturas pela lei orgânica prevista no artigo 6º.

O Conselho Constitucional pode prorrogar os prazos estabelecidos no terceiro e no quinto parágrafos, mas o escrutínio não poderá efetuar-se mais de trinta e cinco dias depois da data da decisão do Conselho. Se a aplicação desta disposição tiver por efeito transferir a eleição para data posterior à expiração do mandato do Presidente da República cessante, este manter-se-á em exercício até à proclamação do seu sucessor.

Os artigos 49 e 50 e o artigo 89 da Constituição não podem ser aplicados durante a vagatura da Presidência da República ou durante o período compreendido entre a declaração de caráter definitivo do impedimento do Presidente da República e a eleição do seu sucessor.

##### **ARTIGO 8º**

O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro e põe termos às suas funções depois de este apresentar a demissão do Governo.



Sob proposta do Primeiro-Ministro, nomeia também os outros membros do Governo e põe termos às suas funções.

**ARTIGO 9º**

Compete ao Presidente da República presidir ao Conselho de Ministros.

**ARTIGO 10**

O Presidente da República promulga as leis nos quinze dias posteriores ao envio ao Governo das leis definitivamente aprovadas.

Antes do decurso deste prazo, o Presidente pode solicitar, porém, ao Parlamento uma nova deliberação acerca da lei ou de algumas de suas disposições. Esta deliberação não pode ser recusada

**ARTIGO 11**

Sob proposta do Governo durante as sessões ou sob proposta conjunta das duas Câmaras, publicadas no Journal Oficial, o Presidente da República pode submeter a referendo qualquer projecto de lei relativo à organização dos Poderes Públicos, ou que envolva a aprovação de um ato de Comunidade ou destinado a autorizar a ratificação de um tratado, que, sem ser contrário à Constituição, tenha incidências no funcionamento das instituições.

Se o referendo der como resultado a aprovação do projeto, o Presidente da República promulgá-lo-á no prazo previsto no artigo anterior.

**ARTIGO 12**

Após consulta do Primeiro-Ministro e dos Presidentes de ambas as Câmaras, o Presidente da República pode decretar a dissolução da Assembleia Nacional.

Neste caso, as eleições gerais efectuar-se-ão entre vinte e quarenta dias após a dissolução.

A Assembleia Nacional reunir-se-á por direito próprio no segundo dia posterior à eleição. Se esta reunião recair em dia fora do tempo de sessão ordinária, abrir-se-á uma sessão por um período de quinze dias.

Não é permitida nova dissolução dentro de um ano a seguir a estas eleições.

**ARTIGO 13**

Compete ao Presidente da República assinar os decretos-leis e os decretos aprovados em Conselhos de Ministros.

Incumbe-lhes nomear os funcionários civis e militares do Estado.

São nomeados em Conselho de Ministros os Conselheiros de Estado, o grande-Chanceler da Legião de Honra, os embaixadores e enviados extraordinários, os con-

selheiros do Tribunal de Contas, os prefeitos, os representantes do Governo nos territórios de ultramar, os oficiais gerais, os reitores das academias e os diretores das administrações centrais.

Em lei orgânica serão especificados os outros cargos que deverão ser providos em Conselho de Ministros, assim como as condições nas quais poderá se delegada a competência de nomeação do Presidente de República.

**ARTIGO 14**

O Presidente da República acredita os embaixadores e os enviados extraordinários junto das potências estrangeiras e recebe a carta credenciais dos embaixadores e enviados extraordinários estrangeiros.

**ARTIGO 15**

O Presidente da República é o chefe das forças armadas. Nesta qualidade, cabe-lhe presidir aos Conselhos e comissões superiores da defesa nacional.

**ARTIGO 16**

Sempre que as instituições da República, a independência da Nação, a integridade do seu território ou a execução dos seus compromissos internacionais forem ameaçados por forma grave e imediata e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais for interrompido, o Presidente da República adotará as medidas exigidas pelas circunstâncias, após consulta oficial do Primeiro-Ministro, dos Presidentes de ambas as Câmaras e ainda do Conselho Constitucional.

O Presidente informará a Nação sobre estes factos, através de mensagem.

Aquelas medidas deverão ser inspiradas pela vontade de assegurar aos Poderes Públicos constitucionais, no mais curto prazo possível, os meios de desempenharem a sua missão. O Conselho Constitucional será consultado a este respeito.

O Parlamentar reunir-se-á por direito próprio.

A Assembleia Nacional não poderá ser dissolvida enquanto durar o exercício dos poderes excepcionais.

**ARTIGO 17**

O Presidente da República tem o direito de indultar e comutar penas.

**ARTIGO 18**

O Presidente da República comunica com as duas Câmaras do Parlamento, dirigindo-lhes mensagens que não podem ser objetos de debate.

Se o Parlamento não se encontrar em funcionamento efetivo, será convocado extraordinariamente.

#### **ARTIGO 19**

Os atos do Presidente da República não compreendidos no artigo 8º (primeiro parágrafo), 11, 12, 16, 18, 54, 56 e 61 devem ser referendados pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros competentes.

### TÍTULO III - DO GOVERNO

#### **ARTIGO 20**

O Governo determina e orienta a política da Nação.

Incumbe-lhe superintender na administração pública e nas forças armadas.

Responde perante o Parlamento nas condições e segundo os processos previstos nos artigos 49 e 50.

#### **ARTIGO 21**

O Primeiro-Ministro dirige a ação do Governo, é responsável pela defesa nacional, promove a execução das leis, exerce o poder regulamentar, salvo o disposto no artigo 13, e nomeia os funcionários civis e militares.

Só o Primeiro-Ministro pode solicitar uma nova sessão antes de decorrido o mês seguinte ao decreto de encerramento.

#### **ARTIGO 30**

Salvo os casos em que o Parlamento se reúne por direito próprio, as sessões extraordinárias são abertas e encerradas por decreto do Presidente da República.

#### **ARTIGO 31**

Os membros do Governo têm acesso às duas Câmaras e têm o direito de ser por elas ouvidos.

Para estes efeitos podem fazer-se assistir de comissários do Governo.

#### **ARTIGO 32**

O Presidente da Assembleia Nacional é eleito por toda a legislatura. O Presidente do Senado é eleito a seguir a cada renovação parcial deste.

#### **ARTIGO 33**

As reuniões de ambas as Câmaras são publicadas e o relato integral dos debates é publicado no Journal Official.

Qualquer das Câmaras pode, porém, efetuar reuniões secretas a requerimento do Primeiro-Ministro ou da décima parte dos seus membros.

### TÍTULO V - DAS RELAÇÕES ENTRE O PARLAMENTO E O GOVERNO

#### **ARTIGO 34**

Compete ao Parlamento votar as leis.

A lei estabelece as regras relativas:

- > Aos direitos cívicos e às garantias fundamentais das liberdades públicas, bem como as relativas às sujeições impostas aos cidadãos nas suas pessoas e nos seus bens pela defesa nacional;
- > À nacionalidade, ao estado e à capacidade das pessoas, aos regimes de bens do casamento, às sucessões e às liberdades;
- > À determinação dos crimes e delitos e das penas, ao processo penal, à anistia, à criação de novas ordens de jurisdição e ao estatuto dos magistrados;
- > À coleta, às taxas e aos modos de cobrança de quaisquer impostos, assim como ao regime de emissão da moeda.

**A lei estabelece ainda as regras relativas:**

- > Ao regime eleitoral das assembleias parlamentares e das assembleias locais;
- > À criação de categorias de empresas públicas;
- > Às garantias fundamentais dos funcionários civis e militares do Estado;
- > À nacionalização de empresas e à transferência da propriedade de empresas do setor público para o setor privado.

**A lei prescreve os princípios fundamentais sobre:**

- > A organização geral da defesa nacional;
- > A livre administração das coletividades locais, as suas atribuições e os seus recursos;
- > O ensino;
- > O regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais;
- > O direito do Trabalho, o direito sindical e a segurança social.

As leis de finanças determinam as receitas e as despesas do Estado nas condições e com as reservas previstas por lei orgânica.

Em leis de programas serão fixados os objetivos da ação económica e social do Estado.

As disposições do presente artigo poderão ser precisadas e completadas por meio de lei orgânica.

**ARTIGO 35**

Incumbe ao Parlamento autorizar a declaração de guerra.

**ARTIGO 36**

O estado de sítio é decretado em Conselho de Ministros.

Carece, porém, de autorização do Parlamento o seu prolongamento por mais de doze dias.

**ARTIGO 37**

Revestem carácter regulamentar todas as matérias que não sejam do domínio da lei.

As leis que versem sobre estas matérias podem ser modificadas por decretos aprovados sob parecer do Conselho de Estado. Mas as que tiverem sido publicadas após a entrada em vigor da presente Constituição só poderão ser modificada por decreto, se o Conselho Constitucional declarar que possuem carácter regulamentar nos termos do número anterior.

**ARTIGO 38**

Para execução do seu programa, o Governo pode solicitar ao Parlamento autorização para, mediante decretos-leis (ordonnances) e durante um prazo limitado, tomar medidas que pertencem normalmente ao domínio da lei.

Esses decretos-leis são aprovados em Conselho de Ministros, precedendo parecer do Conselho de Estado, e entram em vigor por virtude de sua publicação, mas caducarão se a proposta de lei de autorização não for apresentada ao Parlamento antes da data fixada pela lei de autorização.

Passado o prazo a que se refere o nº 1 deste artigo, os decretos-leis apenas por lei poderão ser modificados no respeitante a matéria do domínio da lei.

**ARTIGO 39**

A iniciativa legislativa pertence concorrentemente ao Primeiro-Ministro e aos membros do Parlamento.

Os projetos de lei são aprovados em Conselheiros de Ministros ouvido o Conselho de Estado, e enviados à mesa de uma das Câmaras. Os projetos de leis de finanças são submetidos em primeiro lugar à Assembleia Nacional.

**ARTIGO 40**

Não podem ser admitidas as propostas de lei e as propostas de alteração de iniciativa dos membros do Parlamento que envolvam diminuição de receitas ou criação ou agravamento de despesas públicas.

**ARTIGO 41**

Se se verificar no decurso do processo legislativo que uma proposta de lei ou uma proposta de alteração não cabem, no domínio da lei ou contrariam delegação concedida nos termos do artigo 38, o Governo poderá suscitar a questão prévia de sua inadmissibilidade.

Havendo desacordo entre o Governo e o Presidente da Câmara interessada, competirá ao Conselho Constitucional, a pedido de um ou de outro, decidir, no prazo de oito dias.

**ARTIGO 42**

A discussão dos projetos de lei incide na Câmara a que primeiramente forem apresentados sobre o texto apresentado pelo Governo.

O texto votado numa das Câmaras é enviado à outra a fim de deliberar sobre ele.

**ARTIGO 43**

Por iniciativa do Governo ou da Câmara a que forem enviados, os projetos e as propostas de lei podem ser submetidos ao exame de comissões especialmente constituídas para o efeito.

Na ausência de tal iniciativa, os projetos e as propostas são submetidos a uma das comissões permanentes, existentes a números não superior a seis em cada Câmara.

**ARTIGO 44**

Têm o direito de propor alterações os membros do Parlamento e o Governo.

Aberto o debate, o Governo pode opor-se à apreciação de qualquer proposta de alteração que não tenha sido anteriormente examinada em comissão.

Se o Governo o requerer, a Câmara pronunciar-se-á em uma única votação sobre o texto em discussão, no todo ou em parte, não considerando senão as propostas de alteração do Governo ou por estes aceites.

**ARTIGO 45**

Os projetos e as propostas de lei são sucessivamente sujeitos a discussão em ambas as Câmaras com vista à aprovação de um texto idêntico.

Se as duas Câmaras não chegarem a um acordo em um projecto ou uma proposta de lei não for aprovado ao fim de duas deliberações em cada uma ou o Governo declarar a urgência do projeto ou proposta após uma só deliberação, o Primeiro-Ministro terá a faculdade de provocar a reunião de uma comissão mista paritária encarregada de propor um texto respeitante às disposições em controvérsia.

O texto elaborado pela comissão mista poderá ser submetido pelo Governo, para aprovação, às duas Câmaras, não sendo nenhuma proposta de alteração admitida sem o acordo do Governo.

Se a comissão mista não conseguir adoptar um texto comum ou se este não for adotado nas condições previstas no número precedente, o Governo poderá, após nova votação na Assembleia Nacional e no Senado, solicitar aquela uma deliberação final. Neste caso, a Assembleia Nacional poderá retomar quer o texto elaborado pela comissão mista, quer o último texto por ela votado, eventualmente modificado por uma ou várias emendas aprovadas pelo Senado.

#### **ARTIGO 46**

As leis a que a Constituição confere o carácter de leis orgânicas são votadas e modificadas nos termos seguintes.

O projeto ou a proposta de lei só é levado a deliberação e a votação da Câmara a que tiver sido primeiro apresentado passados quinze dias após lhe ter sido enviado.

É aplicável o processo previsto no artigo 45. Todavia, na falta de acordo entre as duas Câmaras, o texto definitivo só pode ser aprovado pela Assembleia Nacional, em última deliberação, por maioria absoluta de seus membros.

As leis orgânicas relativas ao Senado devem ser votadas nos mesmos termos pelas duas Câmaras.

As leis orgânicas somente podem ser promulgadas após declaração pelo Conselho Constitucional da sua conformidade com a Constituição.

#### **ARTIGO 47**

O Parlamento vota os projetos de lei de finanças nas condições previstas em lei orgânica.

Se a Assembleia Nacional não se pronunciar em primeira deliberação nos quarenta dias posteriores ao envio do projeto, o Governo poderá apresentá-lo ao Senado, o qual terá quinze dias para deliberar, procedendo-se em tudo o mais de harmonia com o disposto no artigo 45.

Se o Parlamento não se pronunciar no prazo de setenta dias, as disposições do projeto de lei poderão ser aplicadas por meio de decreto-lei.

Se a lei de fixação das receitas e despesas para o próximo exercício financeiro não for entregue em tempo útil de forma a ser promulgada antes do início desse exercício, o Governo pedirá urgente autorização ao Parlamento para cobrar os impostos e abrirá por decreto os créditos necessários aos serviços votados.

Os prazos previstos no presente artigo suspender-se-ão quando o Parlamento não estiver em funcionamento.

O Tribunal de Contas assiste o Parlamento e o Governo na fiscalização da execução das leis de finanças.

#### **ARTIGO 48**

Na ordem do dia das duas Câmaras terá prioridade, pela ordem que o Governo fixar, a discussão dos projetos de lei por ele apresentados e das propostas de lei por ele aceitas.

Ficará reservada uma reunião por semana para perguntas dos membros do Parlamento e respostas do Governo.

#### **ARTIGO 49**

Após deliberação do Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro pode empenhar perante a Assembleia Nacional a responsabilidade do Governo a propósito do seu programa ou, eventualmente, de uma declaração de política geral.

Por seu lado, a Assembleia Nacional põe em causa a responsabilidade do Governo votando uma moção de censura. Mas esta tem de ser subscrita por um décimo, pelo menos, do número de membros da Assembleia Nacional e a votação não pode realizar-se menos de quarenta e oito horas após a sua apresentação. Para o efeito apenas se contam os votos favoráveis à moção de censura, a qual, para se considerar provada, tem de obter a maioria do número dos membros da Assembleia Nacional. Se a moção for rejeitada, os seus signatários não poderão propor outra na mesma sessão, salvo no caso previsto no número seguinte.

Procedendo deliberação do Conselho de Ministros pode o Primeiro-Ministro empenhar a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional quando da votação de um texto, neste caso, o texto considerar-se-á aprovado, a não ser que uma moção de censura, apresentada nas vinte e quatro horas imediatas, seja votada nas condições previstas no número anterior.

O Primeiro-Ministro tem ainda a faculdade de pedir ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral.

#### **ARTIGO 50**

Se a Assembleia Nacional aprovar uma moção de censura ou desaprovar o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar ao Presidente da República a demissão do Governo.

#### **ARTIGO 51**

O encerramento das sessões ordinárias ou extraordinárias do Parlamento é adiado, se necessário, para permitir a aplicação do disposto no artigo 49.

**QUADRO DE COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL POR ESTADO**

(Número ideal e número proposto)

**AS DISTORÇÕES NA CÂMARA**

(Número de deputados federais não é proporcional à população)

Unidade da federação	População	Nº de deputados	Nº ideal de deputados	Nº proposto
Amazonas	2.177.316	8	7	6
Pará	5.192.444	17	17	14
Maranhão	5.202.445	18	17	14
Piauí	2.728.008	10	09	07
Ceará	6.532.749	22	22	18
Rio Grande do Norte	2.393.127	08	08	07
Paraíba	3.350.485	12	11	9
Pernambuco	7.451.535	25	25	20
Alagoas	2.465.245	9	8	7
Sergipe	1.472.133	8	5	4
Bahia	11.897.734	39	39	33
Minas Gerais	16.455.067	53	54	46
Espírito Santo	2.566.590	10	8	7
Rio de Janeiro	13.969.946	46	46	38
São Paulo	33.096.435	60	109	60
Paraná	9.253.964	30	30	25
Santa Catarina	4.501.011	16	15	12
Rio Grande do Sul	9.356.486	31	31	26
Mato Grosso	3.023.560	8	7	6
Mato Grosso do Sul	1.827.700	8	6	5
Goiás	4.184.284	17	14	12
Acre	423.243	8	1	4
Amapá	262.944	8	1	4
Rondônia	1.072.704	8	4	4
Roraima	132.986	8	0	4
Distrito Federal	1.803.478	8	6	5
Tocantins	995.053	8	3	4
<b>Total</b>	<b>152.788.672</b>	<b>503</b>	<b>503</b>	<b>401</b>

Folha de São Paulo, 10/01/1993, Guia do Plebiscito, pág. 11 (Refere-se a uma das propostas). Os dados são de 1993, mas suficientes para demonstrarem a proporcionalidade

**15. BIBLIOGRAFIA**

**ARISTÓTELES.** *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Col. “Universidade”, Ed. Tecnoprint., 354p.

**BURKE,** Edmund. *Aos eleitores de Bristol*.

**CASANOVA,** José Antonio Gonzáles. *Las Comunidades Autónomas En La Constitución de 1978. La Constitución Española de 1978 y El Estatuto de Autonomia Del País Vasco, Oñati, 1983*. Inst. Vasco de Estudios de Administración Publica, 138p.

**CENDON,** Antonio Bar. *La “Monarquia Parlamentar” como Forma Política del Estado Español según la Constitución de 1978. Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza: Libro Pórtico, 1979, 488p.

**DALLARI,** Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1972, 255p.

**FERREIRA FILHO,** Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9ª ed., 15ª ed., 1986, 337 p., 18ª ed., 19ª ed.

\_\_\_\_\_. *“Regime Político”*. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 64. São Paulo: Saraiva, 1977.

**HERÓDOTO,** *História*. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, 613p.

**KELSEN,** Hans. *Teoria General del Derecho y Del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. Textos Universitários. México, 1983, 477p.

**LOEWENSTEIN,** Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 2. ed., 1965, 464p.

**MIRANDA,** Jorge. *Constituições de Diversos Países, v. I e II*. Lisboa: Casa da Moeda, 1979.

**MONTORO,** André Franco. *“Os Nove Mandamentos do Parlamentarismo”* – folheto.

**MORODO,** Raul. *Lá Transición Política*. Madrid: Tecnos, 1985, 233p.

**MOSCA,** Gaetano. *História de las Doctrinas Políticas*. Trad. Luis Legaz Lacambra. Madrid: Ederse, 1984, 279p.

**PS** – Political Science & Politics. “Europe and Japan indicate a high degree of interest in and concern about the extent, costs, and consequences of corruption”, v. XXV, number 4, December 1992, p. 707.

**TORRECIILLAS RAMOS**, Dircêo. *Autoritarismo e Democracia. O Exemplo Constitucional Espanhol*. São Paulo: Acadêmica, 1988, 96p.

**WARWICK**, Paul. *American Political Science Review*, December, 1992, v. 86, number 4, p. 885.

## JORNAIS

**BASTOS**, Celso Ribeiro. “É o sistema que funciona melhor”. *O Estado de S. Paulo*. Política, 10/2/93.

**BATOCHIO**, José Roberto. “A Solução Parlamentarista”. *O Estado de S. Paulo*. 5/1/1993.

**FOLHA DE S. PAULO**, Especial, p. 12, 10/01/93.

**FREI BETTO**, “Saudades de Collor”. *O Estado de S. Paulo*. 12/02/93.

**IZAR**, Ricardo. “As Razões de um Parlamentarista Votar no Presidencialismo”. *O Estado de S. Paulo*, 24/2/93.

**KUNTZ**, Rolf. “O Plebiscito, o Cheque em Branco e os Predadores”. *O Estado de S. Paulo*, p. 2, 20/2/1993.

**LISBOA**, Luis Carlos. “Presidencialismo X Parlamentarismo”. *O Estado de S. Paulo*, 23/12/1992.

**MACIEL**, Marco. “Presidencialismo e Renovação”, *O Estado de S. Paulo*, p. 2, 28/1/1993.

**O ESTADO DE S. PAULO**, p. 3, 23/2/93.

**O ESTADO DE S. PAULO**, Política, p. 4, 11/2/1993.

**PEDREIRA**, Fernando. “A doença da democracia”. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/93

**PEDREIRA**, Fernando. “A doença da democracia”. *O Estado de S. Paulo*, Espaço Aberto, p. 2, 14/2/93.

**REALE**, Miguel. “Emenda Fleury”. *O Estado de S. Paulo*, Espaço Aberto, p. 2, 5/2/1993.

**SILVA MARTINS**, Ives Gandra da. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/1993.

## NOTAS

**1**  
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 65 e ss.

**2**  
Ibidem, 18. ed., p. 66 e HERÓDOTO. *História*. Liv. V. cap. 3, 29, 37, 38 e 78.

**3**  
ARISTÓTELES. *A Política*. Livro III. Capítulo V.

**4**  
DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 195.

**5**  
LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*, p. 20.

**6**  
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., 15. ed., p. 73.

**7**  
DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 195.

**8**  
LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 23.

**9**  
Ibidem, p. 25.

**10**  
MOSCA, Gaetano. *História de las Doctrinas Políticas*, p. 173.

**11**  
KELSEN, Hans. *Teoria General Del Derecho y Del Estado*, p. 357.

**12**  
Há autores que já não aceitam esta terminologia, considerando monarquia absoluta, autocracia e despotismo como sinônimos, da maneira que fizera Kelsen.

**13**  
DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 204.

**14**  
LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 168.

**15**  
DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 204.

**16**  
CASANOVA, J. A. Gonzáles. Las Comunidades Autónomas En La Constitución de 1978, p. 971.

**17**  
MORODO, Raul. Lá Transición Política, p. 187.

**18**  
CENDON, Antonio Bar. La “Monarquia Parlamentar” como Forma Política del Estado Español según la Constitución de 1978. Estudios sobre La Constitución Española de 1978, p. 93.

**19**  
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., 9. ed., p. 67

**20**  
Ibidem, 9. ed., p. 121-131.

**21**  
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., 19. ed., p. 123.

**22**  
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: “Regime Político”, Enciclopédia Saraiva de Direito e Curso, 19. ed. p. 67 sobre a classificação de Juan Linz

**23**  
*Folha de S. Paulo* – Especial p. 12, 10/1/1993 e MIRANDA, Jorge. Constituições de Diversos Países, v. I e II.

**24**  
WARWICK, Paul. *American Political Science Review*, December, 1992, v.86, number 4, p. 885.

**25**  
MONTORO. André Franco. “Os Nove Mandamentos do Parlamentarismo” – folheto

**26**  
BATOCHIO, José Roberto. “A Solução Parlamentarista”. *O Estado de S. Paulo*, 5/1/1993, p. 2.

**27**  
*O Estado de S. Paulo*, 23/2/1993, p.3.

**28**  
PS – Political Science & Politics. “Europe and Japan indicate a high degree of interest in and concern about the extent, costs, and consequences of corruption”, v. XXV, number 4, December 1992, p. 707.

**29**  
MACIEL, Marco. “Presidencialismo e Renovação”, *O Estado de S. Paulo*, 28-1-1993, p. 2.

**30**  
“Manobra barra criação de CPI da Rua Ásia” e “Tentativas anteriores foram impedidas”. *O Estado de S. Paulo*, 11/2/1993, Política, p. 4.

**31**  
SILVA MARTINS, Ives Gandra da. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/1993.

**32**  
PEDREIRA, Fernando. “A doença da democracia”. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/93.

**33**

SILVA MARTINS, Ives Gandra da. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/1993.

**34**

FREI BETO, "Saudades de Collor". *O Estado de S. Paulo*, 12/2/93.

**35**

MIRANDA, Jorge. Constituições de Diversos Países, v. I e II.

**36**

REALE, Miguel. Emenda Fleury. *O Estado de S. Paulo*, 5/2/1993, Espaço Aberto, p. 2.

**37**

Cada deputado de São Paulo necessita mais de 30.000 votos enquanto um de Roraima elege-se com 1.395. O mínimo de deputados para cada Estado é de 8 e máximo de 70. Isso leva à distorção de um voto de Roraima valer por mais de 30 de São Paulo. Ver Quadro de Representação por Estado à p. 64, que deve ser atualizado, mas conservou e acentuou a disparidade e garantiu a maioria nas duas casas do Congresso às Regiões menos populosas.

**38**

IZAR, Ricardo. "As Razões de um Parlamentarista votar no Presidencialismo", *O Estado de S. Paulo*, 24/2/93.

**39**

REALE, Miguel. Emenda..., artigo citado.

**40**

KUNTZ, Rolf. "O Plebiscito, o Cheque em Branco e os Predadores". *O Estado de S. Paulo*, 20/2/1993, p. 2.

**41**

LISBOA, Luis Carlos. Presidencialismo X Parlamentarismo. *O Estado de S. Paulo*, 23/12/1992.

**42**

BASTOS, Celso Ribeiro. "É o sistema que funciona melhor". *O Estado de S. Paulo*, 10/2/93. Política, p. 6

**43**

IZAR, Ricardo. "As razões de um parlamentarista votar no presidencialismo". *O Estado de S. Paulo*, 24/2/93.

**44**

BURKE, Edmund. Aos eleitores de Bristol. "Vosso representante vos deve não só o seu esforço, mas também o seu julgamento. Ele vos trairá, ao invés de vos servir, se sacrificar o julgamento a vossa opinião".

**45**

PEREIRA, Fernando. "A Doença da Democracia". *O Estado de S. Paulo*, 14/2/1993, Espaço Aberto, p.2.

**46**

FREI BETTO. "Saudades de Collor". *O Estado de S. Paulo*, 12/2/93.

**47**

SILVA MARTINS, Ives Gandra. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/93.



---

## PARLAMENTARISMO NO BRASIL: UTOPIA OU REALIDADE?

*“Há um regimen ao qual eu não daria jamais o meu voto porque esse é o mais tirânico e o mais desastroso dos regimens conhecidos: a república presidencial (...) Na irresponsabilidade vai dar, naturalmente, o presidencialismo. O presidencialismo, se não em teoria, com certeza, praticamente vem a ser de ordinário, um sistema de governo irresponsável”. **Ruy Barbosa**, “A imprensa e o dever da verdade” (1920)<sup>1</sup>.*

### **MARIA GARCIA**

Professora Associada Livre-docente – PUC-SP. Procuradora do Estado. Ex-assistente Jurídico da Reitoria da USP. Membro da Comissão de Bioética / HCFMUSP. Diretora-geral do IBDC. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas (cadeira 45, Enrico Tullio Liebman).



---

## SUMÁRIO

1. O MODELO INGLÊS: ÚNICO E IRREPETÍVEL
2. CONSTITUIÇÃO DE 1824: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
3. GOVERNO GOULART E O PLEBISCITO DE 1993
4. NOTAS SOBRE O PRESIDENCIALISMO NO BRASIL
5. PARLAMENTARISMO, UM MODELO PARA O BRASIL: O SISTEMA ELEITORAL, O *RECALL*, OS PARTIDOS POLÍTICOS, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AUTORREGULÁVEL

## 1. O MODELO INGLÊS: ÚNICO E IRREPETÍVEL

Necessário tratar, em primeiro lugar, da utopia: como se sabe, a palavra tem origem grega (ou, não mais e topos, lugar) isto é, algo irrealizável, quimérico, irrealizável.

Eduardo Galeano, contudo, tem um pensamento muito conhecido a respeito:

*“A utopia está no horizonte: quando eu caminho dois passos ela se afasta dois passos, eu caminho dez passos e ela está dez passos mais longe. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar”.*

Em *Limites da Utopia*<sup>2</sup> Isaiah Berlin deixa essas ideias:

*“As utopias têm o seu valor – nada amplia de forma tão assombrosa os horizontes imaginativos das potencialidades humanas – mas como guias da conduta elas podem se revelar literalmente fatais. Heráclito tinha razão: as coisas não se mantêm imutáveis.*

[...]

*Se a antiga e perene crença na possibilidade de realização da harmonia definitiva é uma falácia, se as posições dos pensadores a quem recorri – Maquiavel, Vico, Herder, Herzen – são válidas, se concordamos em que os Bens Supremos podem entrar em colisão, que alguns deles podem conviver uns com os outros – embora outros não possam – ou seja, que não se pode ter tudo, tanto em princípio quanto na prática – e se a criatividade humana pode depender de uma variedade de escolhas mutuamente exclusivas, então podemos perguntar, como o fizeram certa vez Tchernichevski e Lenin: ‘O que, fazer?’ Como escolher entre várias possibilidades? O que e quanto devemos sacrificar, e a quê? Parece-me que não existe nenhuma resposta clara a essas perguntas.*

[...]

*As prioridades, nunca finais e absolutas, devem ser estabelecidas.*

[...]

*Assim, devemos nos empenhar em alcançar uma situação de compromisso – as regras, os valores, os princípios devem fazer concessões mútuas, em diferentes medidas, em situações específicas.*

*O melhor a fazer, como regra geral, é manter um equilíbrio precário que impeça a ocorrência de situações desesperadoras, de opções intoleráveis – esse é o primeiro requisito para uma sociedade decente, uma sociedade pela qual sempre podemos nos esforçar por obter, à luz do limitado campo do nosso conhecimento e mesmo da nossa imperfeita compreensão dos indivíduos e das sociedades. Uma certa humildade se faz necessária nestas questões”<sup>3</sup>.*

Podemos, então, abordar as origens do Parlamentarismo conforme o estudo “Presidencialismo e Parlamentarismo”<sup>4</sup>:

Desde logo, *Parlamentarismo e Presidencialismo* são formas de organização e desenvolvimento de governo, desde logo ressalvado que ambas formas se compatibilizam com a ordem federativa de Estado: tanto no regime presidencialista quanto no parlamentarista, as esferas de competência da União, dos Estados e dos Municípios, no caso brasileiro, são delimitadas na Constituição, bem como fica nesta definida a natureza das relações entre o governo e os governos locais”.

O Parlamentarismo, de origem histórica na Inglaterra, tem características muito próprias e emblemáticas: assinala André Hauriou<sup>5</sup> que de início o *Magnum Concilium*, composto de prelados e principais vassalos, tinha um papel apenas consultivo e não intervinha senão em matérias judiciais. Contudo, no decorrer do séc. XII estabeleceu-se o costume de que o rei submetesse ao *Concilium* toda regulamentação importante. Chamado “Conselho Comum do Reino”, não somente é mencionado na Carta Magna de 1215 como lhe são atribuídos os direitos de consentir os impostos e de apresentar as petições. No curso do séc. XIV, divide-se em duas Câmaras pela razão de que, não sendo da mesma classe social dos barões e eclesiásticos, os deputados dos condados, das cidades e capitais preferiam deliberar em apartado. Malgrado essa separação, contudo, o bom relacionamento permanecia entre as duas Câmaras, porquanto barões e deputados tinham o interesse comum de lutar contra o arbítrio real. Conforme ressalta Hauriou, convocados de início pelo rei para propiciar-lhe ajuda e conselho, a partir da Carta de 1215 os membros do Parlamento souberam, habilidosamente, utilizar-se das duas concessões obtidas, o direito de consentir os impostos e a propositura dos *bills* ou petições conquistar o poder de legislar.

Modernamente, refere James Hadfield<sup>6</sup>, “O Parlamento é soberano, não há limitações legais para os seus poderes”. Suas limitações decorrem de fontes tais como “uma imprensa vigilante e de uma opinião pública eloquente [...]”:

Assim, são características do Parlamentarismo:

- a. a distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo, ou seja, o Chefe de Estado tem funções de representação fundamentalmente; contudo, além de constituir-se numa figura acima dos conflitos políticos, o que lhe consigna um papel de alta relevância, tem a atribuição extremamente importante nos momentos de

crise, quando vai indicar um novo primeiro-ministro à aprovação do Parlamento e quando convoca eleições gerais. O Chefe do Governo exerce o Poder Executivo. Indicado pelo Chefe do Estado, passa a primeiro-ministro mediante aprovação do Parlamento cujo apoio irá determinar a sua permanência no governo;

- b. Chefia do Governo com responsabilidade política e sem prazo de mandato que poderá representar poucos dias ou muitos anos, dependendo de duas hipóteses: a perda da maioria parlamentar ou aprovação do voto de desconfiança pelo Parlamento, ocasiões em que deverá ocorrer o seu pedido de demissão, com a queda de todo o Ministério;
- c. a possibilidade de dissolução do Parlamento, quando o primeiro-ministro conta com pequena maioria e pretende ampliá-la mediante eleições gerais ou, em alguns casos, de voto de desconfiança, entende o primeiro-ministro que o Parlamento não corresponde à vontade popular, solicitando ao Chefe do Estado que declare extintos os mandatos e convoque eleições gerais.

Cabe observar que, com base nessas características, decorrem outros sistemas que são variações do parlamentarismo inglês.

Partimos, portanto, de um modelo britânico de parlamentarismo, clássico ou puro, para as modificações e adaptações que a sua prática assinalou, em outros países e culturas.

O Parlamentarismo, em sua conotação moderna, conforme coloca Paulo Bonavides<sup>7</sup>, “apoia-se sobre uma base de requisitos mínimos e essenciais, cuja presença compõe a natureza do sistema.

*No mais”, ressalta, “o parlamentarismo oferece contextura flexível, admite variantes e configura distintos modelos, consoante os mecanismos adotados como base, de preferência, no princípio da mais alta racionalidade institucional possível:*

*Governo de partido, de opinião, de maioria e de representação, ele se acha normalmente impregnado de alto teor de legitimidade e basta isso para fazê-lo idôneo a enfrentar e absorver crises, repartindo por todos, sem injustiça, o ônus político, econômico e social dos sacrifícios exigidos à nação”.*

Ressalta do exposto, basicamente, que, dentro dos requisitos mínimos que caracterizam o sistema, cada sociedade deverá adequar-se ao modelo, observadas a formação histórica e cultura próprias, sobretudo no que se mostra fundamental à preservação da sua identidade nacional.

## 2. CONSTITUIÇÃO DE 1824: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Avançada para sua época, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824 passa a ser a primeira “a *subjetivar e positivar* os direitos do homem num rol de ‘Direitos Civil e Políticos dos Cidadãos Brasileiros’ (art. 179)”, conforme assinala José Afonso da Silva<sup>8</sup>, “anterior, portanto à da Bélgica de 1831, a que se tem dado primazia”.

Embora não tivesse base em disposições constitucionais, o Parlamentarismo estabeleceu-se no período monárquico, a rigor de 1847 a 1889, impondo-se de maneira informal sob a influência ora coordenadora, ora impositiva, do Poder Moderador exercido pelo Imperador.

Refere Oliveira Lima<sup>9</sup> que “Afonso Celso faz datar de 1847, quando foi criado o posto de presidente do Conselho de Ministros, o estabelecimento definitivo do regime parlamentarista que devia consubstanciar-se com o Império brasileiro a soçobrar com ele”:

*“O nosso Parlamentarismo foi, entretanto, mais uma lenta conquista do espírito público do que um resultado de direito escrito”.*

Jorge Reinaldo Vanossi<sup>10</sup> registra a existência de uma prática parlamentarista consuetudinária, durante o Império, embora distante dos modelos europeus:

*“O exercício do poder moderador pelo monarca impôs ao sistema uma nota característica, à que se somava uma entusiasta imitação das práticas do sistema de governo inglês. Porém, e convém recordá-lo, sem a existência de partidos políticos orgânicos e permanentes, o sistema parlamentarista não pode funcionar com todas as suas consequências. O que existia, então, na realidade, era um sistema sui generis, produto da imitação e da adaptação a diversas fórmulas constitucionais”.*

Não se pode deixar de assinalar, todavia, o longo período da prática parlamentarista no Brasil, anotando Oliveira Lima<sup>11</sup> que “a idade de ouro do regime parlamentarista brasileiro não data, como sucede com o geral das lendas da civilização humana, do começo da sua evolução, e sim do meado da sua duração, quando o Parlamento já adquirira bastante consciência do seu papel político e do seu valor social para assimilar a opinião pública, ou melhor dito, tomar o seu lugar”.

Trata-se, como se constata do exposto, de afirmativas a levar em consideração, como fundamento, aliás, de qualquer sistema de governo e, muito em especial, na práxis parlamentarista.

### 3. GOVERNO GOULART E O PLEBISCITO DE 1993

Na crise da renúncia do Presidente Jânio Quadros, a Emenda Constitucional n. 4 de 2 de setembro de 1961, estabelecia: “O que é curioso em ciência política, a estrutura de um *parlamentarismo híbrido*. Criava um Conselho de Ministros, limitando as prerrogativas normais do Presidente da República”.

E prossegue Manuel de Oliveira Franco Sobrinho<sup>12</sup>:

*“Nunca, em tempo histórico algum, tão bem a ficção pretendeu esconder a realidade. O parlamentarismo, como se fundava para evitar a crise, era um parlamentarismo de Capital Federal”.*

Ou seja, a estrutura político-jurídica do País, mais uma vez, não correspondia à realidade nacional. Logo, em janeiro de 1963 um *referendum* popular abolia essa forma de governo no Brasil.

Sobre esse breve período de parlamentarismo e o que representou, efetivamente, para a história constitucional brasileira, comenta Jorge Reinaldo Vanossi<sup>13</sup>:

*“O regime parlamentarista instituído pela Emenda de 1961 teve duração de tão somente 495 dias ou 16 meses, ao fim dos quais voltou-se ao regime presidencialista da Constituição de 1946. Durante esse período de vigência sucederam-se três ‘Gabinetes de compromisso’ encabeçados por outros tantos presidentes do Conselho. Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima, O Presidente da República não ocultou em momento algum seu total desacordo pela ‘fratura’ produzida no Poder Executivo unipessoal de 1946 que, em virtude da Emenda, lhe destinava a qualidade quase honorífica de Chefe de Estado, derivando as decisões importantes do Chefe de Governo na pessoa do presidente do Conselho de Ministros. Com esse motivo, Goulart empenhou-se numa campanha de descrédito da fórmula parlamentarista a cujo complicado mecanismo de governo pretendeu atribuir os males que o país suportava”.*

Daí que, julgar um sistema parlamentarista no País, em termos da experiência de 1961-1963 não apresenta base sólida de avaliação, conforme demonstrado.

Nem o plebiscito de 1993: como optar por um regime governamental numa sociedade em que tem predominado um analfabetismo político reconhecidamente causado por um sistema educacional insuficiente em acesso e qualidade<sup>14</sup>?

### 4. NOTAS SOBRE O PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Em breve anotação, deve-se registrar que o Presidencialismo, no Brasil, veio com a República, precisamente por meio de Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, pelo qual o Marechal Deodoro da Fonseca, denominado Chefe do Governo Provisório, determinava:

*“Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira a República Federativa”.*

Ruy Barbosa assina também o ato e vem a ser responsável pela revisão do texto constitucional de 1891, sob o influxo do sistema presidencialista norte-americano: esta é afirmativa de Homero Pires, fundado em Rodrigo Otávio, segundo o qual Ruy teria sido o introdutor do presidencialismo no Brasil – e da qual discorda Paulo Brossard<sup>15</sup>:

*“Com efeito, o projeto da Comissão dos Cinco, nos arts. 42, 55, 57 agrava o governo presidencial em sua plenitude; do Poder Executivo era titular exclusivo o Presidente da República do qual os ministros eram agentes de confiança, não podendo sequer comparecer às sessões do Congresso.*

*De modo que, a menos que Ruy tenha inspirado a Comissão, o que não lhe é atribuído, a introdução do presidencialismo se deve à Comissão, não à Ruy”.*

Necessário citar, portanto, as palavras de Ruy Barbosa que iniciam o presente estudo, quando justifica a adoção do Presidencialismo:

*“Sendo obrigado a escolher, para a república inevitável, a mais satisfatória das formas, há um regimen ao qual ei não daria o meu voto [...]”*

Fica o registro, tirem-se as ilações possíveis.

“O Presidencialismo no Brasil não resiste a uma crítica séria”, afirma Paulo Bonavides<sup>16</sup>:

*“Da Proclamação da República aos nossos dias, debaixo de governos aparentemente estáveis e que só o eram como expressão de sacrifícios que nenhum povo almeja fazer: o da liberdade imolada na continuidade de um autoritarismo sujeito às recrudescências do estado de sítio (os governos de Bernardes e Floriano na 1ª República), às violações da ordem constitucional, às insurreições armadas, ao golpe de Estado, às ditaduras civis e militares”.*

Em estudo denominado “Balanço Político. Necessidade de uma Reforma Constitucional”<sup>17</sup>. Alberto Salles afirma que “dez anos após a proclamação da República, a consciência nacional devia estar preparada para pronunciar o seu julgamento, reconhecendo o desengano da nova estrutura e o “mandarinato político” do regime presidencial para concluir, já então, que o único sistema aceitável seria uma mescla de regime presidencialista e parlamentarista”, ou seja, voltava a ser pensado o Parlamentarismo.

Já nos primórdios, portanto, da República brasileira, o predomínio presidencialista, nulificando a tradição parlamentarista trouxe o excessivo fortalecimento do Poder Executivo, com o cerceamento das práticas do Congresso e em íntima dependência da “política dos governadores, que formavam a base da sustentação dessa deformação do regime”, afirma Alberto Salles<sup>18</sup>.

Nessa conformidade, registra Vanossi: “O presidencialismo chega a ser apontado como uma ditadura legalizada e constitucionalizada<sup>19</sup>”. Com efeito, o art. 84 da Constituição de 1988, dispondo sobre as atribuições do Presidente da República, enumera uma série de poderes inclusive, mediante decreto, “XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62”, competência privativa cuja origem encontra-se no sistema parlamentarista de governo.

Dispõe o mencionado art. 62, *caput*:

*“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”*

Recentemente, em face de situações de conflito, a Emenda Constitucional n. 32, de 2001, estabeleceu limites à expedição de medidas provisórias. Contudo, reconhece-se que os pressupostos de relevância e urgência “decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor, do Presidente da República”<sup>20</sup>.

Explica Clélio Chiesa<sup>21</sup>:

*“O Constituinte de 1988, ao disciplinar o instituto das medidas provisórias, buscou inspiração no modelo italiano que prevê a possibilidade de o Governo adotar, sob sua responsabilidade, no sistema parlamentarista, provvedimenti provvisori con forza di legge.*

*[...] Não obstante a similitude do instituto nacional com sua fonte inspiradora, duas diferenças fundamentais, entre outras, devem ser apontadas.*

*Na Itália, as medidas provisórias são veiculadas por meio de decretos. Por isso, são chamadas decretos-leis (decretos com força de lei).*

*[...] Há também uma diferença de regimes de governo. Na Itália, o regime é Parlamentarista e a rejeição da medida pode acarretar a responsabilização política do governo, culminando com a queda de gabinete. No Brasil, não existe queda de gabinete. Portanto, a responsabilidade do Presidente da República, em razão de, expedição de medidas provisórias é restrita, cinge-se à reparação de eventuais danos causados pelas medidas. Não há uma responsabilização política imediata”.*

Daí a inadequação desse instrumento no regime presidencialista, agravando mais o aspecto alargado dos poderes do Presidente da República.

Clémerson M. Cléve<sup>22</sup> sublinha:

*“No que pertine à disciplina constitucional do ato normativo de urgência, no Brasil e na Itália, as diferenças mais significativas resumem-se (i) à expressa previsão constitucional das matérias vedadas à legislação de urgência, (ii) à definição dos pressupostos habilitantes, (iii) à atuação normativa do Parlamento na hipótese de não conversão em lei formal (livre ou vinculada), (iv) à caracterização do momento da apresentação da medida ao Legislativo para efeito de conversão e, finalmente, (v) ao órgão constitucional dotado de competência para adotá-la”.*

*[...] “Por fim”, ressalta, “há importante dessemelhança no que se refere ao órgão competente para a adoção da providência legislativa de urgência. No Brasil, cumpre ao Presidente da República, Chefe de Estado e de Governo, editá-la. Na Itália, ao Governo”<sup>23</sup>.*

Em estudo aprofundado<sup>24</sup>, Marcelo Figueiredo levanta questões específicas: “Os pressupostos constitucionais de edição da medida provisória – discricionariade, faculdade ou dever?”, esclarecendo: “De fato, há certa margem de discricionariade nos conceitos de ‘relevância’ e ‘urgência’. Todavia, o Presidente é senhor delas apenas e tão somente até a edição da medida provisória. [...] não é possível, segundo cremos, afastar o controle jurisdicional preponderante, na via de ação direta aos legitimadores e difuso na indireta”.

Quanto às Medidas Provisórias e à perda de eficácia, explicita: “Algumas situações podem ocorrer. Como regra, a Constituição estabelece *ex tunc*, a perda de eficácia das medidas provisórias não convertidas em lei [...] E se houver emenda ao projeto de conversão, alterando os dispositivos da medida provisória? Como ficam as relações jurídicas atingidas?

*[...] É preciso compreender que o direito lavra precisamente sob a ideia da responsabilidade (latu sensu). A responsabilidade, o dever, preside as relações jurídicas. A irresponsabilidade não se coaduna com o exercício regular dos direitos. Assim sendo, é preciso encontrar me-*

*canismos de garantia constitucional, de molde a resolver ou atenuar a inércia legislativa, preservando-se o parlamento como instituição.*

*De qualquer forma, o Poder Judiciário, chamado a compor o conflito diante da instabilização causada pela medida provisória, deverá fazer valer o direito invocado”<sup>25</sup>.*

No Capítulo 14: “Decisões judiciais monocráticas e de órgãos colegiados como fonte de argumentação constitucional”, Marcelo Figueiredo analisa várias decisões, com base em dois pontos específicos.

*“1. O Poder Judiciário exerceu o controle jurisdicional das medidas provisórias. O eventual (mérito) sucesso por tal ou qual posição não nos interessa no momento.*

*2. Os conceitos de ‘Estado Democrático de Direito’, ‘Segurança Jurídica’, ‘Supremacia dos Princípios sobre as Normas’, ‘Preservação dos Valores Constitucionais’, ‘Hierarquia das normas’, ‘Devido Processo Legal’, ‘Discrecionabilidade’, foram os temas mais constantemente invocados”.*

O que explica o alto teor da análise procedida nessa importante obra.

Refere Humberto Bergmann Ávila<sup>26</sup> que: “A força de lei confere à medida provisória e antecipadamente, os efeitos inerentes à lei, os quais lhe permitem veicular normas novas, modificáveis somente por outro ato com os mesmos efeitos de lei. Força de lei indica, assim, a provisória equivalência de efeitos entre a medida provisória e a lei – a partir do que pode-se concluir pela sua inadequação ao sistema constitucional em vigor considerando-se, acima de tudo, o princípio da segurança jurídica”.

Ives Gandra da Silva Martins<sup>27</sup> ressalta que a experiência norte-americana, adotada simplesmente, sem as adequações necessárias, por confundir numa só pessoa o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, tornou-se modelo distante das condições democráticas de qualquer sociedade.

*“Nas demais nações civilizadas”, ressalta “conhecidas e democráticas, não somente nas palavras, mas na vivência política, o parlamentarismo é a forma de governo mais conveniente, que menos danos provoca e que permite o surgimento de verdadeiros líderes populares e não falsos líderes impostos”.*

## 5. PARLAMENTARISMO, UM MODELO PARA O BRASIL: O SISTEMA ELEITORAL, O *RECALL*, OS PARTIDOS POLÍTICOS, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AUTORREGULÁVEL

Conforme proposto anteriormente<sup>28</sup> temos, de um lado, o Parlamentarismo de origem inglesa, tradicional ou clássico, originado de um longo e peculiar processo histórico – cultural; de outro, o Presidencialismo norte-americano, adotado num momento histórico de um povo cujas bases sociopolítico-culturais suportaram e exigiram essa inovação.

De concluir, portanto, que tais modelos, exclusivos e próprios, não poderiam medrar, como tais, em outro qualquer terreno, sem a adequação estabilizadora de suas bases sociais, culturais e políticas.

No Brasil, repudiada a forma parlamentar de governo, conforme visto, adotou-se o Presidencialismo transplantado do solo norte-americano verificando-se, afinal, há mais de cem anos da sua implantação, a falha insanável de vício de origem, estranho que permaneceu diante das forças reais da sociedade brasileira, com base na sua história e experiência, anseios e necessidades, até a atualidade.

Conforme então afirmamos, ora nos voltamos para uma mudança e, em face da experiência vivida, impõe-se efetivamente a volta ao Parlamentarismo, não um semiparlamentarismo ou neoparlamentarismo ou, ainda, um “parlamentarismo freado” (Lowenstein):

Trata-se de um *parlamentarismo brasileiro*, como existe um parlamentarismo francês, alemão, italiano ou japonês etc., porquanto nesses países também houve uma adaptação necessária do regime e nem poderá ser de outra forma, sob pena de voltarmos aos *modelos transplantados* e não correspondentes a uma realidade atual, brasileira.

Ao contrário, voltamos a um regime já diferenciado no País – uma volta às origens, a uma tradição que nos legou aquele que foi denominado “a única República que existia na América: o Império do Brasil”<sup>29</sup>.

Evidente, porém, que a opção pela volta ao Parlamentarismo deverá acompanhar-se de medidas próprias e complementares à sua implantação.

Dentro desses pressupostos, podemos enumerar os seguintes requisitos ou condições:

### 1. OS PODERES DO CHEFE DE ESTADO

O Parlamentarismo brasileiro deverá prever atribuições específicas ao Presidente da República, que, eleito pelo voto direto, poderá: a) desenvolver a iniciativa do processo legislativo; b) propor emendas à Constituição; c) fixar prazos urgentes para a apreciação de determinados projetos de lei de sua iniciativa; c) sancionar e vetar projetos de lei; d) recomendar o Primeiro-ministro ao Congresso, dentre parlamentares indicados pelo partido majoritário ou coligação de partidos, em lista triplíce.

### 2. OS PARTIDOS POLÍTICOS

Tratando de questões como controlar o aparelho do Estado, a participação popular, a relação de instituições representativas com a burocracia estatal e a crescente apropriação do poder pelos burocratas – extremamente atuais, portanto, e bastante polemicas – Max Weber afirma que somente um parlamento atuante, e não apenas fazedor de discursos, pode proporcionar a base para o surgimento e ascensão seletiva de verdadeiros dirigentes e não apenas talentos demagógicos. Um Parlamento atuante refere é aquele que supervisiona a administração mediante a participação constante no trabalho dela<sup>31</sup>.

Conforme esclarece Vânia Aieta<sup>32</sup>:

*“A análise epistemológica dos partidos políticos comporta duas perspectivas, a saber: a teoria tradicional e a teoria orgânica. A teoria tradicional analisa os partidos pelo viés organizacional e não do modo pelo qual eles se inserem na conjuntura social. Por sua vez, a teoria orgânica vislumbra uma perspectiva aberta, entendendo que a organização partidária não se presta exclusivamente a ser um instrumento eleitoral, mas sim consagra-se pela construção de um espaço político dinâmico, propiciando aos cidadãos o despertar de sua consciência histórica”.*

Daí sua importância e assim deve ser.

Esse é um grande problema político brasileiro.

Bolívar Lamounier e Rachel Meneguelli<sup>33</sup> dizem:

*“A chamada questão partidária não diz respeito apenas à indisciplina individual dos membros dos partidos, nem mesmo às mazelas faccionais que afligem este ou aquele partido. Vai além e diz respeito aos próprios sistemas partidários ao longo de nossa história: desde os liberais e conservadores do Império sucederam-se formações já não identificáveis como tais, atrofiadas ou suprimidas, sem deixar um rastro organizacional ou fio simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte.*

*A questão é, portanto, fundamental. O caso brasileiro, acrescentam, bem poderia servir para um reexame, no plano histórico e comparativo, de uma das noções mais assentadas na Ciência Política – a de que partidos fortes são indispensáveis e quem sabe até inevitáveis em sistemas políticos complexos”.*

Em termos de Parlamentarismo, portanto, “a ausência de efetivos partidos nacionais, em geral conglomerados de múltiplas opiniões e interesses, como aponta Miguel Reale<sup>34</sup>, um espectro partidário volúvel, clientelístico e ideologicamente inconsciente”, conforme observa José Eduardo Faria<sup>35</sup>, aparecem como entraves significativos, porquanto, para que se concretize, efetivamente, esse regime, será necessário, no dizer de Hélio Jaguaribe: “previamente, tanto por apropriadas disposições legais quanto pela prática política efetiva, que se constitua um sistema partidário sólido, disciplinado e representativo”.

Trata-se aqui, conforme afirmamos, de uma inelutável questão de causa e efeito: implantado o parlamentarismo acompanhado de medidas legais tendentes à estruturação de partidos políticos que possam corresponder à dinâmica do novo sistema, desenvolver-se-á, necessariamente, uma prática política apropriada, a qual originará, à sua vez, por via de consequência, a conscientização política dos eleitores.

### 3. O SISTEMA ELEITORAL

Em estudo de 1963, Meirelles Teixeira<sup>36</sup> refere-se à situação então vivida pelo País e perdurante até a atualidade:

*“Fruto de uma complexa, desnordeante e especialíssima conjuntura social e política – o atormentado pós-guerra de 1946, a inexperiência política das massas e das elites brasileiras, depois do longo período ditatorial, a ausência de opinião pública organizada, etc. – a Constituição de 1946, seja por ação, como por exemplo ao adotar a malfadada representação proporcional, com a multiplicidade de pseudo-partidos, e todos os males daí decorrentes, seja por omissão – como omitindo-se de cominar ao futuro Congresso sanções severas, caso não votasse as leis complementares indispensáveis, erigiu-se, a final, em fonte de instabilidade social e política, ora tolhendo excessivamente a ação de órgãos e autoridades públicas, ora deixando-lhes, em setores, liberdade excessiva e sem controle.*

*Adotando inadvertidamente o pior e mais desastroso sistema eleitoral de que se tem notícia na história do Direito Público, o qual, na opinião dos mais categorizados tratadistas, já levou à ruína numerosas democracias, criou a confusão política atual, proporcionando ao poder econômico a supremacia política, estimulando os abusos clamorosos que se verificam desde a vida interna dos pseudo-partidos, até as cúpulas governamentais, tanto*

*no parlamento, nas assembleias e corpos legislativos locais, como nos órgãos executivos. E finalmente, também entre os particulares, gerou e vem incentivando dia a dia, o clima de desrespeito à lei e à autoridade e de generalizada descrença nas instituições e nos mais nobres ideais da vida política, estimulando o próprio exercício antissocial dos direitos”.*

Como se verifica impossível não transcrever no seu todo, tais autênticas e atuais considerações.

Prossegue Meirelles Teixeira:

*[...] Passaremos, agora, ao assunto específico [...], a saber, a reforma eleitoral e partidária, cuja importância é desnecessário salientar [...]*

*Realmente, a representação política constitui o fundamento mesmo da prática efetiva da democracia, pois na sua base se organizam os partidos, aglutinando-se e exprimindo-se as correntes de expressão da opinião política; estruturam-se os órgãos do Estado, e se manifesta a vontade estatal, orientando-se e atuando em busca da realização, tanto quanto possível perfeita, daquela identidade povo – governo, que para Schmitt constitui a essência da democracia. E é pelo voto, a final, que se realiza o governo pelo consentimento dos governados, e se compõe aquele ‘status’ político de equilíbrio entre as diferenças e antagonismos, existentes em toda comunidade.*

*[...] Daí a relevância, o alcance verdadeiramente fundamental na organização do sistema eleitoral, a provocar a conhecida advertência de Montesquieu, de que do seu valor depende a salvação ou a perda do Estado, e já agora em nossos dias, a observação de uma das maiores autoridades no assunto, o Profº Duverger, de que o sistema eleitoral não só exprime a opinião, como também reage sobre ela, dando-lhe certa forma pré-fabricada, neste sentido de que o comportamento do eleitor é, em certa medida, função do sistema eleitoral, pois os eleitores não votam no mesmo partido, sob um sistema ou sob outro.*

*E dentre os numerosos sistemas conhecidos pelo Direito comparado e pela prática constitucional, dois disputam hoje, essencialmente, a preferência de juristas, políticos, sociólogos e legisladores: o denominado ‘sistema majoritário’ (single member constituency, scrutin majoritaire), ou ainda sistema inglês, porque adotado especialmente na Inglaterra e demais países de língua inglesa, como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e outros e o famoso sistema da representação proporcional imaginado pelo matemático Gergonne, por Hill, e outros, aperfeiçoado por Hare, e largamente aplicado na Europa, principalmente após a primeira Grande Guerra, a começar pela Alemanha de Weimar, em 1919, estendendo-se após, a Itália, à Espanha, a Portugal e a alguns países da América Latina,*

*como o Brasil, após a revolução de 1930, já pelo decreto-lei n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, e posteriormente pela Constituição de 1934 (art. 23).*

Sobre as recíprocas vantagens e desvantagens do sistema majoritário e de representação proporcional:

*“O funcionamento do sistema majoritário é extraordinariamente simples, como é notório. Devendo cada distrito eleger apenas um representante, que será o candidato mais votado entre os inscritos pelos partidos (e daí a denominação de ‘single member constituency’ ou ‘voto uninominal’), os distritos deverão corresponder, geograficamente, à extensão de duas comarcas, ou pouco mais, na organização atual do nosso Estado, tendo-se em vista o número atual de deputados estaduais. Vencendo por simples maioria o candidato majoritário no distrito, os votos outorgados aos demais candidatos consideram-se perdidos, não passando aos demais distritos e candidatos. A lei poderá exigir um segundo turno, caso nenhum candidato consiga maioria absoluta, tal como sucede atualmente na França, o que entretanto, segundo opinião corrente, poderá desvirtuar o sistema, ou pelo menos prejudicar, em certa medida, uma das grandes vantagens, que é a redução drástica do número de partidos”.*

A representação proporcional:

*“Consiste, essencialmente, em atribuir-se a cada partido um número de cadeiras na proporção exata dos votos recebidos, e seu mecanismo, bem conhecido entre nós, dispensa explanação. Observe-se apenas que a distribuição proporcional de cadeiras exige que cada partido registre, no distrito, um grande número de candidatos, de acordo com suas possibilidades e conveniências eleitorais, e daí a consequência importantíssima de que o distrito, em tal caso, deve ser bastante extenso (entre nós, cada Estado constitui, como se sabe, um distrito eleitoral), votando o eleitor em toda a lista de candidatos inscritos pelo partido (daí as denominações ‘escrutínio de lista’, ou ‘voto plurinominal’), embora se lhe permita especialmente o candidato de sua preferência (voto preferencial). Sendo extensos os distritos, e recolhendo, cada partido, votos através de todo o distrito, é fácil às pequenas correntes de opinião ou de interesses, fazerem-se representar, desde que obtenham o número mínimo de votos representado pelo quociente eleitoral”<sup>38</sup>.*

E conclui:

*“A representação proporcional estimula e favorece as próprias diferenciações, divisões e antagonismos de toda ordem – raciais, religiosas, econômicas, ideológicas, profissionais etc. – existentes no corpo social”, e como nota o Profº Friedrich propiciando aos mesmos,*



*refletirem-se perigosamente na vida política, através da representação, “contribui para fortalecer os conflitos internos a perpetuar as dissensões a fomentar excessos de lealdade partidária até os extremos daninhos para a unidade substancial do corpo político, transformando diferenças transitórias em divisões permanentes”, acrescentando:*

*“A subdivisão dos grupos e partidos, propiciada, sem dúvida, pela representação proporcional, é algo que conspira contra a estabilidade política e a continuidade da obra legislativa. Cada grupo se crê no direito de negociar e vender caro ao governo um apoio que resulta sempre condicionado e precário, sem que nenhum deles se sinta plenamente responsável pela atuação governamental”.*

Como se vê, prossegue Meirelles Teixeira “a preocupação em fazer com que se representem as minorias, acaba produzindo, como bem observa o mesmo autor, a destruição das maiorias e, daí, a dos próprios governos, o que representa injustiça muito mais grave e maior”, pois se uma assembleia se acha dividida em tantas facções, (ou frações, como costumavam dizer os alemães), de tal modo que não se possa encontrar uma maioria estável em apoio do Executivo, toda a atividade governamental fica paralisada.

*Essa atomização da representação – política, essa divisão em numerosos grupos e partidos, com todas as suas graves consequências – instabilidade e desordem política, descontinuidade administrativa, corrupção etc., – já tristemente comprovadas em tantos países constituem, ao sentir da generalidade dos grandes mestres da moderna ciência política e do Direito Constitucional, as consequências constantes e inevitáveis (...). E isso tanto no parlamentarismo como no presidencialismo, e daí assinalar o Profº Vedel que “nenhuma grande democracia conseguiu ainda viver sob a representação proporcional”.*

*[...] Na realidade, portanto, longe de basear-se, refletindo-a, numa estrutura social dividida em numerosas e pretensas ideologias, cada uma com programas e soluções próprias, o papel da representação proporcional – e reconheçamos que ela o desempenha admiravelmente – é o de estimular a atuação, na esfera política, sob a capa de partidos e ideologias, das diferenciações e antagonismos sociais, ou de grupos de interesses, estes nem sempre confessáveis criando apenas, portanto, grupos políticos rivais, não em torno de programas e soluções, mas de questões, interesses e ambições pessoais, com os mais graves danos, para a Nação e o Bem Comum.*

*Se, como bem adverte o Profº Duverger, “é a representação proporcional que cria a diversificação política, e não o inverso, a conclusão inelutável será a de que ela exerce, social e politicamente, um papel desagregador e corruptor altamente perigoso para a vida da nação e sobrevivência das instituições democráticas”.*

## O RECALL

Em estudo de 2005<sup>39</sup>, analisamos a questão do mandato, seu significado original e a *representatividade*:

A palavra mandato, singularmente, deriva de *manum dare*, do Latim e *mandatum*, significando, tecnicamente, dar poder, autorizar, vincular algo, “compromisso” de alguma forma. Assim, *mandato*, formado de *manus data* (mãos dadas), bem exprime “o contrato que designa duas vontades, uma dando à outra uma incumbência, outra, recebendo-a e aceitando-a para que se realize ou execute o desejo do mandante”<sup>40</sup>.

Esclarece, ainda, De Plácido e Silva, “não é instituído com uma *soma de poderes determinados*, cabendo ao mandatário, no desempenho de sua missão, praticar todos os atos que se enquadrem dentro das atribuições conferidas ou assinadas nas leis, sem outra limitação que a decorrente da *licitude de ação do mandatário*”.

Daí não se poder abstrair do mandato aquilo que se demonstra a essência do vocábulo, a sua razão de ser, *manus dare* e o mandato popular, admita-se então, requer os mesmos elementos de lealdade e fidelidade, os quais dependem, evidentemente, do constante relacionamento eleitor/eleito, pelas várias formas possíveis de ocorrer.

Assim um regime se diz *representativo*, refere Meirelles Teixeira<sup>41</sup>, “quando os governantes ou parte deles, exercem sua competência não em virtude de um direito próprio mas em razão de sua qualidade de representantes, geralmente obtida mediante eleição e apenas por um certo prazo”.

Kelsen assinala: “dirige cerrada crítica aos Parlamentos e à teoria da representação. O Parlamento não representaria o povo o qual, efetivamente, não faz as leis, dada a proibição do mandato imperativo, do *referendum* etc”.

Todavia, lembra Meirelles Teixeira, em muitos países tais inconvenientes do regime representativo têm sido enfrentados, precisamente, por instituições do governo direto: a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito e o *recall*.

Proposta consolidada no art. 14 da Constituição de 1988 excluído, no entanto, o *recall* embora medida reclamada nos tempos da Constituinte de 1987.

Quanto ao plebiscito e ao referendo, jamais foram viabilizados pelo Congresso Nacional, embora exclusiva competência deste (art. 49, XV) – o que leva novamente às palavras de Meirelles Teixeira:

*“O elemento representativo que era o ‘democrático’ ao tempo do Absolutismo, é hoje o elemento ‘não democrático’, na democracia moderna.*

*Frente ao monarca absoluto, o Parlamento aparece como se fosse o povo; frente ao povo, entretanto, na democracia moderna, o Parlamento aparece como a negação da democra-*

*cia. É por isso que Rousseau já aceitava a representação como ‘mal menor’, procurando corrigi-la com o mandato imperativo, o referendum, etc<sup>42</sup>”.*

Assim, acrescenta:

*“Se em nosso país é possível uma dissociação frequente entre a vontade da nação e a vontade de seus representantes, nas assembleias ou no próprio Executivo, é porque não adotamos, ainda, as técnicas constitucionais adequadas (iniciativa popular, referendum, plebiscito e recall), nem possuímos cultura suficientemente generalizada que nos permita a organização de verdadeiros partidos políticos, isto é, não dispomos ainda de opinião pública eficiente, vale dizer, apta a impor-se aos governantes”.*

E, ainda:

*“O parlamentarismo, por exemplo, é uma técnica constitucional que permite uma influência muito maior da nação negócios públicos, do que o presidencialismo.*

*Creemos, portanto, que com técnicas políticas e jurídicas adequadas e com grau de cultura intelectual e cívica mais elevado, o mandato representativo, tal como o conhecemos, poderá perfeitamente cumprir o seu papel na realização do ideal democrático<sup>43</sup>”.*

Temos, assim, um instrumento, o *mandato*, nuclearmente vinculado ao seu sentido originário (*manus dare*), agora abrangendo algo mais, o seu caráter *político* no sentido de *polis*: governo, exercício de poder, participação.

Se assim ocorre, a conclusão é que, havendo mandato, inclui-se a possibilidade de sua *revogação*.

Quando trata dos *direitos políticos*, a Constituição de 1988 prevê, nos §§ 10 e 11 do art. 14, a impugnação do mandato eletivo dentro de 15 (quinze) dias contados da diplomação, por iniciativa de qualquer pessoa. Trata-se da cassação do mandato, conforme esclarece Celso Bastos.

No entanto, uma outra circunstância decorre do regime democrático e do princípio da soberania popular – afirmada, na sua plenitude, na Constituição Federal de 1988, pelo Parágrafo Único do art. 1.º: “Todo o poder emana do povo”: sendo a *cidadania*, fundamento do Estado brasileiro (art. 1.º, II).

Assim, se qualquer pessoa pode promover a cassação do mandato eletivo “com provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude” (§§ 10 e 11, art. 14, citado) – não poderá o *cidadão* intentá-la, pelos mesmos motivos, comprovadamente?

Onde estão as “prerrogativas inerentes à cidadania” (art. 5.º, LXXI, Constituição Federal de 1988)?

As técnicas constitucionais a que alude Meirelles Teixeira (iniciativa popular, plebiscito, referendo e *recall*) refluem à *cidadania*, sendo o *cidadão* (e somente o cidadão) quem possa, pelos instrumentos constitucionais (direito de petição, art. 5.º, XXIV, a; art. 58, § 2.º ou na forma dos §§ 10 e 11 do art. 14), exigir a impugnação / cassação do mandato eletivo, pelos motivos de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Assim decorre dos poderes expressos e implícitos das prerrogativas inerentes à cidadania, fundamento do Estado Democrático de Direito.

### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AUTORREGULÁVEL

Propusemos já a questão da necessária mudança de certos aspectos da Administração Pública brasileira, sob um governo parlamentarista:

Conforme refere Samuel H. James<sup>44</sup> as diretrizes da Administração Pública de um país refletem sua filosofia dominante de *sociedade e de governo*.

Woodrow Wilson, no seu famoso ensaio de 1887<sup>45</sup>, afirma que – embora o campo da Administração seja um âmbito de atividades apolíticas, no sentido de que está afastado da balbúrdia e lutas da política e, sob alguns aspectos, do controverso terreno do estudo constitucional –, a política *determina as tarefas para a Administração* (apesar de que “não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições”).

A administração, acrescenta, é “um meio de levar nossa própria política a práticas convenientes, um meio de tornar o que é democraticamente político para todos, administrativamente possível em relação a cada um”.

A administração, ressalta, é o governo em ação; é o executivo atuante, “o aspecto mais proeminente do governo – é uma função do Estado”.

Noção um tanto complexa, assinala Renato Alessi<sup>46</sup>, no sentido objetivo é o conjunto de órgãos estatais que desenvolvem a função administrativa, o *aparato* administrativo e, objetivamente, a expressão do Estado agindo *in concreto*, no exercício dessa finalidade. Para Hely Lopes Meirelles, a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma.

Com ênfase, portanto, na acepção de exercício da função administrativa governamental, de execução das políticas públicas é que colocamos a questão do inter-relacionamento Parlamentarismo / Administração Pública<sup>47</sup>:

*“Conhecidas algumas características da Administração Pública no Brasil – a reconhecida tendência do uso da máquina estatal para o serviço de interesses políticos pessoais e regionais e as consequências da excessiva centralização, ocasionando os movimentos centripetos da Administração Pública em direção aos focos de poderes político – partidários, num entrelaçamento de extrema dependência, das mudanças que ocorrerão a nível de governo”.*

Nessa conformidade, como alerta a crítica de Woodrow Wilson e os estudos político-administrativos em geral, nessa área, igualmente medidas eficazes de autorregulação da Administração Pública, no sentido de atividade apolítica do Estado, deverão ser programadas e implantadas no Parlamentarismo, permitindo à Administração Pública a desincumbência cabal das suas funções, progredindo independentemente das mudanças que se processem no âmbito governamental<sup>48</sup>.

Creemos que, com tais pressupostos, acompanhados das medidas correspondentes como uma burocracia profissionalizada e educação permanente dos quadros do funcionalismo estatal, trarão ao Estado o atendimento à sua finalidade precípua, “o bem-estar, e a justiça sociais, assegurando a todos uma existência digna” (Constituição Federal, arts. 170 e 193).

## NOTAS

### 01

Apud Paulo Brossard, “Ruy e o Presidencialismo”, In: “Ruy Barbosa e a Constituição de 1891”, Forense Universitária, São Paulo, 1985.

### 02

Companhia das Letras, São Paulo, 1991, p. 24, 26, 27.

### 03

Transcrevemos as exatas palavras de I. Berlin, em atendimento à fidelidade do pensamento ao autor.

### 04

Maria Garcia, In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?*, Orgs. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos, Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 117-179.

### 05

“Droit Constitutionnel et Institutions Politiques”, Paris: Montchretien, 1975, p. 220 e ss. Tradução livre.

### 06

*Manual de Política*, São Paulo: Zahar, 1967, p. 70 e ss. “De maneira menos evidente, as longas tradições de tolerância e bom senso na vida pública britânica constituem-se numa poderosa influência para sempre”. Atualmente, acrescenta, “quando falamos em Parlamento, frequentemente queremos dizer Câmara dos Comuns, O governo é escolhido entre o partido majoritário na Câmara dos Comuns”. E destaca: “Arguições aos ministros são feitas quatro dias por semana. A hora da arguição é uma valiosa instituição parlamentar. Os membros fazem perguntas sobre o que os ministérios têm feito ou deixado de fazer e a oposição usa o momento para tentar mostrar o governo sob um prisma desfavorável”. Outrossim, destaca, “o Parlamento, na verdade, a Câmara dos Comuns – manteve durante séculos uma guarda zelosa sobre seu controle das finanças. O governo não pode levantar dinheiro por taxaço ou empréstimos, nem gastar esse dinheiro, sem o consentimento do Parlamento”.

### 07

In: Suplemento de O Estado de S. Paulo de 4/9/1983, p. 6-7.

### 08

*Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 167, 170. Note-se as disposições extremamente avançadas e atuais, *mutatis mutandis*, do art. 71 (“A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses particulares” e 179, XXX: “Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo e ao Executivo, reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a efectiva responsabilidade dos infractores”.

### 09

*O Império Brasileiro* – 1822/1889, Ed. UNB, n. 61.

### 10

*Presidencialismo y Parlamentarismo en el Brasil*. Buenos Aires: Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964, p. 48-49.

### 11

*O Império Brasileiro* – 1822/1889, op. e loc. cit.

### 12

“História Breve do Constitucionalismo no Brasil”, In: RDP III, p. 83-84.

### 13

“Vanossi assinala que *anteriormente* à crise de agosto de 1961, ensejadora do 2º período parlamentarista no Brasil, ou seja, em 6 de julho de 1961, o deputado ‘parlamentarista’ Raul Pilla apresentara à Câmara um Projeto de Emenda tendente a instituir o sistema parlamentarista de governo. Já na Convenção Constituinte de 1934 moção semelhante reunira 30 votos e, na Convenção de 1946, quantidade maior. O mesmo Raul Pilla promovera, em várias oportunidades, o debate acerca da reforma do Poder Executivo e o projeto de que agora se tratava reproduzia o que, com anterioridade, apresentara em 1949”. (p. 45).

### 14

Refere Luiz Felipe de Alencastro, em “De novo, a panaceia parlamentarista. Ideia foi derrotada em 1963 e 1993”, In: *Folha de S. Paulo / Ilustríssima*, 16-8-2015, p. 3 que: “Do início da campanha para a Constituinte, em 1986, até o plebiscito de abril de 1993, o tema foi discutido no Congresso, nos sindicatos, nas associações patronais, nas universidades e na mídia”. Em que termos? Assinale-se, mesmo, que nenhuma das Emendas Constitucionais que vêm alterando a Constituição foi submetida a plebiscito ou referendo, em atendimento ao art. 14 – o que leva ao desconhecimento popular, sobre o que é plebiscito e o que é referendo – instrumentos da soberania popular (P. Único art. 1º).

### 15

“Ruy e o Presidencialismo”, In: *Ruy Barbosa e a Constituição de 1891*, São Paulo: Forense Universitária, 1985.

### 16

In: *O Estado de S. Paulo*, 4-9-1983, p. 6.

### 17

Apud Luis Washington Vita, “Alberto Salles, ideólogo da República”, Companhia Editora Nacional, 1945, p. 45-46.

### 18

Op. e loc. citados.

### 19

Presidencialismo y Parlamentarismo em el Brasil, op. cit.

### 20

Francisco de Assis Cabral, In: Constituição Federal Interpretada, Org. Costa Machado, Coord. Anna Cândida da Cunha Ferraz, São Paulo: Manole, 2012, p. 437.

### 21

Medidas Provisórias. O regime jurídico constitucional, Curitiba: Juruá Editora, 1996, p. 20-21.

**22**

Clémerson Merlin Clève. Medidas Provisórias, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p. 54-55.

**23**

“A distinção decorre, obviamente, da eleição do regime de governo. Lembra Raul Machado Horta que “[...] a diferença que decorre da iniciativa marca a distância que separa o regime parlamentar do regime presidencial. Na Itália, os providementi provvisori dependem de iniciativa do Governo, isto é, do Conselho de Ministros, órgão colegiado de deliberação e a iniciativa atrai, logo, a responsabilidade do Governo, conforme dispõe a Constituição. No Brasil, a iniciativa das medidas provisórias pertence, isoladamente, ao Presidente da República, juiz monocrático de sua relevância e urgência, no exercício de competência privativa (Constituição da República, art. 84, XXVI). A posição que ocupa o Presidente da República no regime presidencial aconselha que a análise e a aplicação das medidas provisórias reflitam as peculiaridades deste regime [...]” “Projeto limita uso de medidas provisórias. Um acordo entre os partidos governistas e de oposição permitiu ontem a aprovação quase unânime do projeto que limita a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República” (Folha de S.Paulo, 20-5-1999, p. 11) (O § 10, art. 62 introduzido pela Emenda Constitucional n. 32/2001 veda “a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada, ou que tenha perdido sua eficácia, por decurso de prazo”.

**24**

A medida provisória na Constituição, São Paulo, 1991, p. 23, 29, 47-49.

**25**

Op. cit., p. 47-50.  
26 Medida Provisória na Constituição de 1988. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1997, p. 109-110.

**27**

O Poder. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 43-45.

**28**

Maria Garcia, “Presidencialismo e Parlamentarismo”, In: Parlamentarismo ou Presidencialismo, (1987), op. cit., p. 168 e ss.

**29**

Rojas Paul, presidente da Venezuela, ao ter notícias da queda da Monarquia, in Oliveira Lima, op. cit., p. 61.

**30**

In “Parlamento e Governo”, apud Erick O. Wright, Classe, Crise e o Estado, Zahar, Editores, 1981, p. 167.

**31**

“Um Parlamento forte e atuante realiza três coisas essenciais: 1º, provê os meios institucionais para controlar efetivamente o desimpedido poder da burocracia; 2º, gera a liderança política talentosa necessária para dirigir responsabilmente a atividade burocrática; 3º provê os mecanismos para manter responsável aquela liderança. A supervisão administrativa, a criação de lideranças e, ademais, a responsabilidade política constituem, para Weber, a possibilidade de um Parlamento forte que na complexidade do meio social, se apresenta como a única estrutura passível de garantir um mínimo de eficácia política”.

**32**

Vânia Siciliano Aieta, *A Lógica do Projeto Político e a Dimensão Ideológica do Fenômeno Partidário*, In: *Partidos Políticos*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, IV / 254-255.

**33**

Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O caso Brasileiro, Brasiliense, 1986, p. 10-11.

**34**

In: Folha de S.Paulo, 29-10-1986, p. 3.

**35**

“Parlamentarismo Pode ser a Saída”, In: Folha de S.Paulo, 4-8-1985, p. 14.

**36**

“A Reforma Constitucional, Politico Partidária e Eleitoral e o Futuro de Democracia no Brasil”, Comunicação apresentada ao “Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base” realizado em São Paulo, de 20 a 26 de janeiro de 1963, sob o patrocínio do *Correio da Manhã e da Folha de S.Paulo*, In: *Revista dos Tribunais*, 328, p. 3-67.

**37**

“E quem vem sendo com razão, e de há muito, objeto de estudo e discussão, a princípio nos círculos mais restritos das universidades, instituições culturais e associações de classe, mas já agora a transbordar, de forma apaixonante, para as grandes campanhas da imprensa e dos partidos políticos, todos sentindo, o próprio homem do povo, que após dezesseis anos de aplicação da Constituição de 1946 e dos Códigos Eleitores votados à sua sombra, algo de *fundamentalmente errado continua a subsistir no sistema eleitoral e na organização partidária vigente, a perturbar gravemente a vida social e política do país*”.

**38**

“Em favor da *representação proporcional* tem-se alegado: a) Que tal sistema reflete, com exatidão ‘científicas’, todas as ideologias, todos os matizes da opinião pública, todos os interesses etc., existentes na comunidade, os quais terão, assim, voz nos parlamentos, daí se originando uma representação mais autêntica, uma verdadeira ‘radiografia da nação’; b) – que o sufrágio pelo sistema majoritário exagera a vitória dos partidos triunfantes, criando maiorias esmagadoras na representação, às quais podem corresponder *escassas maiorias*, ou até mesmo uma minoria de votos, daí resultando injusta distribuição de cadeiras, isto é, uma desigualdade entre a distribuição real dos votos e a distribuição da representação, ou da força legislativa; c) – que a representação proporcional abre oportunidade aos homens mais capazes do país, para serem eleitos em listas nacionais, já que a capacidade destes homens eminentes não implica a existência de prestígio, ao mesmo tempo, num pequeno distrito determinado; d) – finalmente, alega-se que a representação proporcional cria uma certa estabilidade política, evitando as derrubadas eleitorais e a ruptura da continuidade legislativa e criando equilíbrio entre os numerosos grupos cuja criação o sistema favorece. Examinando-se essas pretendidas vantagens, verifica-se que nenhuma dessas alegações tem procedência e, muito ao contrário, que a representação proporcional somente apresenta graves inconvenientes e perigos para o regime democrático, tal como tem sobejamente demonstrado a história política de todas as grandes nações que a adotaram. Diríamos mesmo que a adoção desse malfadado sistema, entre nós, pelo Governo Provisório de 1930, pela Constituição de 1934, e finalmente pela de 1946 – e especialmente por esta, pela amplitude de aplicação que lhe deu – *constituiu-se, a nosso modesto entender, pelas suas lamentáveis consequências, no maior erro político da nossa história contemporânea*. E verdade, realmente, que pelo sistema de representação proporcional refletem-se com muito maior exatidão, nos corpos legislativos, as várias ideologias (que teoricamente serviriam de

base aos numerosos partidos políticos que ela engendra), os vários matizes da opinião pública, os antagonismos e interesses existentes no corpo social. Mas seria de indagar-se, antes de tudo: *será isso realmente desejável, benéfico à estrutura partidária e à vida política de qualquer Estado, essa dispersão de forças, essa atomização de representação em numerosíssimos partidos e grupos políticos?* E a resposta negativa facilmente se nos depara na doutrina dos melhores autores, colhida na triste – quando não trágica – experiência das grandes democracias que modernamente se aventuram a adotar a representação proporcional. Observe-se, em primeiro lugar, que essa pretendida vantagem da representação proporcional repousa, essencialmente, no *falso pressuposto* – desmentido mesmo pela experiência diuturna – *de que a cada partido corresponda, necessariamente, uma ideologia, ou mesmo um programa, definida e diferente das ideologias e dos programas dos demais partidos*. Se para alguns autores, como Friedrich, nas sociedades modernas os problemas fundamentais da nossa época podem formular-se apenas em três posições bem definidas: *direita, centro e esquerda*, já para Duverger – notoriamente uma das maiores autoridades justamente em matéria de sociologia eleitoral, partidos políticos e direito eleitoral não fosse ele já um dos grandes mestres de Direito Público da atualidade – não é de admitir-se sequer essa divisão tripartida, mas apenas um *dualismo* de tendências, implicando toda ação política, a seu ver, numa escolha entre dois tipos de solução, as da direita e as da esquerda, as intermediárias pendendo mais para uma ou outra. Pode haver, acentua ele, um partido de centro, não porém uma doutrina de centro, uma tendência de *centro*, mas comente moderados de *direita* ou de *esquerda*. O centro seria como que o lugar geométrico onde essas tendências se encontram, pois o sonho do centro consistiria em realizar a síntese dessas aspirações contraditórias”.

**39**

Maria Garcia, “Os poderes do mandato e o recall”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional* n. 50, p. 29 e ss.

**40**

De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro: Forense, 1991.

**41**

*Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Forense Universitária, 1991, p. 486 e ss.

**42**

Op. cit., p. 489.

**43**

Idem, ibidem.

**44**

In: *O que é Administração Pública?*, Prefácio, Ed. Fundação Getulio Vargas, 1962.

**45**

Idem, p. 26-36.

**46**

*Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona: Bosch, 1970, I/38 e ss.

**47**

*Parlamentarismo ou Presidencialismo*, op. cit., p. 177-179.

**48**

Em estudo sobre “Aspectos Políticos do Planejamento”, (In: *Planejamento no Brasil*, Org. Betty Mindlin Lafer, São Paulo: Perspectiva, 1973, p. 165-166) Fernando Henrique Cardoso sublinha a questão da *cidadania* (“o cidadão, sujeito verdadeiro do processo histórico”), e como “o crescimento da massa de cidadãos, junto a complexibilidade da economia industrial”, superou expectativas: “o funcionamento das instituições que deveriam garantir a ‘sociedade democrática’, a empresa o Estado, as instituições civis e sociais (como os tribunais, as escolas, etc.) requeria a ampliação crescente de um quadro de funcionários especializados. Crescia, assim, a burocracia”.

---

# PARLAMENTARISMO: ORGANIZAÇÃO DO PODER GOVERNAMENTAL E SOLUÇÃO DE CRISES

**FRANCISCO PEDRO JUCÁ**

Juiz do Trabalho Titular da 14ªVT/SP. Mestre, doutor em Direito Privado pela PUC-SP e Direito do Estado pela USP. Livre-docente em Direito Financeiro pela USP. Pós-doutorado na Universidade de Salamanca – Espanha. Pós-doutorado na Universidade Nacional de Córdoba – Argentina. Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP, do Corpo Permanente do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado). Pertence à Academia Paulista de Letras Jurídicas – APLJ, cadeira 7, patrono Sampaio Dória. Da Academia Paulista de Magistrados. Sociedade Paulista de Direito Financeiro e da Asociación Hispanobrasileña de Derecho Comparado. Associação Brasileira dos Constitucionalistas Brasileiros – Instituto Pimenta Bueno. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e Associação Internacional dos Constitucionalistas.

## INTRODUÇÃO

Diante da crise (grave) que o país enfrenta nestes dias angustiantes, retorna à discussão a hipótese de alteração do modelo de governo presidencialista, com referência ao Parlamentarismo ou Semipresidencialismo, este último, termo cunhado por Maurice Duverger ao tempo da Constituição francesa de 1958, principalmente orbitando na concepção gaullista como solução à questão argelina.

Com efeito, de certa forma e à francesa, a solução construída à época solucionou o problema, respondeu à necessidade posta, e, apenas para registro, poucas e secundárias são as alterações feitas até nossos dias, maiores apenas em relação àquilo que concerne às normas constitutivas da Comunidade Europeia.

É possível algum paralelismo.

Tem-se hoje uma crise de gravidade que produz efeitos em dois níveis fundamentais da organização social: econômico e político. O arsenal constitucional disponível não oferece, e a experiência concreta o mostra, mecanismo de solução eficaz, gerando, ainda mesmo que transitoriamente, traumas sociais e políticos consideráveis que, ao fim e ao cabo, geram instabilidade e conflito latente. Cabe, portanto, enfrentar o desafio de construir ou renovar ferramental constitucional com vistas a tratar, com maior eficiência, quadros e circunstâncias de natureza semelhante, de modo a destacar a necessidade deste instrumental para situações semelhantes, cuja ocorrência, manda a prudência, não se exclua a possibilidade, até porque a conflitividade é inerente à convivência e os desencontros são da natureza do processo social.

Parte-se do pressuposto que o que denominamos de modelo de organização governativa não é entre nós cláusula pétrea, nem explícita nem implícita, eis que o art. 6o da Constituição Federal delimita república, mandatos transitórios e eleições periódicas, além da separação de poderes e direitos fundamentais. É forçoso constatar que nenhum desses elementos é vulnerado pela alteração, e ainda crê-se, mesmo implicitamente, que nada os obsta, eis que os princípios da democracia, república e estado de direito, restam íntegros.

Assim, tem-se a certeza de que a alteração pode ser feita via emenda constitucional, obedecendo o processo legislativo pertinente.

## 1. QUESTÕES PRÉVIAS (ALGUMAS)

O exame do tema, tal como se o propõe, torna obrigatório o levante (pelo menos) de algumas questões prévias, assim se as considerando porque pertinentes a aspectos que servem de pressupostos a se considerar para a formulação de uma resposta útil à discussão da matéria.

É importante referir que tais questões estão na chamada zona gris entre o Direito e a Política, tão bem identificado por Jorge Xifra-de-Heras<sup>1</sup> em estudo relativo à teoria da constituição, em que não se pode identificar com precisão onde está cada uma, onde um termina e o outro começa:

*“La denominación ‘Derecho Político’, generalizada desde mediados Del siglo pasado, expresa La simbiosis que, em La realidad social, se produce entre El orden jurídico y La actividad política. Aunque conceptualmente distintos, Derecho y Política son conceptos inseparables. Para su comprensión es necesaria una visión de conjunto que abarque a uno y a outra”.*

Temos que é exatamente o elemento de conexão em que interativamente ambos encontram nutrição recíproca, comutando os conteúdos político e jurídico.

O citado autor, de forma esclarecedora disserta:

*“El Derecho se manifiesta como um orden normativo e imperativo de relaciones sociales. El factor central de la Política es, em cambio, el poder. El Derecho pertenece AL mundo de las relaciones, mientras que la Política se situa em el de las decisiones. Aquél responde a um esquema de reglas rígidas y generales; ésta, a las exigências de la oportunidad. No obstante, em los dominios del Derecho concurren factores imperativos e ideológicos, y esto lo aproxima de la Política. Y, AL mismo tiempo, La actividad política desarrolla uma labor creadora de normas, y esto La próxima al Derecho”.*

Sob este ponto de vista, podemos entender que a Constituição é o instrumento jurídico explicitador e formalizador do pacto político organizador da sociedade e, por isso mesmo, é o instrumento e ferramenta adequada e própria a solucionar os problemas surgentes, tudo sempre em conformidade com o pactuado.

É sabido que o direito tem caráter de historicidade, corresponde às circunstâncias históricas da sociedade e às necessidades postas, ao que é problematizado no tempo e para o que a sociedade tem a capacidade de responder. Forçoso é considerar, ainda, que em todo esse contexto, há no direito um conteúdo ético fundante, lastreado nos valores (estes absolutos) representados pela cultura vigente.

Assim considerada e posta, a ideia de Constituição se forma voltada especificamente para a dimensão da organização político-governativa da sociedade, porque este era o problema posto à época, em que, superado o absolutismo, constroem-se as formulações de desconcentração e repartição de poderes e funções com o fito de assim impedir o poder absoluto e estabelecer padrões de limitação e controle do exercício dele, remetendo a migração do poder político soberano à sociedade e à cidadania. Exatamente em razão disso nasce como Direito Político, sofrendo a mutação decorrente da evolução da sociedade, em que novas necessidades organizacionais surgem e novas soluções são concebidas, como a idade do Constitucionalismo Social, com o estabelecimento de estatuto constitucional para os fatores de produção, capital e trabalho, o que significou o reconhecimento de caráter de politicidade ao poder econômico e às relações dele derivadas.

O postulado fundamental de nossos dias é a concepção do Estado de Direito Democrático, no Brasil estabelecido na Constituição, em seu art. 1º. Portanto, todas as formulações não de estar submetidas à democracia e ao direito, bem como norteadas pelo valor do justo e dotadas de conteúdo democrático.

Destarte, qualquer formulação que seja feita há de jungir-se a tais parâmetros e conteúdos, conforme e por meio do direito e seus postulados, e com conteúdo democrático nítido, reconhecendo a soberania cidadã e do povo.

A propósito, Jorge Miranda<sup>2</sup> observa:

*“A menção da democracia na Constituição incorpora uma regra prescritiva, não uma regra negativa ou proibitiva. Obriga a que na expressão e na organização políticas se observem regras inerentes a uma ordem constitucional democrática, obriga a que se siga o “método democrático” de ação política, e não qualquer método assente na subversão ou na violência. Daí, no tocante aos partidos, os princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros”.*

Nessa ótica, entende-se que a formulação dos modelos governativos é de época anterior, tomando por referência parâmetros que já não correspondem à atualidade, especialmente por não considerarem os elementos constitutivos dos nossos dias, do que é exemplo a sociedade de massas e dos grandes números; a alteração do perfil estatal, a alteração do conteúdo de soberania estatal com as blocagens regionais e suas normas supranacionais e jurisdição também supranacional; o surgimento de novas categorias como o consumidor, o mercado, as grandes corporações, a interdependência de interesses e necessidades, a quebra definitiva e fundamental dos ideais de autarquia e a autossuficiência.

Resulta desse quadro complexo sumariamente aventado, que é sensível, a nosso ver, a superação de modelos, todos, indistintamente, porquanto apresentam

insuficiências. Ilustra-se. Se o Presidencialismo apresenta problemas, como se vê na América Latina, também o Parlamentarismo dá sinais inquietantes do que são exemplos eloquentes os casos recentes da Espanha e da Bélgica e as dificuldades de formar governo.

Podemos construir uma hipótese provisória de que a adoção pura e simples de um modelo tradicional em vigência não será suficiente, quando muito mudarão os problemas, simplesmente. Assim, não se pode cogitar uma solução mágica do Parlamentarismo, Semipresidencialismo ou Presidencialismo. Há de ir-se para águas mais fundas, o que significa considerar a necessidade de ajustes e adaptações dos modelos à realidade do nosso tempo.

É ponto importante a considerar o que se pode generalizar como “crise de representatividade”. Está claro e evidente que os instrumentos e mecanismos de representação existentes, tanto no âmbito político quanto do social, dão sinais patentes de exaustão e progressivamente são considerados, por parcelas cada vez maiores da sociedade, como “pouco ou quase nada representativos”. Essa crise compromete substancialmente a manutenção estável de pacto político e de consequente ação governamental. Isso sugere que a democracia e seus instrumentos precisam urgentemente ser revisitados, e a discussão sobre o tema organização governativa pressupõe e obriga a essa revisita.

Outro aspecto a observar é que se deve considerar como governo a ação sistêmica e integrada de todas as ações pertinentes às finalidades e objetivos estatais, suas estruturas operacionais de exercício, seus agentes e seu regime jurídico. Portanto, tem-se que é forçoso considerar como sistema o que a doutrina e a tradição denominam de três poderes, vez que a função de governo envolve os três, consideradas, é claro, suas funções e finalidades próprias.

Esta revisita, portanto, implica rever o modelo de organização governativa no seu conjunto, envolvendo a separação dos poderes e a relação necessária entre eles (harmonia e independência), com o obrigatório redesenho do sistema de freios e contrapesos, fundamental para a limitação e controle democrático do exercício do poder. Envolve o reexame das atribuições e configurações dos Poderes e perpassa em reexame do processo decisório e de sua formulação, bem como em reconcepção do conteúdo de definições e conceitos, especialmente de caráter ideológico inafastável, é verdade, mas, limitado ao máximo, porque as estruturas são gerais e pertencem a todos, donde não podem ser nem tendenciosas, nem excludentes e, antes integradoras, do que divisoras, voltadas para a sociedade no seu conjunto.

Examinar, portanto, o que denominamos (algo atrevidamente) de Modelo de Governo, como ordenação estrutural e sistêmica, pressupõe a consideração dos fatores gerais da sociedade, suas características, circunstâncias históricas, possibilidades reais e preservação absoluta dos valores fundantes da ordem constitucional estabe-

lecida. Acresce-se a isso, a necessidade de ter claro que o Direito não é instrumento mágico capaz de superar todos os problemas, prever todas as situações, antes, é de se tê-lo como instrumento hábil e útil para a solução concreta de problemas com base nos fundamentos axiológicos dos quais se nutre.

## 2. A SOCIEDADE, O ESTADO E O DIREITO - O DISPONÍVEL E O NECESSÁRIO

Todo o arcabouço da construção conceitual sociopolítica que se utiliza, ainda hoje, para a formulação de todas as estruturas e organizações, tem como ponto de partida, implícita ou explicitamente, o conceito de classe basicamente fundado na concepção marxista, que é binária, dualista, pressupondo antagonismo absoluto e explicitando, aí, a dialeticidade, que pelo conflito dará nascimento à síntese.

O grande traço de insuficiência que se constata é a estaticidade. Toda a concepção pressupõe que a inserção classista é permanente (estática), somente alterada pela ruptura revolucionária com a substituição de classes. Sua falha está em desconsiderar os movimentos sociais, a mobilidade horizontal e vertical, ignorando a dinâmica inerente à sociedade, que é coisa viva e, em consequência, as relações que se estabelecem que são dinâmicas e, como tal, mutáveis, ajustando-se às circunstâncias.

Ao lado disso, resta a herança, ainda que no inconsciente, da relação de infra/superestrutura, em que a primeira determina de forma absoluta a segunda. Portanto, conforme se estabelece o modo de produção controlado por uma classe (possuidores), espoliando os segundos (despossuídos) e estabelecendo uma relação de dominação, é que se constroem a ideologia, os valores, o direito e a organização política.

Os dois aspectos comportam reparos, quando nada porque tais concepções datam do séc. XIX, a partir de um momento histórico e, portanto, de uma realidade e de uma época. A sociedade e o mundo mudaram radicalmente, daí tais conceitos precisarem tanto de contextualização, sob pena de se tornarem inservíveis por obsolescência.

Primeiro em relação à classe. Já nos anos 1950, Georges Burdeau, no monumental *Tratado de Ciência Política*, observa a superação do conceito de classes sociais fixo (estático), entendendo-as como feixes de interesses e, exatamente em razão dessa característica, marcados pela dinamicidade e, portanto, mutáveis. Ora, se os interesses aglutinadores (fatores de identidade e coesão) mudam, a estruturação e composição igualmente mudam. O fenômeno acentua-se na sociedade contemporânea, marcadamente fragmentária, com infinitas subdivisões e desdobramento de mirí-

ades de identidades. Além disso, a dinamicidade democrática (revolução do tempo), inerente à sociedade da informação e das redes e teias, com a mitigação sensível da proximidade física, contribui para um novo tipo de dinamicidade ainda não plenamente identificado, que se acentua com a fugacidade das identificações e interesses.

Não comporta dúvida de que todo o conceitual precisa ser revisto.

Tanto mais é assim que, diante do impacto da tecnologia, a terceira revolução traz a cisão marcada entre a detenção e acumulação do capital e a técnica de produção (expertise), o surgimento do capital tecnológico e humano, estabelecendo uma divisão clara entre o controle do capital e sua detenção, e a administração e emprego dele.

Não se pode, nesse quadro, delimitar classes fixas e antagonismo permanente e inconciliável. Estes deixaram de existir, eis que superados pelos tempos.

Ainda há a considerar que a relação entre a infra e a supraestrutura não é de dependência absoluta (determinancia), ao contrário, é interativa e dialógica. Há contínua e permanente troca de influências; a maneira de entender a realidade e de conviver com ela influencia na organização da econômica e esta, na maneira de pensar, não se as podendo conceber como coisas unilateralmente conectadas. A retroalimentação é uma realidade palpável.

Esses elementos refletem-se duramente na organização social e, conseqüentemente, na política e no direito.

É nesse pano de fundo complexo, mutável, marcado por vicissitudes de uma dinâmica nova e nem sempre claramente percebida, que se vai questionar a representatividade. É fato que precipuamente a política, porém, sem excluir o que chamamos de social.

O ponto nodal da representatividade em todos os níveis precisa ajustar-se a essa realidade gritante que não é alcançada pelos modelos tradicionais, pelas práticas e agentes tradicionais, eis que estes se revelam insuficientes e, em consequência, ineficazes.

Até mesmo como complicador, a “teia” de representação e diálogo social inclui no processo outros atores: as organizações da sociedade civil que ganham novo perfil e papel, e, exatamente em razão disso, estabelecem diálogo e interação com os atores tradicionais, na exata medida em que trazem à tona feixes de interesses e reflexos destes, peculiares e específicos, incluindo outras referências de percepção e compreensão de mundo e da realidade, e que, por isso mesmo, não podem ser desconsideradas, antes, precisam ser incorporadas ao processo. Esse processo, com tais características, é que pode tornar possível o afloramento ou a construção da necessária identificação entre representantes e representados. A identidade, por sua vez, viabiliza a capacidade de percepção e interpretação das demandas e a cosmovisão entre ambos, o que, conseqüentemente, torna também possível a formulação adequada



das postulações e dos interesses, seu perfil e limites que, no entrechoque concorrencial próprio da convivência social, fornece a matéria-prima para a elaboração dos consensos predominantes na sociedade, com os quais a organização política vai fazendo permanente arbitramento e gerindo os conflitos, dando curso ao processo de governo efetivamente democrático, consequencial e efetivamente democrático e equilibrado.

O referencial básico da democracia de partidos competitivos, estruturado em padrões ainda do séc. XIX, dá sinais claros de exaustão e esse fenômeno precisa ser considerado. Mesmo a modelagem partidária pós-marxista, repartida entre Partidos de Quadros (Personalidades) e de Massas (Militância), encontra-se superada.

Há que se considerar como problema a enfrentar, a revisita aos instrumentos partidários, cabendo discutir como fazer, harmonizando os quadros dirigentes e a massa militante, ambos indispensáveis porque se complementam antes de se excluir, como antes se pensava.

A legitimação representativa precisa acontecer como capacidade de aglutinar e interpretar a formulação dos interesses, bem como de defendê-los e sustentá-los na disputa natural com os outros, como antes demonstrado, tendo, ainda como requisito essencial, a incorporação includente de segmentos sociais articulados em estruturas e organizações da sociedade não diretamente vinculadas ao Estado, mas, nem por isso, excluídas do processo político, aprofundando, assim, a democracia participativa no processo decisório, essencial para o funcionamento do sistema, como se o entende.

Assim, o diálogo das representatividades vai se desenrolar na busca da construção de consensos democráticos estabelecidos com base em pontos convergentes dentro da pluralidade natural, legitimando-se a liderança e direcionalidade na maestria e capacidade de identificação, interpretação e formulação desses pontos, e a elaboração do perfil das demandas dos segmentos e das respostas necessárias a atendê-las.

A base de formação dos partidos deve estar aí. E, como observou antes Jorge Miranda, o conteúdo democrático há de impor à organização a existência e efetividade de mecanismos e instrumentos para a efetiva participação da militância no processo decisório dos Partidos.

O segundo ponto que se pretende destacar diz respeito ao processo eleitoral.

O postulado que se estabeleceu, qual seja a consolidação das concepções partidárias, Quadros/Massa, é a de que haja real oportunidade para que ambos se integrem na formação dos corpos estatais preenchidos pela via da escolha popular, impondo-se, assim, a mescla entre bases e critérios eleitorais, daí a pertinência de se considerar as hipóteses do voto distrital misto que, a nosso ver, pode atender a necessidade de quadros e massas, equilibrando o sistema.

Considerados esses dois aspectos, temos que a revisão do modelo governativo, tal como se cogita, pressupõe ajuste partidário e eleitoral, onde está a base da formu-

lação, que ao final se vai propor, centrando a atenção no empenho da consolidação das identificações representativas, as quais podem oferecer a legitimação necessária ao processo político em toda a sua extensão.

Cogitar, pura e simplesmente, da alteração ou revisão de um modelo de organização de governo quase que concentrado em uma das estruturas de exercício do poder político, no caso, o Poder Executivo, desconsiderando os aspectos aduzidos, é reflexão parcial e incompleta, condenada às dificuldades e insuficiências, que antes muda os problemas do que os soluciona.

É interessante trazer-se o conceito gramsciano de crise: momento em que o novo não consegue nascer (eclodir) e o velho não consegue morrer (consolidando a sua superação). Temos em vista exatamente essa formulação, o novo, que vem a ser a revisita e a reconstrução de modelo compatível com as necessidades e desafios contemporâneos, que está como bloqueado ou, no mínimo, obstado pela consolidação da superação do antigo e que claramente já não responde ao que se precisa.

Toma-se como base e ponto de partida a experiência histórica consolidada na organização estatal (tradicional) da separação tripartida de poderes, acerca da qual o jurista André Ramos Tavares<sup>3</sup> observa com absoluta propriedade:

*“Aquilo que corretamente se designa como “separação dos poderes estatais” é, no fundo, como bem adverte Karl Loewewinstein, uma distribuição de determinadas funções a diferentes órgãos do Estado”.*

A repartição ou distribuição de funções, atividades e competências dos órgãos, e a formação das estruturas normativas constitucionais para organização do aparato, cerne da constituição política, têm como referência o equilíbrio, a limitação recíproca e o controle exercido entre as funções, estruturas e órgãos, de forma a preservar os direitos fundamentais e os objetivos e finalidades buscadas pela organização política da sociedade na forma de Estado, excluído a indesejável exarcebção ou preeminência esmagadora de qualquer deles.

Em nossos dias, consideradas a multiplicidade e variedade de demandas e de interesses, e a complexidade das relações e das organizações, é essencial incorporar o que entendemos ser a funcionalidade do Estado e do Governo no processo da sociedade e na organização dela, orientando todo seu funcionamento com a intenção de atingir objetivos claros e definidos, principalmente em tempo útil, qual seja o de serem percebidas as ações e, mais do que isso, sentidos os resultados concretos, que é o que, a nosso ver, consolida a legitimação política do sistema fundado na aceitação e na concordância, inerente ao pacto essencial entre governantes e governados, garantidor maior do conteúdo democrático desejado.

É preciso também destacar que essa legitimação pressupõe a coerência e conexão firmes entre o discurso, a ação e o resultado, seguindo a sequência da interpretação/convencimento, formulação/execução e alcance dos objetivos propostos e pactuados. A sede ou núcleo central do que chamamos de bom governo, sobre o qual mais adiante se vai esclarecer, está na capacidade de formular e cumprir pactos com eficiência e eficácia, obtendo os resultados preconizados, finalidade última e essencial, justificadora da existência e razão de ser da organização política, daí porque sustentamos a existência clara e definida de um direito fundamental ao Bom Governo.

A busca deste *desideratum* impõe o desafio de ajustar e redesenhar estruturas e formulações em busca da eficiência e da funcionalidade, exatamente para concretizar a atenção a este direito fundamental.

Fixado o entendimento de que os modelos contemporâneos dão sinais claros de exaustão e superação, alternativa não resta senão, incorporando racionalidade, revisitá-los e buscar readequar suas formulações para as necessidades postas na contemporaneidade.

Recorre-se mais uma vez ao jurista André Ramos Tavares<sup>4</sup> que observa:

*“Contudo, modernamente têm sido propostas novas classificações das funções do Estado, com bases mais científicas, com vistas à realidade histórica em que cada Estado se concentra. Aliás, a prática mundial já se incumbiu de desmistificar a necessidade de poderes totalmente independentes, quando mais numa distribuição tripartite. Ademais, a tese da absoluta separação entre os poderes os tornaria perniciosos e arbitrários. (justamente aquilo que se pretende coibir)”.*

Com efeito, a multiplicidade de funções, demandas, ações e processos fez surgir elementos novos, inexistentes ao tempo da formulação original. E a coexistência deles com as estruturas tradicionais vêm gerando disfuncionalidades e até mesmo incompatibilidades.

Não é sem razão, então, que o mesmo Ramos Tavares<sup>5</sup> constata:

*“A doutrina da separação dos poderes serve atualmente como uma técnica de arranjo da estrutura política do Estado, implicando na sua distribuição por diversos órgãos, e de forma não exclusiva, permitindo o controle recíproco, tendo em vista a manutenção das garantias individuais consagradas no desenvolvimento humano”.*

E, arremata:

*“A inclusão de novos poderes, ou mais propriamente, a constatação de funções outras, por insuficiência absoluta das tradicionalmente aceitas, pode-se dizer, é uma constante no pensamento mais recente de todos quantos se ocupam detidamente do tema”.*

Assim temos claro que, por imposição das necessidades advindas ao longo do processo social e político, houve o surgimento e alteração de perfil e papel de órgãos de estado com funções próprias e específicas, que desempenham funções até mesmo fundamentais no contexto geral da organização política e que são quase poderes. O conjunto formado, sem a atenção de organizá-lo de maneira sistêmica e racional, sem inserção ou enquadramento em nenhum dos “poderes tradicionais” produz conflitos e desencontros a todos os títulos, desnecessários e prejudiciais, do que são exemplos, Ministério Público, Corte de Contas e Controladorias, sob os quais não se discorre mais profundamente por escapar aos objetivos deste estudo.

É nesse pano de fundo e nesse contexto que se fazem algumas poucas considerações sobre o Parlamentarismo como modelo governativo, registrando que o que sem impõe em nossos dias é a reflexão completa e sistêmica acerca da organização estatal/política no seu todo, o que é incompatível com os limites do texto presente.

### 3. PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES:

Parece-nos claro, e mesmo extenuante de dúvidas, que a adoção pura e simples de um modelo de organização governamental “a” ou “b”, por si só, não é nem capaz nem suficiente para atender às necessidades dos nossos dias, eis que todos, com variações que lhe são próprias, apresentam insuficiências, imperfeições e mesmo distorções.

Desde logo deixemos clara a preferência pelo modelo Parlamentarista, mas forçoso é esclarecer que “um parlamentarismo” seguramente não no modelo clássico, eis que se demonstrou comportar reparos. A opção que se nos afigura mais útil e funcional é um modelo que se pode chamar de misto, algo parecido com os modelos Francês e Português, porém ajustado ou afeiçoado às nossas características brasileiras.

É importante destacar que nessa chamada modelagem mista podemos identificar variações importantes, principalmente considerando o que denominamos de balanceamento de funções, poderes e competências. Para ilustrar, vê-se na França o que se pode considerar como um Parlamentarismo Presidencialista, daí a expressão

“semi”, porquanto, mesmo mantidas as instituições típicas do Parlamentarismo em linhas gerais, traços fortes e fundamentais mesmo do Presidencialismo são incorporados, como se vê na Constituição francesa de 1958; já em Portugal, tem-se o contrário porquanto a Chefia de Estado aproxima-se mais do Parlamentarismo tradicional pela exiguidade dos poderes reais do Chefe de Estado. E podemos apreciar uma terceira variação, que entre nós foi consagrado pelo título de Presidencialismo de Coalizão, em que se mantém a estrutura Presidencialista típica, porém com compartilhamento real de poder com o Parlamento, realizado de variadas formas, nem sempre muito clara. O importante a se destacar nesse campo é que, nas duas referências anteriores, temos estruturação constitucional formal, e não última, informal, porque sua materialização decorre de prática política consolidada.

Cabe sejam tecidas algumas considerações acerca do Presidencialismo, com a finalidade de embasar o reconhecimento da melhor adequação do Parlamentarismo para atender as necessidades postas entre nós.

A característica essencial do Presidencialismo é a concentração da Chefia de Estado e da Chefia de Governo na figura do Presidente, que assim assume a direção política, governamental e administrativa, porquanto todo o aparato que o cerca, Ministros, Administração Direta e Indireta, tem a natureza de auxiliar e, portanto, de subordinada, concentrando-se nele a responsabilidade política e governativa em sentido amplo.

Ao lado disto, temos no modelo a separação rígida e funda entre os Poderes, e a marca dos mandatos eletivos serem determinados e fixos, isto é, insuscetíveis de interrupção, salvo a prática de ilícito pelos seus detentores, de responsabilidade para o Executivo, ou de quebra de decoro para o Legislativo, e de crime comum para ambos.

Para fazer a distinção entre os modelos governativos, estudando a origem do presidencialismo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>6</sup>, observa:

*“O sistema presidencialista que se examina em primeiro lugar por ser adotado no Brasil, é uma criação, racional e consciente, de uma assembleia constituinte, a Convenção da Filadélfia, reunida para estabelecer a Constituição dos Estados Unidos da América. Ao contrário, como se verá adiante, o parlamentarismo é fruto de longa, insensível e lenta evolução histórica, onde as opções conscientes de juristas e dos legisladores tiveram papel de somenos importância.*

*Não se pode dizer, todavia, seja uma invenção dos constituintes americanos. Não é um arranjo arbitrário ou mais ou menos feliz de instituições, estabelecido segundo o arbítrio dos constituintes, ao sabor de suas preferências e idiosincrasias. Longe disto está a verdade. O presidencialismo instituído pela primeira vez na Filadélfia é uma versão republicana da monarquia limitada, ou constitucional, instaurada na Grã-Bretanha pela revolução de 1688”.*

O grande problema, a nosso ver, que se coloca, é o de haver impermeabilidade quanto à qualidade funcional do governo, sua eficiência, ou os resultados que logre obter. Bom ou mal, competente ou incompetente, produtivo ou estéril, sem a prática de ilícito como antes aventado, os mandatos são cumpridos integralmente, mesmo em detrimento dos interesses e aspirações da sociedade que, mesmo detentora e titular da soberania, fica inerte, literalmente refém das circunstâncias, nada restando senão esperar o tempo passar e suportar passivamente as consequências, que, quando nada, são campo fértil para a fermentação de fatores e elementos conflitivos desordenadores, de todo indesejáveis.

Dois outros aspectos não de ser levados em conta.

O primeiro deles, bem realisticamente, é o da impossibilidade material de exercício real, pleno, efetivo e consciente do poder executivo pela pessoa única do Presidente. Tal decorre da enorme complexidade dos problemas, questões e conflitos, e dos desdobramentos gigantescos do aparato estatal necessário. Não existe tempo hábil para exame, discussão e decisão sobre todos os assuntos e problemas que precisa enfrentar, não existe talento humano capaz de decidir, determinar e ao mesmo tempo gerir todos os processos, ações e dirigir todas as estruturas, mesmo em linhas gerais os grandes temas. Tem-se, portanto, muito mais aparência do que realidade e pela razão pura e simples da limitação natural da capacidade humana, gerando, ainda assim, uma presunção tão errônea quanto obrigatória de que se pressupondo a onisciência e onipresença do Presidente, recai sobre ele toda a responsabilidade política porque todos os demais são seus subordinados.

Tal desencontro com a realidade tem o inconveniente de abrir espaço para riscos graves e grandes de toda a ordem, cujo reparo é cada vez mais problemático e difícil na vida prática.

Por outro lado, como o Executivo enfeixa a maior parte das atividades estatais e governativas, acaba por prevalecer sobre os demais, desequilibrando o necessário diálogo e harmonia entre eles, estabelecendo a trágica distinção dentre interesses dos “três poderes”, que entre si competem mais do que colaboram, sendo o palco para o desequilíbrio e conflitividade, caminhando exatamente no sentido oposto ao pretendido e desejado.

Apontando que o Presidencialismo privilegia a figura e a pessoa do Presidente da República, liderança forte, eleita diretamente pela sociedade e exercendo a Chefia de Estado e a Chefia de Governo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>7</sup> reconhece a “exacerbação personalista no presidencialismo brasileiro”, materializado numa preeminência, assim referindo:

*“Tal preeminência inerente ao regime, ainda mais se acentua contemporaneamente, por força de fatores incoercíveis. Entre estes avultam a ampliação das atividades governa-*

*mentais no domínio econômico e social, o intervencionismo, e a gravidade hodierna dos problemas de segurança, que confiados ao Executivo, tendem a soergue-lo em detrimento do legislativo. Por outro lado, essa preponderância se agrava em razão do desprestígio do parlamento decorrente da ineficácia e da futilidade dos debates intermináveis, cujos meandros são incompatíveis com a velocidade da vida moderna”.*

A nós parece que a preeminência, que na verdade é preponderância, desnatura todo o sistema, eis que se afirmou no início a concepção global de governo envolvendo a todas as funções e estruturas estatais na busca por suas finalidades e objetivos, e a supremacia de qualquer deles, a ausência de diálogo real entre eles, enseja a dominação que desequilibra, e, mais do que isso, conduz à irresponsabilidade os demais, reduzindo a concepção de governo estritamente ao que diz respeito às atribuições do Poder Executivo, como se os demais fossem anexos e complementares, quase dispensáveis, o que é campo fertilíssimo para o conflito e disputa irracional de poder que conduz a quase irrelevância do Legislativo, órgão de quase chancela formal de decisões, remetido às atividades menores e menos relevantes, e à politização do Judiciário que, no mister de fazer prevalecer a ordem jurídica, cada vez mais transborda o exercício de suas funções, alcançando definições e escolhas, o que por sua natureza própria pertencem ao mundo do político, pertinzendo aos outros poderes, quadro este que em nada contribui para a normalidade funcional do sistema, antes, é agente forte para a desestabilização, além de abrir espaços para personalismos salvacionistas e voluntaristas, que prencuniam, para sermos otimistas, tragédias.

É interessante a observação de Philomeno J. da Costa<sup>8</sup> neste particular, quando estudando Parlamentarismo e Presidencialismo, pontua:

*“O executivo emana diretamente da não e é independente do parlamento. Durante o período presidencial, o seu titular dirige os destinos do Estado; presume-se estabilidade administrativa no mesmo; apenas os exageros do chefe de estado são coibidos pelo legislativo que se presume apto a desempenhar as funções que a constituição lhe atribuir; entre elas se inclui a des fiscal dirigente daquele. No sistema presidencial, independente do “impeachment”, o parlamento só pode fazer pressão contra o presidente votando leis e atribuindo meios apesar do veto deste último, o que se chamaria de pressão positiva, como também pode fazer pressão negativa, recusando-lhe leis e dinheiro de que aquele tem necessidade”.*

A observação acima, ao contrário do que parece, apenas confirma o que se pontuou antes, porque desconsidera a qualidade do governo, admitindo, apenas, a eventualidade de excessos do Presidente e a de ilícitos para extinguir o mandato e investidura. O mais importante é que as duas soluções, a primeira de contenção obstrutiva, ou a segunda de destituição, são sempre traumáticas, geradores de ansiedades e

inseguranças, conflitivas e, exatamente por esses motivos, atentam contra a estabilidade institucional, que é indispensável ao curso natural da vida social e política, já que sempre são excepcionalidades, extranormalidades, medida e atitudes extremas geradoras de todos os efeitos perigosos que dela decorrem.

Em sentido oposto, José Frederico Marques<sup>9</sup> identifica no Parlamentarismo ser mais dúctil e maleável que o presidencialismo, e mais fiel aos dogmas democráticos, sendo expressão autêntica do governo representativo, ponderando:

*“Equilibra-se, nele, a atuação do Executivo, com a do Legislativo. O governo e a direção política nacional não ficam entregues à vontade de um só homem. O Congresso Nacional, a expressão mais lídima dentre os poderes da soberania nacional, da vontade popular, não se limita a legislar. Através do Conselho de Ministros e da fiscalização que exercer sobre seus atos, o parlamento governa. A atuação do Executivo, quando errônea ou calamitosa, já não fica sujeita, apenas, ao processo de “impeachment” (instituto praticamente inócuo do presidencialismo). A orientação que estiver imprimindo aos atos governamentais dependem sempre da concordância da Câmara dos Deputados, e, com isso, corta-se o pendor personalista dos Chefes de Estado, tão acentuado na vida republicana dos países da América Latina.*

*Por outro lado, o parlamentarismo não se confunde com a onipotência do governo convencional ou de assembleia. O parlamento controla o Executivo, mas este pode dissolvê-lo para nova consulta à vontade popular. Com isso, não fica o Legislativo como senhor absoluto do governo”.*

E arremata:

*“Na verdade, o parlamentarismo realiza o que se chama de “gouvernement d’opinion”, pois que os eleitos da Nação é que traçam as diretrizes da política governamental. Os matizes da opinião pública estão todos representados pelos deputados que o povo elege; e são esses representantes do pensamento popular que vão dirigir o governo nacional, não de maneira direta, mas através do Ministério que merecer a sua confiança e aprovação”.*

Chamamos a atenção para um ponto que se reputa relevante, o autor cita do destaca a censura e correção dos atos governamentais “errôneos ou calamitosos”, pontos que dizem respeito diretamente à qualidade de governo, funcionalidade e eficiência, elementos essenciais e inerentes ao Bom Governo, que se identifica como direito fundamental.

O Mestre Machado Horta<sup>10</sup> sintetiza a preocupação norteadora da ideia de mudança, de aperfeiçoamento, de redesenho institucional que se faz necessário, ao rememorar:

*“São conhecidas as vicissitudes e as crises intermitentes do regime presidencial no Brasil. Pode-se afirmar que o presidencialismo nasceu sob o signo da ilegitimidade e sua existência se prolongou na sucessão de crises que reclamaram ou impuseram o uso frequente dos poderes extraordinário, com sacrifício das liberdades constitucionais e da autonomia dos Estados, como se verificou na Primeira República; na ruptura da legitimidade constitucional, provocada por movimentos revolucionários e golpes de Estado, com a transformação do Presidente em Ditador e o regime presidencial em ditadura, refazendo percurso habitual do presidencialismo latino-americano. O regime presidencial como o de Governo de um só homem, e assim o concebe a regra definidora do Poder Executivo presidencial que é constante nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 19246, 1967, e 1988 – ‘o poder Executivo é exercido pelo Presidente da República’ –, que a Carta de 1937 exacerbou na figura da ‘autoridade suprema do Estado’, essa concepção constitucional monocrática presidencial – o governo de um só homem – atingiu a sua fase de exaustão e de perecimento.*

*É generalizado o anseio de mudança do regime presidencial, que adquire formas de sentimento consciente, de sentimento difuso e até de sentimento inconsciente, que mergulha suas raízes na alma popular. Há evidente insatisfação com o presidencialismo e percebe-se a ampliação do desejo de substituir a responsabilidade política do Presidente da República pela responsabilidade coletiva e política do Governo”.*

Temos, como que assente, a percepção da necessidade de mudança. Temos, como claro, que o modelo disponível e em uso dá sinais de ineficácia, tendo sido mais fonte de problemas do que de solução. Parece-nos claro que o modelo presidencialista não mais é capaz de responder aos desafios satisfatoriamente, sendo frequentes os desencontros e conflitos.

A alternativa que se nos afigura razoável é a adoção do modelo Parlamentarista, e o fazendo com um perfil ajustado à nossa realidade e à nossa cultura, acolhendo e incorporando a observação Giuseppe de Vergotini<sup>14</sup>, quando observa:

*“É característica da forma de governo parlamentarista a relação de confiança que liga o governo com a maioria parlamentar: só o acordo profundo com a maioria possibilita o governo (executivo) desenvolver plenamente as funções constitucionais de direção, sendo simultaneamente responsável politicamente perante o Parlamento. As ideias centrais do modelo, pois, são: relação de confiança e responsabilidade política”.*

A relação de confiança e a responsabilidade, inerentes ao modelo, servem para aferir, em caráter permanente, a funcionalidade e eficiência. O modelo governativo que se cogita torna possível o controle da qualidade da ação governamental e, mais do que isso, viabiliza correções de rumo e ajustes com efeitos traumáticos infinita-

mente menores do que com o modelo atual, permitindo obter a revisão de ações e processos, chegando, em casos extremos, até a substituição de governo, e, no impasse, à consulta eleitoral a sociedade, titular essencial do poder soberano e o autogoverno.

Todavia, para que a consulta e pronunciamento da sociedade, com a escolha de seus representantes e a consequente formação dos consensos democráticos orientadores do processo governativo, precisa curvar-se aos pressupostos ao início debuxados, que na opinião pública são expressos no binômio de reforma “eleitoral e partidária”, para alguns de “reforma política”, cujo eixo e referência necessariamente há de ser o fortalecimento da representatividade, marcado pela identificação e afinidade aglutinadora de grupos e segmentos sociais e seus interesses (pressupostamente legítimos), de forma a que a expressão das demandas e reivindicações guarde fidelidade com a sociedade.

É por meio desses atores que se estabelece o diálogo político e se constroem os pactos dos quais se fazem os governos e as instituições pelo estabelecimento dos consensos de projeções derivadas.

Para a formação desses consensos, temos que não se exclui (pelo menos de todo) a figura do Presidente, do Chefe de Estado, tal como vemos, com sua investidura por eleição direta (escolha social e popular), este significa um contrapeso, legitima-se para o diálogo político e pode influir (e o deve fazê-lo) na condução do processo de formação dos consensos. Deve participar do diálogo institucional, porém sem a exclusão no diálogo com a sociedade, e seus diversos grupos organizados devem ter algum poder de iniciativa para impulsionar esse diálogo e suscitar questões relevantes para os interesses comuns, permitindo que o vejamos em função ativa e participativa, à francesa, e não como instituição simbólica apenas e tão somente.

Por importante destacar que, nesse contexto, a chamada de “democracia de partidos” não basta. O diálogo necessário é dentro dos partidos, entre eles, mas, também, incorporando ao concerto, as organizações da sociedade, para que se obtenha representação de interesses comuns e também dos interesses particulares dos segmentos que devem se complementar, mais do que competir com exclusão recíproca.

Vivemos uma crise de representatividade, sem dúvida, que no dizer de Alexandre de Moraes<sup>15</sup>, está caracterizada “pela incapacidade dos partidos de filtrar as demandas e reclamos sociais e transformá-los em decisões políticas”.

O que chamamos de diálogo político encerra também a disputa e a concorrência democrática dos interesses, aspirações e demandas, arbitradas necessariamente pelas estruturas estatais para que se chegue a real e efetiva representação política nas instâncias decisórias do Parlamento, porém com a necessária abertura dialógica com a sociedade, sendo interessante a observação a respeito, do antes citado Alexandre de Moraes<sup>16</sup>, ao pontuar:

*“A partir do declínio do sistema representativo político, surgem diversos grupos de participação política que, juntamente com os partidos políticos tornam-se importantes atores da competição, pois, como lembra Mônica Caggiano, ‘o que se busca hoje, na realidade, é a identificação máxima entre sujeitos e titulares do poder’, porquanto nos moldes democráticos deve restar assegurado aos próprios governados o exercício do poder político”.*

*“A ausência de correspondência da democracia meramente representativa aos anseios populares, portanto, abriu caminho para a democracia participativa, onde os grupos de pressão surgem para exigir seu espaço no cenário do exercício do poder político”.*

Exatamente com a finalidade de participar da filtragem, identificação e formulação das demandas da sociedade na sua pluralidade organizacional e na sua dinâmica própria, fragmentada e fluida, como o são os interesses que as aglutinam, o imperativo é o da abertura de espaço institucional para a incorporação das organizações da sociedade, antes identificadas genericamente como grupos de pressão nesse diálogo. A propósito, é interessante que se estabeleça aqui uma distinção para nós importante. Não se confundem, em nossa leitura, os grupos de pressão com os “lobbies”, porque entendemos que os primeiros são organizações sociais, correntes de opinião e de interesses orgânicos e identificados, enquanto que os segundos são os instrumentos e mecanismos de ação de que se valem e pelos quais operam.

Tem-se claro que a ampliação do leque e dos atores do diálogo político, atuando de forma permanente e orgânica, é imperativo dos nossos dias e possibilidade de resposta idônea à necessidade posta, inclusive para construir o que se pode considerar como certo tipo de responsabilidade cidadã, tanto no processo decisório quanto na decisão, porquanto a participação impõe aos atores do diálogo a obrigação de manutenção e defesa do decidido, bem como suportar os ônus, encargos e consequências daquilo que foi escolhido.

Nessa mesma linha, Alexandre de Moraes<sup>14</sup> observa:

*“Na democracia participativa é inevitável a ideia da existência de grupos de pressão que passam a dividir com os partidos políticos a participação no processo decisional. Essa maior participação eleva os custos da democracia, por provocar a politização dos diversos segmentos sociais, porém diminui os riscos externos da decisão ser afastada por ausência de legitimidade popular”.*

Com efeito, a inclusão que se defende substancia a democracia real e, em consequência, a legitimação política pela aceitação do consensuado/pactuado, fortalecendo, ao final, a capacidade funcional da ação estatal e de suas estruturas, principalmente pelo funcionamento interativo e colaborativo da relação sociedade/estado.

A constatação natural desse processo, como tentativa válida de ruptura do impasse e superação do desencontro representativo no contexto da sociedade dos nossos dias, também não escapa à percepção de Moraes<sup>15</sup>:

*“Portanto, a partir da crise enfrentada pelo sistema representativo, bem como pela acentuada substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, deixa o partido político de ser o único ator nas decisões governamentais, passando a atuar paralelamente com as associações gerais, as associações especificamente com finalidades políticas (lobbies), os grupos institucionais (sindicatos), os grupos anônimos e a própria imprensa”.*

E vai mais longe o autor, com nossa concordância teórica de que a democratização, embora trabalhosa, pelo aumento de legitimação política, ganha eficácia maior e mais consistência, incluída aí a mescla entre instrumentos democráticos indiretos e diretos, quando observa:

*“A par desse ingresso da democracia participativa na tomada de decisões governamentais, valorizam-se os instrumentos de participação mais direta do povo nas decisões políticas, revitalizando-se os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei”.*

Resta claro a essa altura que a função Parlamentar, essencialmente de representações políticas da sociedade, não mais se restringe a fazer as leis (norma gerais e abstratas), mas, mais do que isso, a ser atriz importante no processo decisório na medida em que expresse os consensos sociais formados e os defenda no diálogo com os demais, estabelecendo objetivos e aferindo o caminho feito em direção a eles, mensurando, assim, a funcionalidade e eficácia da ação estatal governativa, devendo se entender essa função como também governo no seu sentido amplo.

Resta claro também em nossos dias, que é forçoso reconhecer o caráter dinâmico do ato de governar, isso significa imprimir ritmo, direção, ajustes e correções em todas as ações, ajustando-as permanente às necessidades e variações das circunstâncias. É sem dúvida um perfil renovado do sistema.

Ponto relevante a destacar é o que se pode considerar como redesenho da tripartição de poderes, para o que estamos entre os que acolhem a formulação da Karl Loewestein exposta no *Political Power and the governmental Process*, traduzida para o espanhol com o título de *Teoría de La Constitución*, em que reformula a tripartição em: “policy determination”, “policy execution” e “policy control”, acerca da qual Ferreira Filho<sup>16</sup> observa: “Essa nova tripartição das funções abre, talvez, caminho para uma revisão da organização política ocidental, tarefa ingente e urgente”.

Examinemos um pouco essa formulação à luz da reflexão que faz.

O Poder de Determinação contém o poder de fazer as escolhas, as opções de ações e objetivos, naturalmente que concretizando as demandas consensuais arbitradas pelos mecanismos políticos por meio do diálogo social, sendo atribuída pelo autor ao Parlamento, como órgão da representação popular da vontade geral.

O Poder de Execução consiste no de agir e concretizar as escolhas feitas, trasladando-as ao mundo concreto, sendo atribuída ao Poder Executivo.

O Poder de Controle, que o autor divide em dois polos, o do controle político, finalístico, que afere a qualidade de ação governamental, e o formal, que concerne à submissão à ordem jurídica em toda a sua plenitude.

Ora, esta formulação, num modelo Parlamentarista, funciona com a atuação da maioria parlamentar em fixar as escolhas, remetendo ao Ministério a formulação dos planos e projetos ajustados e aprovados pela maioria, com acolhimento de ajustes com a minoria, que não pode ser excluída na democracia, para ao fim e ao cabo, o Ministério dar execução aos planos, observando as escolhas e prioridades, tudo feito por meio do instrumental jurídico para possibilidade do real e adequado controle das ações e de seus resultados.

O momento seguinte é o do controle. O político, pelo Parlamento, quanto ao cumprimento e execução do planejado, avaliação de seus resultados, ajustes e correções feitas, objetivos alcançados, em suma, a mensuração da qualidade do governo.

Doutra parte, o controle formal que, de forma geral, alcança a sociedade e o estado, os governantes e os governados, pois que todos igualmente estão submetidos à ordem jurídica, conferido ao Poder Judicial, com atributos necessários para corrigir e conduzir aos padrões do regramento, as condutas e ações, negando validade e eficácia àquilo que for desconforme.

Também no universo do controle há de ser aberto espaço adequado aos outros Órgãos de Estado, Cortes de Contas e Ministério Público, com vistas à manutenção da vida social no leito daquilo estabelecido pela ordem jurídica, impedindo e coibindo os desvios, tema que não se aprofunda por escapar ao objeto específico desse estudo.

Resta claro que o “pano de fundo” traçado é complexo, cheio de desvãos, e que a tendência é de aumentar essa condição, porém, também é preciso se ter claro que é a realidade e, como tal, precisa ser enfrentada, e com a qual se precisa estabelecer a relação necessária e convívio.

Para corresponder a quadro de tal complexidade, seguramente, os modelos e fórmulas “tradicionais” são insuficientes, especialmente porque correspondem à outra época, a outra etapa história e, portanto, a outra realidade.

O desafio que se põe é exatamente com base na realidade (complexa), tomar as referências da experiência histórica, partir do que se busca construir: um modelo que consiga adequadamente responder às necessidades, amoldando-se às limitações e características que a compõem, é o que ousadamente se enfrenta.

Faz-se mera referência, com a opção de não aprofundar e ampliar a abordagem por entender que escapa aos estreitos limites da abordagem proposta de que o modelo que se sugere pode e deve alcançar aos desdobramentos do Estado Brasileiro<sup>17</sup>.

Doutra parte, temos que a extensão a toda a organização contribuirá de maneira significativa para a consolidação e amadurecimento da organização partidária, já que possibilita a identificação de elementos unificadores de cosmovisão e percepção política, auxiliando na construção dos partidos nacionais sem suprimir as identidades regionais, antes, tornando viável uma “leitura local” das linhas gerais, lembrando a observação já feita por Geraldo Ataliba<sup>18</sup> sobre o tema:

*“Ao se adaptarem ao novo regime de governo, os Estados Federados gozam de amplitude de organização política. Basta que consagrem, em suas constituições, as características do parlamentarismo e os “princípios estabelecidos na Constituição Federal”.*

Na mesma linha de raciocínio, entendemos que o modelo se deve estender aos Municípios, até como corolário lógico, isso porque, com a Constituição de 1988, o Município entre nós ganhou o “status” de ente federativo, participando da repartição de competências e receitas, portanto, submetido à simetria que se defende, com os mesmos fundamentos e finalidades.

Por derradeiro, não será excessivo aduzir que o Estado Espanhol, mesmo com a característica de divisão interna na forma de Comunidades Autônomicas, que ao invés de Constituições (estaduais) conta com um estatuto proposto pela comunidade e votado pelo parlamento nacional, adota modelo colegiado parlamentarista no âmbito das comunidades, províncias e municípios, e, podemos crer que, com sucesso e eficiência adequados, eis que o tema sequer é discutido entre os espanhóis que juntem os debates no âmbito de autonomia e competência das unidades, sem menção ao modelo governativo.

#### 4. CONCLUSÃO

A título de conclusão, com fundamento nos elementos trazidos à reflexão, vai-se tentar buscar o esboço de uma fórmula, contribuindo com a discussão e o debate sobre o que se pode chamar de modelo governativo de corte parlamentarista.

A questão prévia, o vimos antes, é alguma solução para a representatividade, drama vivido em numerosos países, malgrado as diferenciações enormes entre eles. Está posto que os parâmetros da democracia representativa de partidos praticada

dão sinais de insuficiência, respondendo cada vez menos às expectativas, o que ocasiona graves problemas e dificuldades de governabilidade.

Enfrentar a questão, como o vimos, implica reconhecer a superação da conceitualização de classes, a dinâmica das aproximações, as diversidades internas delas e a capacidade de identificar e interpretar as vontades, construindo (arbitrando) consensos viáveis. Tal não implica o desaparecimento nem da figura do partido nem na figura do jogo parlamentar, ao contrário, implica, sim, a revisão deles.

Os partidos são claramente instrumentos e instituições importantes do diálogo político, porém, não mais monopolisticamente. Há a clara necessidade de abertura de espaço para os demais interlocutores da sociedade no diálogo político e esse processo, a nosso ver, impõe a construção de alguma coisa parecida com: democratizar efetivamente a estrutura e o funcionamento dos partidos, possibilitando a formação e surgimento de lideranças e opiniões sólidas que tornem possível a formulação de propostas concretas para os estabelecimentos dos necessários consensos democráticos na fixação de objetivos e aspirações.

Isso significa primeiro, obrigar a vinculação entre bases e dirigentes partidários, colegializando as decisões partidárias, principalmente na escolha de nomes (quadros) para a participação eleitoral. Com isso, as convenções partidárias precisam ser amplas, democráticas, e viabilizar discussões e debates com a participação das bases (filiados/militantes). A escolha dos nomes para as disputas eleitorais precisará ser aberta e submetida às disputas junto às bases, na forma de prévias partidárias, e todo o processo precisará dispor de tempo (calendário) suficiente para se realizar adequadamente, e, mais do que isso, ser transparente, de conhecimento público, para tornar possível o diálogo entre a organização partidária e a sociedade.

Feitas as escolhas, será importante a apresentação à sociedade e a discussão pública, para a motivação da cidadania ao processo político.

A organização partidária precisará ter exigências legais mínimas obrigatórias para albergar esse modelo, e seu funcionamento deverá ser acompanhado pela Justiça Eleitoral e pela sociedade.

Feita a escolha e apresentada a sociedade, o outro aspecto a tratar diz respeito ao processo eleitoral. Observamos antes que a organização partidária do nosso tempo precisará, obrigatoriamente, harmonizar-se e integrar-se aos modelos quadro/massa, de sorte a complementar-se a representação política de personalidades relevantes e de militantes partidários.

Para tal, cremos ser solução o voto distrital misto. Metade das vagas parlamentares disputada no âmbito distrital, aproximando materialmente representantes e representados, aumentando a identificação entre eles e possibilitando o diálogo e interação. Mas, isso produzirá um grau indesejável de localismo paroquial, comprometendo a visão geral, o que deverá ser compensado pela outra metade dos car-

gos, com a disputa no âmbito, por exemplo, do Estado inteiro, exatamente para que se oportunize às personalidades políticas o espaço necessário e também viabilize a visão mais ampla.

Nas duas vertentes, o tempo é fator importante. Há de se estimar um calendário suficiente para o encontro entre candidatos e eleitores no espaço público do diálogo e da formação dos compromissos políticos adequados, com o debate obrigatório com as organizações da sociedade e as representações de grupos de interesses dos mais variados possíveis.

O financiamento desse processo precisa ser amplo, aberto e transparente, de sorte a que a sociedade, ao longo do processo, seja capaz de identificar as fontes e interesses correspondentes e, assim, aderir ou repudiar candidaturas.

Ao lado da propaganda eleitoral tradicional, há de ser obrigatória a ocorrência de debates entre as correntes em disputa para que a sociedade possa formar a sua opinião e tomar posição para suas escolhas. Entende-se que o debate público é dialógico, e a propaganda pura e simples é monólogo porque impede a contrastação de posições.

Cremos que o estabelecimento de um perfil, nesse sentido, contribuirá para aumentar a representatividade política e a ampliar também a legitimidade do processo no seu todo.

É importante destacar que nesse quadro se impõe o estabelecimento de cláusula de desempenho, com o que os partidos políticos hão de conquistar um percentual mínimo de votos para obterem representação parlamentar e, para tanto, admitir-se-á a votação proporcional como a conhecemos. É indispensável impedir a existência de coligações partidárias, ou, quando muito, que se guarde a proporcionalidade entre os integrantes da aliança para obstar a substituição involuntária ou indesejada de eleitos, impedindo ou limitando a “transferência” de votos, remetendo-os à legenda para preservar o viés político escolhido pelo eleitor, e, mesmo assim, apenas nas eleições de quadros.

Para os cargos de representação federativa, nenhuma restrição à votação majoritária, à semelhança do que acontece nos distritos.

Ao Poder Executivo, propõe-se a dualidade, com repartição entre Chefia de Estado e de Governo, com atribuições constitucionais definidas. O Chefe de Estado, como na França e Portugal, deverá ser eleito pelo voto direto e universal, majoritário, por óbvio, com atribuições, por exemplo, de chefia de estado das relações exteriores, do comando das forças armadas, da segurança interna e da defesa das instituições constitucionais, incluindo a dissolução do parlamento, remetendo as demais atividades de governo ao Gabinete.

O Gabinete, formado por maioria partidária ou de aliança, com decisões colegiadas de seus membros e responsabilidade política individual e solidária coletiva, cabendo a essa maioria escolher o seu líder, e, portanto, o seu chefe de governo.



É ponto fundamental a obrigatoriedade de um Plano de Governo, apresentado e submetido à sociedade e ao crivo do Parlamento, com força vinculante razoável, cuja alteração, quando necessária, demandará autorização parlamentar, servindo como ponto de partida a instituição do Plano Plurianual, albergado constitucionalmente entre nós.

Exatamente nesse ponto é de se remeter à Loewenstein, atribuindo à representação política, que é o Parlamento, assumir o “poder de determinação”, qual seja, o de expressar as escolhas dos objetivos e dos meios pertinentes, e controlá-lo, ao longo do seu desenvolvimento e de sua conclusão, aferindo a responsabilidade política.

Nesse contexto é que o Gabinete assume o real papel de “poder de execução”, na adoção das medidas e providências para a realização do planejado, funcionando com o necessário, porém limitado, poder discricionário, no que respeita à dimensão operacional, sempre com responsividade, respondendo e prestando conta de seus atos e ações.

Com essa formulação, o gabinete exerce o governo enquanto tem a confiança do parlamento, tendo como referência o planejamento, e, perdendo-a, podendo ser destituído sem trauma maior, pelos mecanismos da desconfiança decidida por maioria absoluta.

É importante destacar que o poder de dissolução atribuído ao chefe de Estado, a nosso ver, está restrito a dois pontos. O primeiro, na hipótese do que podemos denominar de impasse ou crise parlamentar, quando a maioria não consegue formar em prazo razoável o Gabinete e obter a aprovação do Plano de Governo, e o outro, usando as palavras de Frederico Marques antes citado, quando a gestão do governo for “catastrófica”, inepta, contrária aos interesses da sociedade ou desnaturar o Plano de Governo aprovado.

O que se pretende é um arcabouço constitucional capaz de superar crises políticas e econômicas, que são ocorrências naturais no processo político e na vida da sociedade, com o mínimo de trauma e o máximo de racionalidade e funcionalidade.

Isso, a nosso ver, viabiliza-se pelo modelo de traço parlamentarista que se descreveu, com algum conteúdo de presidencialismo, pela investidura e competência da chefia de estado, em âmbito nacional, e dos governos de estados membros e municípios pela simetria da organização estatal e governamental erigida na constituição vigente de 1988.

## BIBLIOGRAFIA

**ATALIBA**, Geraldo. Adaptação do Sistema Parlamentar de Governo aos Estados. In: *Doutrinas Essenciais*. São Paulo: Ed. RT, 2011.

**COSTA**, Philomeno J. da. Orgs. CLÈVE, Clãmeron Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Parlamentarismo e Presidencialismo*. In: *Doutrinas Essenciais. Direito Constitucional*. v. II, São Paulo: Ed. RT, 2011.

**FERREIRA** Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

**HORTAS**, Raul Machado. *Alternativas para um Novo Sistema de Governo*. v. II. São Paulo: Ed. RT, 2011.

**MARQUES**, José Frederico. *Parlamentarismo*. v. II. São Paulo: Ed. RT, 2011.

**MIRANDA**, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2007.

**MORAES**, Alexandre de. Reforma Política do Estado e Democratização. In: *Doutrinas Essenciais, Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. RT, 2011.

**TAVARES**, André Ramos. Orgs. CLÈVE, Clãmeron Merlin; BARROSO, Luis Roberto. A superação da doutrina tripartite dos Poderes do Estado. In: *Doutrinas Essenciais. Direito Constitucional*. v. IV. São Paulo: Ed. RT, 2011.

**VERGOTINI**, Giuseppe. *Diritto Costituzionale Comparato*. CEDAM, 2004.

## NOTAS

### 01

Jorge Xifra-de-Heras, R. *Inf. Legisl. Brasília*, a. 20 n. 8o out./dez. 1983.

### 02

*Formas e Sistemas de Governo*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2007, p. 35.

### 03

“A superação da doutrina tripartite dos Poderes do Estado”, In: *Doutrinas Essenciais. Direito Constitucional*, v. IV, Orgs. Clãmeron Merlin Clève e Luis Roberto Barroso, São Paulo: Ed. RT, 2011.

### 04

Op. cit. loc. cit., p. 25-26.

### 05

Op. cit. loc. cit.

### 06

In: *Curso de Direito Constitucional*, p. 170 e ss., São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

### 07

Op. cit. loc. cit.

### 08

Parlamentarismo e Presidencialismo, In: *Doutrinas Essenciais. Direito Constitucional*, v. II, Orgs. Clãmeron Merlin Clève e Luis Roberto Barroso, p. 834, São Paulo: Ed. RT, 2011.

### 09

Parlamentarismo, Op. cit. loc. cit., p. 818.

### 10

In: Alternativas para um Novo Sistema de Governo, op. cit., p. 847-848.

### 11

*Diritto Costituzionale comparato*, CEDAM, 2004, p. 220.

### 12

“Reforma Política do Estado e Democratização”, In: *Doutrinas Essenciais, Direito Constitucional*, op. cit., v. II, p. 877-910, São Paulo: Ed. RT, 2011.

### 13

Op. cit. loc. cit

### 14

Op. cit. loc. cit

### 15

Op. cit. loc. cit

### 16

Op. cit., p. 167.

### 17

Nota: usa-se a expressão desdobramento para referir aos Estados e Municípios, considerando a formação da federação brasileira por divisão, que alcança aos municípios por emancipações territoriais e sociais de estados membros), quais sejam os Estados e os Municípios, com duplo enfoque, primeiro pela simetria que orienta a organização estatal conforme o eixo constitucionalmente estabelecido na Constituição de 1988 especialmente, entendendo que estes se incluem naquilo que Orlando Bitar chamada de “mínimo ou eixo federativo”, como conjunto de princípios constitucionais reitores da organização do Estado, na sua estrutura nacional e desdobramentos internos. (In: *Estudos de Direito Constitucional, Federação*, São Paulo: Ed. Renovar, 2009.

### 18

In. Adaptação do Sistema Parlamentar de Governo aos Estados”, in *Doutrinas Essenciais*, op cit., vol.II, pp.781 e segs.

---

“SISTEMA  
PARLAMENTARISTA  
DE GOVERNO –  
O MAIS ADEQUADO  
PARA O BRASIL?”

**PAULO ADIB CASSEB**

Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da FMU. Magistrado do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, onde exerceu os cargos de Corregedor-geral (2012/2013) e Presidente (2014/2015). Titular da cadeira 40 da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Conselheiro do Instituto dos Advogados de São Paulo. Conselheiro do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO-SP.

O presente artigo visa contribuir com o debate que renasce no Brasil acerca dos sistemas de governo, sem a pretensão de qualificar o tema como o remédio para todos os males do país, mas com o intento de exprimir que eventual modificação do sistema de governo vigente desde a proclamação da República poderia dar novo alento à política nacional, com base na institucionalização de novo relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, ajustado ao sistema parlamentarista.

Espera-se que, diferentemente do que houve em 1993, as autoridades constituídas promovam debate sério e autêntico sobre o tema, o que na década de 1990 do séc. XX somente ocorreu no âmbito da sociedade civil, nos anos que antecederam ao plebiscito realizado em 21 de abril de 1993, sobre formas e sistemas de governo.

Impende aqui sublinhar, desde logo, que a doutrina examina sob a expressão “sistemas de governo” os modelos políticos de relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo. De acordo com a relação de proximidade ou distanciamento entre eles, ter-se-á parlamentarismo ou presidencialismo, ou mesmo semipresidencialismo.

Este texto contém algumas reflexões sobre o sistema presidencial que rege a relação Legislativo/Executivo no Brasil desde o advento da República e, principalmente, a respeito do sistema parlamentarista, originário da evolução lenta das instituições políticas inglesas, que merece ser alvo de detido exame por parte dos brasileiros.

Segundo lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>1</sup>, os aspectos fundamentais do parlamentarismo repousam, inicialmente, na divisão de funções do poder estatal em legislativa, executiva e judicial, distribuídas a órgãos distintos.

Outro aspecto caracterizador do sistema parlamentarista é o fato de que os Poderes Legislativo e Executivo são interdependentes, enquanto o Judiciário é independente de ambos.

A interdependência do Legislativo e do Executivo decorre do mecanismo parlamentarista segundo o qual o Gabinete governante, composto pelos Ministros, depende, para sua formação e permanência no poder, do apoio da maioria parlamentar. Tem-se, então, o Executivo dependente do Legislativo.

A composição do Governo deriva das eleições legislativas, haja vista que o partido ou coligação vencedora desse pleito indicará o Chefe de Governo, o qual preencherá as vagas de Ministro que compõem o Ministério ou Gabinete. A manutenção do Governo persistirá enquanto houver apoio do Parlamento e, caso porventura venha a perdê-lo, mediante votação de questão de desconfiança, ou rejeição de questão de confiança, deixará o poder para a designação de novo Gabinete.

Essa engenharia institucional, que admite a queda do Governo mediante ação do Legislativo, denota a chamada responsabilidade política ministerial, que marca profunda diferença entre o Ministério no parlamentarismo, órgão dotado de autori-

dade política própria, e os Ministros de Estado no presidencialismo, no qual se posicionam os Ministros como meros secretários, auxiliares do Presidente da República, a este subordinados.

Para Maurice Duverger<sup>2</sup>,

*“a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, constitui o elemento essencial do regime parlamentar. Mesmo que os outros dois elementos não existam (por exemplo, se não houver dualismo do Executivo, como no Governo provisório francês de 1945-1946, ou direito de dissolução), este basta para que haja regime parlamentar”.*

O mencionado autor ressalta que a responsabilidade política ministerial nada mais é do que uma revogação dos membros do Governo pelas Assembleias, revogação coletiva, pois a totalidade do Gabinete se demite diante do voto hostil do Parlamento. Mesmo que o Legislativo refira-se especificamente a determinado membro do Ministério, a regra é a solidariedade dos demais, provocando-se a queda do conjunto (o que denomino de princípio da solidariedade ministerial). É importante observar que nem todo voto hostil do Parlamento faz emergir a responsabilidade política do Gabinete, mas apenas aquele concernente às questões de desconfiança e de confiança.

Em contrapartida, é inerente ao sistema parlamentar mecanismo gerador de dependência do Legislativo, mais precisamente da Câmara baixa, em relação ao Executivo, uma vez que este poderá determinar a dissolução do Parlamento, convocando novas eleições legislativas.

Duverger<sup>3</sup> aponta esse instrumento governamental de dissolução legislativa como peça chave do parlamentarismo, ao observar que

*“A dissolução é assim considerada como uma das traves-mestras do parlamentarismo, porque só ela permite contrabalançar a influência do Parlamento sobre os ministros, por meio da responsabilidade política. Sem a dissolução, o Gabinete encontra-se praticamente desarmado face a um Parlamento que o pode derrubar a seu gosto. A dissolução restabelece o equilíbrio dos poderes: perante um voto de desconfiança da Câmara, o Gabinete pronunciará a dissolução e os eleitores serão chamados a resolver o conflito. A arbitragem do povo, pela via das eleições gerais, é assim a pedra angular do regime parlamentar”.*

Em razão dessa engrenagem constitucional de vinculação entre Legislativo e Executivo, pode-se considerar o parlamentarismo um sistema de cooperação de Poderes e não de independência ente eles. Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>4</sup>, citando o próprio Duverger,

*“a colaboração de poderes se caracteriza por três ideias: 1. a distinção das funções do Estado confiadas a órgãos diferentes; 2. a existência de campos de ação comuns a esses órgãos e 3. a existência de meios de ação recíproca entre os mesmos”.*

Mais um aspecto definidor do parlamentarismo, qual seja, a estrutura dualista do Poder Executivo, revela-se marcante. Esse poder encontra-se segmentado, no sentido de que suas atribuições são divididas entre o Chefe de Estado, monarca ou presidente, e Chefe de Governo, comumente conhecido como Primeiro-ministro, o qual, com os demais Ministros por ele indicados, compõe o Gabinete.

No parlamentarismo puro, o papel do Chefe de Estado é essencialmente o de representação oficial do Estado, interna e externamente, constituindo o símbolo vivo do Estado e o grau de sua influência na tomada das decisões políticas depende de cada regime<sup>5</sup> parlamentarista.

Em certos regimes, confere-se ao Chefe de Estado atribuições como a promulgação das leis, assinatura de decretos, ratificação de tratados e, conforme o caso, o ato de dissolução do Parlamento, a pedido do Primeiro-ministro.

A título ilustrativo, o parlamentarismo espanhol confere ao Chefe de Estado (Rei) importante papel político, expresso em terminologia nitidamente inspirada na Constituição Imperial do Brasil de 1824 que, a partir da teoria constitucional sobre a divisão dos poderes de Benjamin Constant, previu o Poder Moderador de titularidade do Monarca. Assim prescreve o art. 56, 1, da Constituição espanhola de 1978: “O Rei é o Chefe de Estado, o símbolo da sua unidade e permanência, arbitra e modera o funcionamento regular das instituições, assume a mais alta representação do Estado espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações da sua comunidade histórica, e exerce as funções expressamente conferidas a ele pela Constituição e leis”.

Muitas vezes, no sistema parlamentarista, o Chefe de Estado encarna papel praticamente honorífico, emitindo atos meramente simbólicos, o que provocou a espiritosa afirmação de Duverger<sup>6</sup> que “de certo modo, ele não passa de uma máquina de assinar, que não pode recusar a sua assinatura”. Não se olvide, no entanto, da força que os símbolos possuem, especialmente símbolos vivos, dotados do prestígio da história e da tradição, cujos pronunciamentos valem, frequentemente, bem mais que mil decretos (ou medidas provisórias).

Em geral, o efetivo exercício do governo, a organização e gestão da administração pública, cabe, precipuamente, ao Ministério, órgão colegiado composto pelo conjunto dos Ministros comandados pelo Chefe de Governo, cujo nome é designado pela maioria parlamentar (com a chancela meramente formal do Chefe de Estado, conforme o regime).

A sistemática do parlamentarismo apresenta interessantes vantagens em relação ao presidencialismo. A primeira a merecer contundente destaque é o fato de

que o sistema parlamentar rompe com a onipotência do Poder Executivo presidencialista. Nasceu o presidencialismo da edificação de um Executivo forte, com estrutura monocrática, afinal o Presidente da República (e só há presidencialismo em Repúblicas) aglutina a Chefia de Estado e a Chefia de Governo.

A Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 criou o sistema presidencialista com base em um Poder Executivo todo-poderoso. Essa foi a real intenção dos integrantes da Convenção de Filadélfia, instaurada em 1786 para a revisão dos Artigos de Confederação e que acabou por decidir pela formação de um só Estado soberano. Alexander Hamilton<sup>7</sup>, integrante da Convenção, testemunhou esse intento de erigir um sólido e vigoroso Poder Executivo, ao expor as discussões sobre o tema realizadas pelos autores da Constituição dos Estados Unidos:

*“Ao definir um bom governo, um dos elementos salientes deve ser a energia por parte do Executivo. É essencial para proteger a comunidade contra os ataques do exterior; é não menos essencial para a firme administração das leis; para a proteção da propriedade contra essas combinações irregulares e arbitrárias que por vezes interrompem o curso normal da justiça; para a segurança da liberdade contra as empreitadas e ataques da ambição, do espírito faccioso e da anarquia. O homem mais ignorante da história de Roma sabe quando desde logo se viu obrigada essa república a buscar refúgio no poder absoluto de um só homem, amparado pelo título formidável de Ditador, o mesmo contra as intrigas de indivíduos ambiciosos que aspiravam a tirania e os movimentos sediciosos de classes inteiras da comunidade cuja conduta punha em perigo a existência de todo governo, como contra as invasões de inimigos de fora que ameaçavam conquistar e destruir Roma.*

*[...] Um Executivo débil significa uma execução débil do governo. Uma execução débil não é senão outra maneira de designar uma má execução; e um governo que executa mal, seja o que for em teoria, na prática tem que resultar um mal governo.*

*Supondo, conseqüentemente, que todos os homens sensatos convirjam no sentido de que é necessário um Executivo enérgico, unicamente falta verificar quais os ingredientes que constituem essa energia [...].*

*Os ingredientes que resultam na energia do Executivo são: primeiro, a unidade; segundo, a permanência; terceiro, prover-se adequadamente sua conservação; quarto, poderes suficientes.*

*[...]*

*Os políticos e homens de Estado que gozaram de reputação devido à solidez de seus princípios e exatidão de suas opiniões, se pronunciaram a favor de um Executivo único e de*

*uma legislatura numerosa. Com muita razão estimaram que a energia constitui a qualidade mais necessária ao primeiro e acreditaram que existirá sobretudo se o poder encontrar-se em apenas uma mão”.*

Naquele momento histórico, edificou-se o sistema presidencialista a partir da intenção de obter-se, nas palavras de Hamilton, um Executivo enérgico, único, como antídoto contra um governo débil, pois a “unidade tem a energia”<sup>8</sup>. Esse o sistema que teve êxito somente nos Estados Unidos da América.

O Poder Executivo enérgico, transportado para a América Latina, gerou governos unipessoais e, não raras vezes, ditatoriais. Borges de Medeiros<sup>9</sup>, com precisão poética, asseverou que o presidencialismo, “transportado para o solo ardente da América Latina”, principalmente para o Brasil, “um país de temperamento político ardente” favoreceu o aflorar do “poder pessoal do presidente”. Este o resultado invariável do presidencialismo fora dos Estados Unidos, especialmente nos países latinos.

Não menos enfático, Raul Pilla, rebatendo argumentos de Afonso Arinos em debate sobre sistemas de governo<sup>10</sup>, afirmou que

*“não se pode ignorar o Sr. Afonso Arinos ser a adjudicação, a uma só pessoa, do incomparável poder representado pela Presidência da República no atual regime, o que condiciona e degrada toda nossa vida política, e gera periodicamente uma crise que, limitada antes a poucos meses, cada vez mais se foi dilatando, até chegar a preencher todo o período presidencial”.*

Além disso, o advento do Estado social, consolidado no início do séc. XX, agigantou a Administração Pública e posicionou o Poder encarregado de governar, o Executivo, em uma condição de hegemonia em relação aos demais, hegemonia esta mitigada no sistema parlamentarista e amplificada a níveis estratosféricos no presidencialismo.

O parlamentarismo garante, simultaneamente, o equilíbrio dos Poderes, reduzindo a síndrome de exibicionismo do Executivo, propiciando o necessário entendimento e coordenação entre Governo e Legislativo, o que imprime agilidade e eficiência na gestão dos negócios públicos.

O protagonismo do Legislativo em relação ao Executivo, gerado pelo sistema parlamentar, é até desejável, pois, como analisa Rodrigues Alves Filho<sup>11</sup>, ardoroso partidário deste sistema,

*“é o governo do povo. É o governo através do Parlamento, que, no fim das contas, é a Casa em que se reúnem os representantes do povo [...] a predominância do Parlamento é a garantia de que a soberania da nação continua intacta, uma vez que o Parlamento é o povo representado. Parlamentarismo, então, será o sistema de governo onde a democracia mais*

*se acentua, porque o povo controla e fiscaliza o Governo. Quando este não satisfaz aos interesses da nação, cai pelo voto do Parlamento, não pelas armas de uma quartelada ou um golpe de Estado, onde quase sempre não é a vontade nacional que se manifesta, mas a vontade de grupos contrariados em seus interesses e ambições”.*

A técnica do voto de desconfiança, pelo qual o Parlamento provoca a queda do Governo, permite, a qualquer tempo, a substituição de governos ineptos sem que se tenha de aguardar, aflitivamente, o término de um mandato. A acentuada democraticidade do parlamentarismo é evidenciada pela responsabilidade política ministerial, que garante a existência de Gabinetes que reflitam os anseios populares, vez que sempre terão suporte na maioria parlamentar. Como antídoto contra sucessivas deposições de Ministérios, o sistema parlamentar contempla o mecanismo da dissolução da Câmara seguida de novas eleições, submetendo-se ao titular do poder a solução da controvérsia entre Governo e Legislativo.

Percebe-se que o parlamentarismo faz com que o exercício do poder seja constantemente confiado ao consentimento dos cidadãos. Nas palavras de João Camillo de Oliveira Torres<sup>12</sup>,

*“no sistema presidencial, o Presidente e o Congresso, uma vez eleitos, acham-se livres de qualquer controle por parte do povo. Possuindo mandatos fixos, seguem governando até que esses se encerrem, sem maiores dificuldades. Ora, no sistema parlamentar, a qualquer momento pode cair o Governo, se a maioria da Câmara, sensível às manifestações da opinião pública, o derrubar. Por outro lado pode o Chefe de Estado dissolver o Parlamento e convocar novas eleições”.*

Conforme ressaltado anteriormente, o presidencialismo estadunidense não funcionou na América Latina, inclusive no Brasil. Ao contrário, desvirtuou-se. Prado Kelly<sup>13</sup> lembra que o presidencialismo implantado no país visou ao rompimento dos laços que atavam as “mãos” das províncias, mas

*“desatou-os incompleta e ciosamente, guardando para si o maior quinhão na partilha de competência. E quanto mais conservou privilégios centralizadores, tanto mais acrescentou a autoridade, o prestígio, o comando do Chefe de Estado [...] Estava lançada a semente para a função despótica, de que nos livraram alguns governos pela educação democrática dos seus titulares, mas vicejou, de espaço a espaço, nas graves crises do regime e sobretudo nos torvos períodos do seu eclipse”.*

O debacle do presidencialismo brasileiro, como já vislumbrava Prado Kelly no final da década de sessenta do séc. XX, afigura-se hoje ainda mais intenso. Um regi-

me presidencialista durante o qual, nos últimos 90 anos, apenas cinco presidentes eleitos diretamente completaram seus mandatos, decididamente não prosperou. Ao contrário, soçobrou. Poderá falhar também eventual sistema parlamentar? Tudo é possível, mas partimos de uma certeza: o presidencialismo em nossa pátria não deu certo. É o momento de se debater a possibilidade da futura adoção do parlamentarismo, um sistema que, independentemente da curtíssima experiência do início dos anos sessenta, já frutificou no Brasil do séc. XIX<sup>14</sup>, durante o reinado de D. Pedro II. Tivemos à época o “parlamentarismo à brasileira”<sup>15</sup>, que nos rendeu estabilidade política e alternância saudável de governos sob os olhares zelosos do Chefe de Estado, ao longo de praticamente 50 anos.

Ives Gandra da Silva Martins<sup>16</sup> ensina, com a costumeira maestria, que,

*“Mais estável no período monárquico que no republicano, época em que usufruiu o país de paz interna e impôs a externa, viu sua estabilidade desaparecer, menos por deméritos da Monarquia e mais pelo intelectualismo reprodutor de teorias alienígenas, que desembocou no movimento de 15 de novembro de 1889.*

*Graças ao golpe que derrubou Dom Pedro II, o Brasil substituiu a estabilidade dinâmica do parlamentarismo pela instabilidade estática do presidencialismo, a estrutura evolutiva da monarquia constitucional, no sentido daquelas que ainda hoje representam as mais desenvolvidas democracias da atualidade (Inglaterra, Espanha, Suécia, Noruega, Holanda e Bélgica) pela falta de estrutura representada pela república, tendo conhecido, desde sua adoção, períodos de ampla ditadura, de autoritarismo pouco democrático, de manipulações eleitorais e de algum hiato de plena democracia. Por fim, substituiu o unitarismo herdado dos romanos e portugueses pela Federação copiada dos Estados Unidos, cujo mérito maior foi nunca ter existido a não ser nas páginas dos textos que foram sendo alteradas após 1891”.*

A tentativa de novo sistema de governo apresenta-se como ingrediente importante para o saneamento da vida política nacional, mas não pode ser compreendida como a panaceia para todos os nossos males. A grande causa dos males dos setores público e privado contemporaneamente é a crise de valores que pesa sobre a sociedade egoísta e materialista da “Era Tecnológica”.

Urge uma transformação no modo de pensar e de agir, no resgate da ideia de valores, de respeito, de bem comum. Sem isso, pouco se pode esperar de qualquer sistema político. Contudo, não podemos aguardar transformações desse porte aprisionados pela estática do desânimo. Que se dê um passo adiante. Começar pela discussão das vantagens e desvantagens de cada sistema de governo é um bom sinal de mudança e, sobretudo, esperança.

## BIBLIOGRAFIA

**DUVERGER**, Maurice. *Os Grandes sistemas políticos*. Coimbra: Almedina, 1985.

**FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. Democracia, organização política e regime de governo. In: *Revista da Universidade Católica de São Paulo*. São Paulo: Universidade Católica, 1964, v. 28 (separata).

**FILHO**, Rodrigues Alves. *O que é parlamentarismo?*. São Paulo, 1961.

**FRANCO**, Afonso Arinos de Melo e **PILLA**, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1958.

**HAMILTON, A., MADISON, J. E JAY, J.** *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

**KELLY**, Prado. As transformações do presidencialismo brasileiro. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº especial, nov/1959.

**MARTINS**, Ives Gandra da Silva. *Uma breve teoria sobre o constitucionalismo*. Porto Alegre: Lex Magister, 2015.

**MEDEIROS**, Antônio Augusto Borges de. *O poder moderador na República presidencial*. Pernambuco: Diário de Pernambuco, 1933.

**TORRES**, João Camillo de Oliveira. *Cartilha do parlamentarismo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

\_\_\_\_\_. *A democracia coroada*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1957.

## NOTAS

**01**

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 9 e ss.

**02**

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes sistemas políticos*. Coimbra: Almedina, 1985, p. 136 – e 137.

**03**

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes sistemas...* cit., p. 138

**04**

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, organização política e regime de governo. In: *Revista da Universidade Católica de São Paulo*. São Paulo: Universidade Católica, 1964, v. 28 (separata).

**05**

Manoel Gonçalves Ferreira Filho emprega o termo “regime” para designar um arranjo institucional aplicado na prática, ou seja, no sentido de regras concretamente postas em prática em cada um dos Estados (cf. *O Parlamentarismo...* cit., p. 135).

**06**

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes sistemas...* cit., p. 135.

**07**

HAMILTON, A., MADISON, J. E JAY, J. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 297-298 (tradução para o português, minha).

**08**

Palavras de Hamilton, *El Federalista...* cit., p. 298.

**09**

MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. O poder moderador na República presidencial. Pernambuco: *Diário de Pernambuco*, 1933, p. 55-57.

**10**

FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1958, p. 383. Esta obra reproduz o célebre debate entre Afonso Arinos e Raul Pilla por ocasião da discussão da emenda parlamentarista nº 4, de 29.03.1049.

**11**

FILHO, Rodrigues Alves. *O que é parlamentarismo?* São Paulo, 1961, p. 17.

**12**

TORRES, João Camillo de Oliveira. *Cartilha do parlamentarismo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962, p. 34 – 35.

**13**

KELLY, Prado. *As transformações do presidencialismo brasileiro*. In “Revista Brasileira de Estudos Políticos”, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº especial, nov/1959, p. 98.

**14**

Revelou-se interessante a controvérsia entre Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pilla, exposta na obra anteriormente citada (*Presidencialismo ou parlamentarismo?*), se teria havido ou não verdadeiro parlamentarismo no tempo do Império. Afonso Arinos defendeu que jamais existiu parlamentarismo no Império, haja vista que, pela Constituição, o Poder Moderador possuía a faculdade de demitir os Ministros independentemente da manifestação de desconfiança do Parlamento (p. 17). Do outro lado da arena, Raul Pilla visualizou verdadeiro parlamentarismo naquele período, pois os Ministros jamais foram nomeados sem prévia consulta às várias correntes de opinião representadas no Parlamento, sendo que apenas um Ministério fora destituído sem haver pedido demissão (pp. 158 e seguintes). O fato é que a prática da vida política no Segundo Reinado, com o estímulo e contribuição de D. Pedro II, permitiu o desenvolvimento de autêntico regime parlamentarista, mesmo sem previsão expressa na Constituição de 1824, mas sem que com ela tal prática colidisse.

**15**

Expressão inspirada no título da obra de Armando Alexandre dos Santos, *Parlamentarismo, sim! Mas à brasileira: com monarca e poder moderador eficaz e paternal*. São Paulo: Artpress, 1992. Sobre o parlamentarismo brasileiro no período imperial, v. também Torres, João Camillo de Oliveira. *A democracia coroada*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1957.

**16**

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Uma breve teoria sobre o constitucionalismo*. Porto Alegre: Ed. Lex Magister, 2015, p. 105 – 106.



---

PARLAMENTARISMO  
E FEDERAÇÃO  
BRASILEIRA

**EDVALDO BRITO**

Membro da Academia Internacional de Direito e Economia, da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, da Academia Paulista de Letras Jurídicas e do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO-SP.

---

## UM TESTEMUNHO

O autor deste trabalho é um depoente que, sobre o tema, vê e ouve, ao vivo e a cores, portanto, vive, como protagonista, a realidade política brasileira, tendente a inadaptar-se ao parlamentarismo.

É que, hoje, exerce o mandato de vereador (2013/2016) na terceira cidade do Brasil, a cidade do Salvador, capital do Estado da Bahia, depois de ter sido secretário de Estado por quatro vezes, em quatro governos diferentes; secretário (decano) de Negócios Jurídicos, por quatro anos, no município de São Paulo, a primeira cidade do país, a terceira do mundo, e, ainda, em Salvador, prefeito (1978/1979) e vice-prefeito (2009/2012).

Durante todo esse tempo, por outro lado, não abandonou a sala de aula, como professor da graduação e da pós-graduação, nem deixou de atuar no campo teórico, pesquisando e escrevendo no ramo do direito público, com incursões no direito privado, conseqüentemente, também tem teorizado o tema.

O depoente, aqui, depois dessa sua qualificação, diz, por todo o exposto, sem perjúrio, que não acredita na adoção do parlamentarismo, no Brasil, porque, *cultural e constitucionalmente*, é incompatível com a experiência eleitoral brasileira e com a estrutura formal do poder político, consagrada como cláusula pétrea na Constituição *republicana federativa* do país, desde o texto de 22 de junho de 1890 (art.85, § 4º).

## O ASPECTO CULTURAL

*Cultura* é a manifestação do espírito humano que produz objetos materiais e imateriais que se acrescentam àqueles que a *Natureza* oferece, ou seja, àqueles que compõem o *universo das coisas*.

O *direito positivo* é um exemplo dessa manifestação.

É, assim, porque o *direito positivo* não nasce da cabeça de Minerva (a deusa da sabedoria); ele é o pensamento que a fonte normativa tem acerca da conduta humana em liberdade: “a norma simplesmente diz que dado o fato de matar deve ser o fato de sua prisão. O objeto, assim, representado é a conduta humana. A norma enquanto objeto, é um *conceito*, quer dizer, um objeto lógico e não um objeto real; o objeto real, representado, intelectualmente, por esse conceito, é certa conduta humana”<sup>1</sup>.

Nesses termos, o *direito positivo* é criador das *instituições jurídicas* ou é criatura? A resposta depende da concepção adotada.

A concepção da teoria egológica aqui seguida é a de que o *direito positivo* cria a *instituição jurídica*, entendendo-se que esta é fruto das estratificações sociais que ele apreende, em um certo momento da vida social, outorgando-lhes certo efeito, o *deôntico*.

Hernández Gil<sup>3</sup> pode afirmar, nessa mesma linha, que as *instituições jurídicas* oferecem sempre certa base objetiva, autônoma, não dependente por inteiro da ordenação legal nem dúctil às criações subjetivas do intérprete. Nelas, ou por meio delas, afloram setores da realidade social que pressupõem uma conformação jurídica a que elas mesmas dotam de sentido.

Reafirme-se, então: as *instituições jurídicas* são organismos representativos de estratificações sociais aos quais a ordem jurídica apreende e lhe outorga certos efeitos *deônticos*.

O *parentesco*, o *matrimônio* e a *filiação* são três exemplos de *instituição* apontados por esse autor para concluir que esses organismos podem funcionar como coordenadas institucionais separáveis e agrupáveis. Esses três podem ser reabsorvidos na *macroinstituição família*.

Não há, pois, como confundir *conceito* e *instituição jurídica*. Esta nada tem de abstrato. Forja-se no campo da experiência jurídica e trabalha elementos constitutivos do *conceito*.

Essa exposição, buscando distinguir essas noções, comprova, outrossim, que qualquer desses *signos* pode revestir a natureza de mais de uma dessas noções, dependendo da ótica de apreciação.

Pois bem, tudo isso veio a propósito dizer-se que é a Doutrina, é a ideia do jurista, constitutiva desses *fatores ideais* ou desses conceitos que conduzem a tipos de formulação no campo da ciência jurídica.

Além desses *ideais*, há *fatores reais*; esses são, propriamente, os costumes.

São, portanto, aqueles acontecimentos reais, ou seja, é a realidade da vida.

Essa realidade, evidentemente, elabora, ou ajuda a elaborar, o *direito positivo* de tal maneira que há pouco foi invocado o *egologismo existencial*, de Cossio, para dizer que o *direito*, segundo essa escola, é a conduta humana na sua interferência intersubjetiva, por isso, é um *objeto cultural*.

Essa conduta é esse *fator real* é o fato – “*ex facto oritur jus*” – que não somente participa da elaboração do *direito positivo*, instruindo a fonte normativa quanto à conduta humana na sua interferência intersubjetiva que se encontra padronizada, mas também serve para colmatar lacunas, como ocorre com o costume “*praeter legem*”<sup>4</sup>.

Tudo isso vem a pelo, porque o Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo reuniu-se, sob a presidência de Ives Gandra da Silva Martins, em 15 de março de 2000, para discutir a reforma política, no momento em que o, então, presidente Fernando Henrique Cardoso sugeriu debate para implantação do parlamentarismo no país.

Ney Prado, naquele momento, arguiu duas preliminares às quais chamou de dimensões de espaço e de tempo.

A realidade brasileira é a dimensão de espaço. Disse, então, Ney Prado: “não adianta discutir parlamentarismo sem tomar como referência a realidade brasileira”.

A outra dimensão, a de tempo, cogita de “saber se o parlamentarismo no Brasil é um fato histórico ou um produto da história. Em outras palavras: se é oportuno que o Brasil mude de sistema de governo, se é apenas e tão somente um expediente para resolver uma crise política ou se é algo embasado na cultura; daí porque, também, levanto o problema da dimensão cultural. Está na índole do povo brasileiro o parlamentarismo? Um país que sempre oscilou entre autoritarismo e populismo, estaria, culturalmente, preparado para aceitar esse sistema de governo?”.

São 16 anos passados. Naquele 15 de março de 2000, o autor deste trabalho exercia o cargo de Secretário de Negócios Jurídicos do município de São Paulo, no meio de uma crise, fruto das disputas pela a representatividade política.

Recolheu-se, em seguida, à sua atividade acadêmica e à vida profissional de advogado, isso a partir de 2001, retornando ao campo dessa disputa pela representatividade política, em 2008, elegendo-se vice-prefeito de Salvador (2009/2012) e, em seguida, vereador à sua Câmara Municipal (2013/2016).

É essa narrativa que provoca esse depoimento, aqui, depois da reiteração da qualificação do narrador para dizer, por todo o exposto, sem perjúrio, que não acredita na adoção do parlamentarismo, no Brasil, porque, culturalmente, é com ele incompatível. Arrima-se nas formulações de Ney Prado.

Pôde o autor deste trabalho, nessa sua representatividade política, experimentar, algumas vezes, a realidade do autoritarismo e do populismo, acima referidos, em vários pleitos eleitorais de que participou como candidato:

Em 1985, “redemocratização no Brasil”, restaura-se um dos elementos constitutivos do *conceito* de autonomia municipal, com a eleição do prefeito e do vice, mediante pleito direto e simultâneo em todo o país, para as capitais dos Estados.

Esse pleito trouxe o vício de exacerbada multiplicidade de partidos políticos artificialmente constituídos e o da divisão imprópria do tempo de televisão. Prevaleceu a velha prática do autoritarismo e do populismo.

O autor deste trabalho concorreu ao cargo de prefeito da cidade de Salvador, com mais quatro candidatos, ficou no segundo lugar. Venceu aquele que tinha 28 minutos de televisão contra os seus minguados três minutos. Nem se fale dos outros três candidatos com, apenas, alguns segundos. Nem se fale dos desiguais recursos financeiros carreados em vantagem para quem despontava com essas vantagens nascidas das circunstâncias.

Autoritarismo oriundo dos apoios de chefes políticos tradicionais e populismo de candidaturas, sem qualquer base, pela inexistência de planos de governo ou pela existência daqueles não factíveis.

Em 1986, ainda, “redemocratização”, com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, pela Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.

Presentes, novamente, autoritarismo e populismo. Um pleito que se recomendaria fosse específico e especial ocorreu com todos os vícios do “coronelismo, enxada e voto” a que se refere Victor Nunes Leal<sup>5</sup>.

Ulysses Guimarães, em debate sobre o que seria a Assembleia Nacional Constituinte, durante a campanha eleitoral de 1986, na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, buscava justificar, sem sucesso, a sua posição favorável à reunião unicameral dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, enquanto o autor deste trabalho, integrante da mesa de debates, defendia a exclusividade da função dessa Assembleia, qual seria a de uma reunião de cidadãos convocados com base no pluralismo social e a ser dissolvida logo que se concluísse a realização de sua finalidade. Considerava-se, então, o comprometimento da eleição daqueles deputados e senadores com as suas parcialidades, seus conceitos prévios sobre a atividade eleitoral e política do país, próprios de uma eleição sob filiação partidária.

A ideia da exclusividade ficou comprovada como a certa, porque se viu o desempenho da Assembleia Nacional formada por deputados e senadores eleitos para compor, concomitantemente, o Congresso Nacional que, assim, continuaria, como tal, após a feitura da Constituição que refletiria – como, efetivamente, reflete – os interesses daqueles homens acostumados a preservar prerrogativas incompatíveis com a criação de uma nova ordem, porque eleitos na perspectiva “da troca de provei-

tos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”<sup>6</sup>.

É que a estrutura e o processo do coronelismo<sup>7</sup>, ainda, prevalecem no interior do país, propiciando ao potentado a titularidade social de candidato nato aos cargos eletivos, até por sucessão hereditária!

A regra do art. 1º da Emenda nº 26/1985 à Constituição de 1967, fez com que os membros da Assembleia Nacional Constituinte buscassem legitimar-se no tapetão verde do Congresso Nacional com os segmentos da pluralidade social ali fazendo *lobby*, cada qual procurando emplacar seus interesses, mediante reivindicações, historicamente, conhecidas, de que resultou uma Constituição colcha de retalhos, hoje com 97 emendas, sendo a última a de nº 91, datada de 18 de fevereiro de 2016 e incluídas as seis de revisão.

O depoente, como um dos candidatos àquela Assembleia, protagonizou fato, na eleição, que bem demonstra a veracidade desse seu relato: para ser constituinte, o candidato teria de ser filiado a um partido político – essa filiação foi mais um erro da convocação da Assembleia Nacional Constituinte – e teria de participar da propaganda eleitoral gratuita pela televisão, a fim de divulgar-se.

O chefe político da facção a que pertencia o seu partido, o “coronel”, era pessoa com quem não comungava as ideias e os métodos de atuação política, por isso, vedou-lhe o acesso a esse veículo de comunicação com o eleitor, quando o permitia aos seus apaniguados, como convém a um “coronel”.

Em 1990, ocorreu outra eleição importante porque definiria os revisores da Constituição, aos quais competiria, a senadores e deputados, em sessão unicameral, após o plebiscito de 7 de setembro de 1993, definir o sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista.

Essas eleições, tomadas, aqui, como exemplo, submeteram-se também ao comando de “coronéis”, como aquelas a que o depoente concorreu em 2008 para cargos executivos municipais e, em 2010, para senador.

A eleição de 2012, na qual saiu vitorioso para vereador de Salvador, não fugiu à regra, se considerada a completa diversificação das condições econômicas dos habitantes dos diferentes bairros da cidade: os periféricos mais sensíveis à influência do *coronelismo*.

Enfim, os exemplos são para advertir que se impõe a modificação do sistema eleitoral atual, porque ele favorece a vitória de candidatos aos quais não se deu o voto.

É impossível adotar parlamentarismo, com esse repertório, porque nesse sistema tem-se a possibilidade de eleições amiúde, que não se compadeceriam com três grandes obstáculos a uma legitimidade do escolhido:

1ª – a multiplicidade de partidos que dificulta a governabilidade, à medida em que se tem de conciliar diversas pretensões e interesses;

2ª – o tempo de televisão, nas campanhas eleitorais, não é privativo de cada partido, por isso, a regra tem de ser modificada, de modo a ser proibida a transferência para outro e assegurado, em igualdade de condições, a todos os candidatos do respectivo partido;

3ª – a existência das coligações que, então, devem ser extintas porque um candidato bom de voto arrasta outros que, às vezes, nem com ele tem afinidade ideológica. Vota-se em um e se elege outro.

Pelo exposto, até aqui, tem razão Ney Prado, ao dizer, àquela época, que há um *aspecto cultural*, como condicionante, porque, passados 16 anos de sua afirmativa, nada mudou, sob tal aspecto conforme o relato das linhas atrás.

### 1.1. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS FRUSTRADAS

Lembre-se de que todas as vezes em que se tentou efetivar esse sistema de governo, no Brasil, resultou em fracasso.

São duas as tentativas: a primeira é aquela que se pode chamar de parlamentarismo imperial, que durou, propriamente, de D. Pedro II à Proclamação da República; a segunda, após a renúncia do presidente Jânio Quadros.

O *parlamentarismo imperial* – o primeiro período de nossa história em que adotamos o parlamentarismo foi há um bom tempo. Em 1847, o Brasil ainda tinha um Imperador, ou seja, vivíamos a forma de governo monárquico. Era o início do Segundo Reinado. Dom Pedro I havia abdicado do trono 16 anos antes e seu jovem sucessor, que veio a ser Dom Pedro II, havia crescido e estava pronto para comandar o Império brasileiro.

A forma de funcionamento foi a seguinte: Dom Pedro II, como chefe de Estado, tinha o poder de indicar o chefe de governo, que era, então, o presidente do Conselho de Ministros e era sempre um membro do partido com maioria no Parlamento.

A característica essencial era o exercício, pelo Imperador, do *Poder Moderador*<sup>8</sup>, que lhe dava a competência para dissolver a Câmara a qualquer momento, inclusive se derrotado nas eleições, convocando novas. O Conselho de Ministros era de sua escolha.

Essas características distinguiam o parlamentarismo imperial de outros sistemas parlamentaristas. As funções de governo, nesses termos, eram do Imperador, por isso, o sistema brasileiro ficou conhecido como *parlamentarismo às avessas*.

A Proclamação da República, em 1889, deu ao país o sistema presidencialista e instituiu a *cláusula pétrea* da “forma republicana-federativa”<sup>9</sup>.

A segunda experiência parlamentarista brasileira aconteceu na década 1960 do séc. XX.

O presidencialismo manteve-se por 72 anos.

O presidente Jânio Quadros, inesperadamente, renunciou ao exercício do seu mandato, em 25 de agosto de 1961. João Goulart, vice-presidente, encontrava-se fora do país e teria de assumir esse exercício, como seu sucessor, nos termos do art. 79 da Constituição de 1946.

As Forças Armadas detinham, àquela época, poder político e teriam ficado a postos para realizar um *golpe de estado*, em face da incompatibilidade ideológica com Goulart, de tendências esquerdistas.

Os líderes políticos, em face do impasse e sob a alegação de que deveriam preservar o regime democrático, buscaram aprovar, em 2 de setembro de 1961, a Emenda nº 4 à Constituição de 1946, instituindo o sistema parlamentar de governo.

João Goulart assumiu o exercício da presidência da República, mas teve as suas atribuições reduzidas, pois, boa parte delas passaram para o primeiro-ministro.

Durou essa situação 17 meses, nos quais se conheceram três primeiros-ministros: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima, embora se esperasse manter o sistema até o fim do mandato de Goulart, em 1965, quando seria feito um plebiscito, o qual foi antecipado para início de 1963.

O resultado dessa consulta popular demonstra a tendência *cultural* pelo presidencialismo, que obteve uma vitória acachapante, restituindo-se a Goulart todas as atribuições presidenciais.

### 1.2. TENTATIVA COM INSUCESSO

As Forças Armadas, afinal, em março de 1964 depuseram Goulart e se iniciou um período autoritário de governo até a promulgação de uma Constituição em 5 de outubro de 1988, cujo Ato das Disposições Transitórias estabeleceu, no seu art. 2º, que o eleitorado definiria, por meio de plebiscito, a ser realizado no dia 7 de setembro de 1993, o sistema de governo a vigorar no País: parlamentarismo ou presidencialismo.

Novamente, deu presidencialismo, confirmando a cultura do povo brasileiro.

Recorde-se, a essa altura, que o *direito positivo* é o pensamento formulado pela fonte normativa da conduta humana em sua interferência intersubjetiva, tomada em liberdade, por isso, embora a norma seja *deontica*, sob o aspecto lógico ela revela a fórmula elaborada pelo *egologismo existencial*:

*Dado um fato temporal deve ser a prestação pelo sujeito obrigado, face ao sujeito pretenso* (endonorma)

ou

*Dada a não prestação deve ser a sanção pelo funcionário obrigado face à comunidade pretensora (perinorma)*

Nesses termos, pois, a norma jurídica é disjuntiva e imputa sanção. E são esses termos que evidenciam os elementos da relação jurídica na linha da *pragmática: fato temporal* é o fato jurídico ou o acontecimento que a norma descreve como o propulsor da relação jurídica, criando *dever* para o sujeito obrigado e direito subjetivo para o sujeito pretensor; *prestação* é a conduta do sujeito obrigado em face do pretensor, com a verificação da ocorrência do fato temporal; *sujeito obrigado* é o sujeito passivo ou a pessoa que tem o *dever* a cumprir face ao titular do direito subjetivo; *sujeito pretensor* é o titular do direito subjetivo, isto é, o sujeito ativo ou aquela pessoa que tem a prerrogativa de exigir a prestação; *não prestação* é o ilícito, ou seja, a ocorrência do descumprimento do *dever* pelo sujeito obrigado, como consequência da liberdade humana; *sanção* é a consequência jurídica imputada a não prestação.

É, pelo exposto e pelo complemento explicativo seguinte, que se pode afirmar que essa estrutura dual (endonorma e perinorma) esgota toda a linguagem jurídica porque o *funcionário obrigado* (sujeito passivo da perinorma) é o juiz, ou seja, o poder formal investido das atribuições jurisdicionais, por isso, dizendo o Direito, no caso concreto; a *comunidade pretensora* (sujeito ativo da perinorma) é toda a comunidade jurídica que tem a prerrogativa de exigir a sanção porque lhe interessa a continuidade do sistema jurídico.

Assim, cumpre, de logo, recordar que *norma jurídica* compõe-se de dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, itens, alíneas) que podem estar em um mesmo discurso normativo, ou em mais de um, considerando-se, sobretudo, o seu modo de entrelaçamento no conjunto (fontes do Direito e seu sistema).

Essa observação avulta quando se trata da Constituição porque essa independência, ao ocorrer, terá de ser verificado o entrelaçamento no seu contexto, dado que é um discurso normativo exclusivo no sistema, não permitindo integração senão dos seus dispositivos entre si; solucionando antinomias e colmatando lacunas dentro de si ou, quando muito – se ela própria o admitir – com fontes expressamente indicadas<sup>19</sup>.

A conclusão é a de que, na parte dogmática, cujos critérios têm forma de norma jurídica, serão identificadas, sob o aspecto estrutural, normas jurídicas como proposição hipotética disjuntiva constituídas, conseqüentemente, de duas proposições uma enunciativa, a do *relato* (endonorma), e a outra que prescreve a sanção, a do *cometimento* (perinorma). Esse cometimento não se configura, apenas, na linguagem verbalizada do emissor da mensagem normativa, quando esta imputa a sanção, mas

em todo o repertório convencionado, que é o objeto de análise na reta da *pragmática da comunicação humana*.

Não fosse esse repertório e em nada uma norma constitucional seria distinta das demais componentes do sistema jurídico, porque, no plano da estrutura lógica da norma jurídica, não há diferença de uma para a outra.

Com esse pensamento, há de admitir-se a integração da parte dogmática com o preâmbulo e com as disposições transitórias não só para, às vezes, formarem, no seu conjunto um norma jurídica constitucional, mas também para admitir antinomias e colmatar lacunas; há de admitir-se hierarquização entre as norma jurídicas que compõem; há de admitir a peculiaridade dessas normas quanto à eficácia, à efetividade, à interpretação, à integração... Tudo isso porque se o pensamento for somente o do modelo jurídico-constitucional como *experiência*, então, será um pensamento incompleto.

A *eficácia da norma constitucional* sempre foi objeto de reflexão, sobretudo, por causa do entendimento tradicional de que seja uma *norma programática*.

O próprio signo *eficácia* não obtém univocidade... Se a *concepção* é a *normativa* do Direito, o seu conteúdo semântico é um; se é a *institucional*, é outro.

Deve-se superar o confronto entre essas duas concepções por entendê-las complementares, entre si.

Disso resulta que adote, aqui, a convenção e não esta ou aquela de suas parcelas, pela qual, a *norma é eficaz quando irradia efeito*, quando produz resultados.

A *eficácia* é um pressuposto de *efetividade*, porque somente se estabiliza a norma que, apta a gerar consequência, tem um relato capaz de ser recebido pelo *destinatário*<sup>21</sup>, de modo a que não ocorra *desconfirmação* e, em havendo esta, ocorra sanção; tudo formando uma “relação de adequação” entre *relato e cometimento*<sup>22</sup>, com que já se ingressa no campo da *efetividade*.

O tema de *eficácia* é bem a prova do inaceitável da concepção normativa como exclusivo modelo da Ciência do Direito.

Pontes de Miranda<sup>23</sup> é exaustivo ao apreciá-lo, com base na noção que empresta à *relação jurídica*. Dá a ideia de uma relação inter-humana; de conduta humana em sua interferência intersubjetiva que, pensada pela regra emitida pela fonte normativa a quem a convenção atribui esse poder, torna-se jurídica.

Ainda que não se trate, como está no seu pensamento, de *incidência da regra jurídica sobre os fatos*, mas dos fatos (conduta humana em sua interferência intersubjetiva) ocorrendo em consonância com o que está pensado na norma, a ideia de Pontes de Miranda é apropriada, ao revelar que as relações inter-humanas são fatos do mundo, os quais, ao ocorrerem, desencadeiam certa consequência.

Seu magistério legou a preocupação que se deve ter quanto aos tipos de eficácia conforme a relação jurídica seja básica, ou seja, intrajurídica, a que denominou de eficaz.

Importante, nesse ponto, não é concordar ou divergir do seu sempre lembrado doutrinador, mas, sim, destacar que ele percebeu que o tema da eficácia cresce de sensibilidade por ser tênue a sua diferenciação com o da efetividade ou o da validade da norma e, por isso, deve-se evitar confundi-los, especialmente porque a eficácia seria objeto de mais de uma apreciação.

Trilhando esta vereda, Miguel Reale<sup>14</sup> aponta para uma *eficácia* social que, em vez de dizer respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito, diria com o seu cumprimento efetivo por parte da sociedade, no *plano social*: efeitos sociais que uma regra suscita por meio do seu cumprimento, razão porque, em sentido amplo, o Direito pressupõe um mínimo de eficácia.

A *pragmática da comunicação humana* leva a tomar o tema pela mensagem o mais purificada possível de ambiguidade, o que se consegue mediante o respeito às relações que os signos dessa mensagem propiciam quando batizada nas águas da linguagem técnica e científica que constitui o objeto (o Direito) ou com que se fala sobre ele.

Colhe-se, do exposto, que a *norma é eficaz* quando emitida pela fonte a quem a convenção atribuiu o poder (aptidão para gerar consequência: *eficácia formal*) e tem um *relato* como mensagem a ser recebida pelo destinatário sem possibilidade de ele *desconfirmá-lo* com sucesso (*“eficácia” social* ou, propriamente, efetividade).

Assim, trabalha-se na área da aceção ampla em que se reconhece, como pressuposto, um mínimo de eficácia ao Direito e se pode distinguir *eficácia* e *efetividade* e, com muito mais propriedade, adotar a lição de Jose Afonso da Silva<sup>15</sup> de que é *premissa* o enunciado: “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre numa inovação da ordem jurídica preexistente a entrada em vigor da constituição que aderem, e na ordenação da nova ordem instaurada”.

O pensamento de Ruy Barbosa é no mesmo sentido. Toda norma do tecido constitucional tem natureza jurídica e, por isso, participa de todas as características desse tipo de regra. Ele<sup>16</sup> sepulta as dúvidas, afirmando que não há, numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos.

As normas que formaram o regime jurídico do parlamentarismo não tiveram *efetividade*, pois o seu destinatário não as absorveu. A razão está localizada no *aspecto cultural* de que se veio expondo nas linhas supra.

Mas, é esse mesmo aspecto revelador da conduta humana na sua interferência intersubjetiva que explica a retroalimentação operada como base para o desuso da norma jurídica.

Os dois regimes jurídicos do parlamentarismo que a história registra caíram em desuso, já previsto, respectivamente, tanto pelo sistema de 1847 mitigado pelo Po-

der Moderador, como pelo sistema de 1961, pois a EC nº 4/1961 estabeleceu uma adaptação nos Estados, repercutindo nos mandatos municipais, a qual nunca se efetivou.

Envereda-se, a partir daqui, pelo caminho do aspecto jurídico, como segunda incompatibilidade com o parlamentarismo, que se dá com a experiência eleitoral brasileira e com a estrutura formal do poder político, esta consagrada como *cláusula pétrea* na Constituição *republicana federativa do país*, desde o texto de 22 de junho de 1890 (art. 85, § 4º).

## O ASPECTO JURÍDICO

### 2.1. GENERALIDADES

### 2.2. INCOMPATIBILIDADE COM A FEDERAÇÃO

O parlamentarismo nasceu na Inglaterra, de onde saiu para outros países e onde desenvolveu adaptações a condições políticas geradas pela vida cultural de lá e de onde foi.

Significa que ao ser transplantado recebeu novas características, embora, sem perder as fundamentais.

Sylvio Santos Faria<sup>17</sup> chega a afirmar que as novas colorações do sistema tornam difíceis a emissão de um conceito único para ele.

Consequentemente, há de amoldar-se à cultura política de cada Estado, por isso, a afirmativa em linhas supra de que, analisado o aspecto cultural-político brasileiro, o parlamentarismo é incompatível com a experiência eleitoral brasileira e com a estrutura formal do poder político, consagrada como *cláusula pétrea* na Constituição *republicana federativa* do país, desde o texto de 22 de junho de 1890 (art. 85, § 4º).

Esse fato tem permitido à doutrina classificar esse sistema de governo em dois tipos: *clássico* e *moderno*.

A teoria do sistema parlamentar *clássico*, também, chama-o de *dualista*, porque o baseia no princípio de igualdade e colaboração dos poderes executivo e legislativo<sup>18</sup>. Essa teoria recusa ver como critério único do sistema a responsabilidade política do ministério, porque há uma organização fundamental das instituições na base de certa relação entre esses dois poderes.

A teoria *moderna*, chamada de *monista*, considera ilusória a separação e a igualdade dos poderes, porque o parlamentarismo cristaliza-se em torno do gabinete e, assim, a responsabilidade governamental é o único critério do parlamentarismo. O dualismo formal não seria de poderes, mas de funções, uma vez que o governo possui, em face das atribuições discriminadas para o chefe de Estado, uma verdadeira potência que contrabalança com a das Câmaras, constituindo, em confronto com estas Câmaras, uma segunda autoridade, principal, não subordinada, capaz de sustentar e de lhes opor uma vontade própria à semelhança de um representante nacional<sup>19</sup>.

Capitant<sup>20</sup> entende, contudo, que a distinção entre as duas teorias é aparente porque representam, propriamente, dois momentos da evolução do parlamentarismo.

Insista-se: apesar dessa evolução ou das novas colorações que sofreu ao ser transplantado da ilha britânica para o continente, o sistema nasceu de suas circunstâncias bem peculiares e – repita-se – é incompatível com as circunstâncias reveladas pela experiência eleitoral brasileira e com a estrutura formal do poder político.

Experiência eleitoral, ainda, calcada no *coronelismo*, tal como consta do relato feito, linhas supra, sobre a cultura política brasileira.

Estrutura formal de poder político consubstanciada na Federação *cláusula pétre*a caldeada pela República.

*Coronelismo* é um signo cuja origem está explicada por Basílio de Magalhães no livro<sup>21</sup> já citado de Victor Nunes Leal que revela ter pedido àquele filólogo para escrever a seguinte nota:

*“O vocábulo ‘coronelismo’, introduzido desde muito em nossa língua com acepção particular, de que resultou ser registrado como ‘brasileirismo’ nos léxicos aparecidos do lado de cá do Atlântico, deve incontestavelmente a remota origem do seu sentido translato aos autênticos ou falsos ‘coronéis’ da extinta Guarda Nacional. Com efeito, além dos que realmente ocupavam nela tal posto, o tratamento de ‘coronel’ começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado. Até à hora presente, no interior do nosso país, quem não for diplomado por alguma escola superior (donde o ‘doutor’, que legalmente não cabe sequer aos médicos apenas licenciados) gozará fatalmente na boca do povo, das honras de ‘coronel’. Nos fins do século XVIII, aconteceu, até, com uma das mais indelévels figuras da nossa história e das nossas letras o fato singular de tornar-se mais conhecido pelo posto miliciano, que aceitara, do que pelo tratamento oriundo do seu grau acadêmico, a que devera a nomeação de ouvidor da comarca do Rio-das-Mortes: o dr. Inácio José de Alvarenga Peixoto passara a ser, simplesmente, ‘o coronel Alvarenga’.*

[...]

*Eram, de ordinário, os mais opulentos fazendeiros ou os comerciantes e industriais mais abastados, os que exerciam, em cada município, o comando-em-chefe da Guarda Nacional, ao mesmo tempo que a direção política, quase ditatorial, senão patriarcal, que lhes confiava o governo provincial.*

[...]

*E, assim, penetrou o vocábulo ‘coronelismo’ na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros”.*

As circunstâncias descritas nessa nota não mudaram como dá conta o relato multicitado, anteriormente, feito, razão porque é um dos obstáculos à adoção do parlamentarismo, seja o tipo *clássico*, seja o *moderno*, não fosse, também, a estrutura formal de poder político consubstanciada na Federação.

Essa estrutura formal é *cláusula pétre*a, portanto, núcleo irreformável da Constituição, tanto que, na tentativa plebiscitária de 1993, essa forma de Estado não foi incluída na consulta.

A Federação é irreformável.

A cultura política dos *grotões* brasileiros não absorve o parlamentarismo que tem de ser linear em todas as entidades federadas, em face ao “standard federativo” que impede, nelas, sistemas de governo diferenciados.

Ruy Barbosa<sup>22</sup> dá o tom quando afirma sobre a República Federativa: “o que discrimina a *forma republicana*, com ou sem o epíteto adicional de *federativa*, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis em *todos os Governos constitucionais, com a República, ou a Monarquia*. É, sim, a condição de que, sobre existirem os três poderes constitucionais, o legislativo, o executivo e o judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular”.

Logo, terá de ser uniforme a escolha dos membros dos poderes em todas as entidades federadas.

A citada Emenda nº 4 à Constituição de 1946 tentou contornar o problema ao estabelecer, no seu art. 24, que as Constituições dos Estados adaptar-se-iam ao sistema parlamentar de governo, preservando os mandatos dos governadores de então e respeitando, igualmente, os mandatos municipais.

Miguel Reale<sup>23</sup> pronunciou-se sobre a matéria de modo contrário à uniformização, e relação aos municípios, invocando nossas realidades vitais e diante do que representa o fenômeno do mandonismo local, única forma de feudalismo sob os céus do Brasil.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>24</sup> entende que não renega a índole do federalismo a adesão ao sistema, ainda que reconheça as sutilezas da disputa política no



âmbito local, mas cita argumento jurídico de maior valia atribuído a Sampaio Dória no sentido de que o parlamentarismo enfraquecia o Senado, na medida em que a responsabilidade política do Gabinete se opera perante a Câmara dos Deputados, por isso, inconstitucional, pois, seria uma forma de abolição da Federação.

O debate, portanto, não é novo, embora, sustentado sob aspectos diferentes deste, ora, aqui, trazido, porém, aspectos que se somam a estes, concluindo-se pela incompatibilidade do parlamentarismo com a Federação, por ofensa à *cláusula pétrea* que, para isso, não comporta reforma da Constituição.

## NOTAS

### 01

cf. Carlos Cossio. *La teoria egologica del derecho y el concepto jurídico de libertad*, 2. ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1964, p. 531.

### 02

cf. Maurice Hauriou. *La teoria de la institucion y de la fundacion (ensayo de vitalismo social)*. Trad. Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968, p. 36.

### 03

cf. Antonio Hernandez Gil et. al. *Estructuralismo y derecho*. Madrid: Alianza Editorial, 1973, p. 36.

### 04

cf. art.4º da *Lei de Introdução ao Código Civil* – Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. A lei nº12.376, de 30 de dezembro de 2010, alterou a ementa desse Decreto-lei nº4.657, ampliando seu campo de aplicação e modificando a sua denominação para “*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*”.

### 05

cf. Coronelismo, enxada e voto – o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro. Forense. 1948

### 06

cf. Victor Nunes Leal, ob. cit. p.8

### 07

*Coronelismo*, explica Basílio de Magalhães, em nota escrita, para o livro citado de Victor Nunes Leal, é um signo que tem origem na ocupação, por alguns, do posto de coronel da Guarda Nacional, nascida a 18 de agosto de 1831 e que permaneceu prestando serviços relevantes à ordem pública e auxiliando o exército nas guerras estrangeiras, até tornar-se decorativa a partir de 1870. O povo tratava como coronel a qualquer potentado, especialmente, o poderoso chefe político local, sempre, o titular de grandes fortunas. Basta lembrar que havia vinculação entre essa qualificação de rico e um dos requisitos exigidos para ser senador, porque o candidato teria de ter rendimento anual, por bens, indústria, comércio ou empregos a soma de 800\$000 (cf. art.45, 4º, da Constituição de 1824).

### 08

cf. art.98 da Constituição Política do Império do Brasil, datada de 25 de março de 1824 – O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu primeiro representante, para que, incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos

### 09

cf. §4º do art.85 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil publicada com Decreto nº510, de 22 de junho de 1890 – Não se poderão admitir como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

### 10

Cf. por exemplo, o § 2º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

### 11

Destinatário é outro signo sem univocidade. A ideia menos ambígua e aqui adotada é a de que é o receptor da norma jurídica tida como pensamento da conduta humana na sua interferência intersubjetiva (*receptor*; o juiz o é do legislador; a comunidade pretensora o é do legislador e do juiz; o legislador o é da comunidade pretensora, do doutrinador, do juiz). Veja-se sobre as divergências semânticas, as negativas e as afirmações sobre seu existir: KELSEN, op. cit. (*Teoria general del Estado*), p. 71-72; SANTI ROMANO, op. cit. (Fragmentos...) p. 239 e ss; MIGUEL REALE, O Direito como experiência (*Introdução à epistemologia jurídica*). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 173 e ss; CELSO LAFER, op. cit. na nota de rodapé 17.

### 12

TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR, op. cit. (*Teoria da norma jurídica*), p. 131.

### 13

Cf. *Tratado de Direito Privado tomo I*, p. 117 e ss; tomo v, p. 102 e ss., 4. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

### 14

cf. *Lições preliminares de Direito*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 1990, p. 112 e ss.

### 15

cf. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968, p. 75.

### 16

cf. *Comentários à Constituição federal brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Pires. II vol. São Paulo: Editores Livraria Acadêmica e Saraiva & Cia. 1933, p. 489.

**17**

cf. *A emenda parlamentarista*. Edição do autor. Salvador. 1954. p. 17.

**18**

cf. Philippe Lauvaux. *O parlamentarismo*. Trad. de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1987, p. 41.

**19**

cf. Carré de Malberg. Contribution à la théorie générale de l'Etat. Reimpr. CNRS, 1982, v. I, p. 76.

**20**

cf. René Capitant. Regimes parlementaires. In. Mélanges Raymond Carré de Malberg. Paris, Sirey 1933, p.33-57.

**21**

cf. Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil. p. 7-10.

**22**

cf. *Commentarios à Constituição Federal Brasileira*. – coligidos e ordenados por Homero Pires. v. I. São Paulo: Editora Livraria Acadêmica. 1932, p. 51-52.

**23**

cf. *Parlamentarismo brasileiro*. 2. ed. revista e aumentada. São Paulo: Edição Saraiva. 1962, p., respectivamente, 133 e 85-86.

**24**

cf. *O parlamentarismo*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1993, p. 103-104.

---

## SISTEMAS DE GOVERNO: PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

### KIYOSHI HARADA

Jurista, com 31 obras publicadas. Acadêmico, Titular da cadeira 20 (Ruy Barbosa Nogueira) da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Acadêmico, Titular da cadeira 7 (Bernardo Ribeiro de Moraes) da Academia Brasileira de Direito Tributário. Acadêmico, Titular da cadeira 59 (Antonio de Sampaio Dória) da Academia Paulista de Direito. Membro do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP. Membro do Conselho Superior de Estudos Jurídicos e Legislativos da Fiesp. Ex-procurador Chefe da Consultoria Jurídica do Município de São Paulo.

---

## SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
  - 1.1. A forma de Estado
  - 1.2. A forma de governo
  - 1.3. O regime de governo
  - 1.4. O sistema de governo
- 2. AS VANTAGENS DO SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO**
- 3. O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO E O PODER JUDICIÁRIO**
- 4. DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO PELO PODER REFORMADOR**
- 5. CONCLUSÕES**

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo resumido é o de examinar o sistema parlamentarista de governo como uma alternativa para aprimorar o Estado Democrático de Direito proclamado no art. 1º da Constituição Federal e conferir maior efetividade à soberania popular igualmente proclamada no seu parágrafo único.

Porém, antes da abordagem do tema parlamentarismo convém fazer, em apertada síntese, distinções que se impõem para a melhor compreensão da matéria em foco. Na linguagem do povo, é muito comum confundir o parlamentarismo, que é um sistema de governo, com o regime de governo, a forma de governo e com a própria forma de Estado. Façamos as distinções começando pela forma do Estado.

### 1.1. A FORMA DE ESTADO

O Estado, do ponto de vista político, é uma entidade que detém o poder soberano para governar um povo localizado dentro de um determinado território delimitado. Não há Estado sem a conjugação de três elementos indissociáveis: povo, território e governo soberano. José Afonso da Silva acrescenta o fim como quarto elemento constitutivo do Estado<sup>1</sup>, porque o exercício do poder soberano pressupõe um fim específico de regulamentação geral das relações sociais. Juridicamente, podemos conceituar o Estado como pessoa jurídica de direito público externo ou internacional.

A forma do Estado Brasileiro é a de um Estado composto, e não unitário, denominado Estado Federal, porque o exercício do poder político em função do seu território é subdividido em espaços distintos. Na Federação, a repartição de poderes em espaços regionais é de sua essência, em contraposição ao Estado unitário em que há um centro de poder que se espraia por todo o território do Estado. A descentralização do poder por critério geográfico é própria da Federação, ao passo que a centralização do poder é peculiar ao Estado unitário.

Contudo, a Federação Brasileira descambou para o centralismo exacerbado em prejuízo dos Estados e dos Municípios que passaram a depender de recursos financeiros transferidos pela União, quer pelas três modalidades de participação dos Estados e Municípios na receita tributária da União previstas nos arts. 157, incisos I e II; 158, incisos I e II; e 159, incisos I, II e III da CF, quer por meio de transferências voluntárias de que cuida o art. 25 da LRF.

### 1.2. A FORMA DE GOVERNO

Sabe-se que na antiguidade Aristóteles concebeu três formas distintas de governo: a monarquia; a aristocracia e a república. A primeira consistia no governo de um só; a segunda, no governo de mais de um, porém de poucos; finalmente, a república significando o governo de um povo pelo povo. Assinalava Aristóteles que essas três formas de governo podem transformar-se resultando da monarquia, a tirania; da aristocracia, a oligarquia; e da república, a democracia.

A partir de Maquiavel, contudo, passou-se a adotar a classificação dualista da forma de governo: república, caracterizada pela temporalidade e eletividade do Chefe de Estado, em contraposição à monarquia caracterizada pela hereditariedade e vitaliciedade.

A forma do governo brasileiro é a república desde a Constituição de 1891 que a consagrou como princípio fundamental da ordem constitucional.

### 1.3. O REGIME DE GOVERNO

Regime de governo, ou mais precisamente, regime político, resume-se na dicotomia autocracia-democracia.

Autocracia vem do grego *autos* significando por si próprio e *kratos* significando poder. O regime autocrático é estruturado de cima para baixo. Nesse regime de governo, há um único detentor do poder político-estatal, que é o governante que detém o controle absoluto em todos os níveis do Estado. Historicamente é sempre lembrado o Império Bizantino em que o imperador se intitulava *autocrator*, significando que o seu poder era supremo, absoluto, ilimitado e irresponsável com relação a qualquer instituição ou pessoas. A autocracia pode tanto ser um regime autoritário, como um regime totalitário. Como exemplos concretos de autocracia podemos citar a monarquia absolutista, o regime nazista, o regime das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os governos ditatoriais da América Latina.

Democracia vem da palavra grega *demos* que significa povo. O regime democrático é aquele organizado de baixo para cima, em que prevalece a soberania popular. É o povo quem detém o poder soberano sobre o Legislativo e o Executivo à medida que todos os cidadãos com direito de votar e ser votado participam de forma igualitária – diretamente ou por meio de representantes eleitos – na formulação da política nacional de desenvolvimento, exercendo o poder de governar por meio do sufrágio universal. Há uma nítida ligação entre o regime democrático e os direitos fundamentais do homem que pairam acima do poder político do Estado, na medida em que estes emanam diretamente da soberania popular.

O Brasil adotou o regime democrático de governo. De fato, o parágrafo único do art. 1º da CF refere-se ao poder soberano do povo, “que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Por isso, o art. 31, § 3º prevê a participação direta do contribuinte na fiscalização e controle da execução orçamentária municipal; o art. 194, VII prevê a administração quadripartite da seguridade social mediante participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo; e o art. 206, VI prevê a gestão democrática, isto é, participação popular, na administração do ensino.

No dizer de José Afonso da Silva o constituinte brasileiro optou por um “modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental”<sup>2</sup>.

#### 1.4. O SISTEMA DE GOVERNO

Finalmente, o sistema de governo não se confunde com a forma de governo, nem com o regime de governo. Sistema de governo diz respeito às relações que regem as atividades do Poder Legislativo e do Poder Executivo no desempenho de funções de governo. Sob esse enfoque, temos o presidencialismo de um lado; e de outro lado, o parlamentarismo.

No presidencialismo, que é típico de um Estado republicano, o Presidente da República acumula as funções de Chefe de governo e de Chefe do Estado. Exerce em sua plenitude o Poder Executivo. É o caso do Brasil em que o Presidente da República exerce um mandato eletivo por período determinado não podendo sofrer suspensão ou cassação de mandato, salvo o *impeachment* nos casos de crimes de responsabilidade<sup>3</sup> e em hipóteses enumeradas em lei<sup>4</sup>.

No sistema parlamentarista, que é típico de um Estado monárquico, mas que se estendeu modernamente às Repúblicas europeias, o Poder Executivo é subdividido: de um lado, o Monarca ou o Presidente da República como Chefe de Estado e, de outro lado, o Primeiro-ministro ou o Presidente do Conselho, que é o Chefe de governo. O governo é exercido pelo Conselho de Ministros. O Primeiro-ministro é indicado ou nomeado pelo Presidente da República e os demais Ministros são indicados ou nomeados pelo Primeiro-ministro, ou nomeados pelo Presidente da República mediante indicação do Primeiro-ministro.

No parlamentarismo, os Poderes Executivo e Legislativo são interdependentes. O governo só se mantém no poder se houver apoio da maioria parlamentar, podendo a qualquer momento perder a sustentação política, quer por meio do voto de desconfiança, quer por meio de rejeição da questão de confiança, obrigando-o a dei-

xar o poder. O sistema parlamentarista tem a vantagem da flexibilidade, pois em época de crise o Primeiro-ministro pode ser trocado imediatamente e ter o Parlamento dissolvido. No presidencialismo, o Chefe de governo, ou seja, o Presidente da República cumpre o seu mandato até o fim, com ou sem crise, ressalvado o *impeachment* na hipótese de crimes de responsabilidade, como vimos.

No Brasil, tivemos a experiência do parlamentarismo ao tempo do Império, de 1847 a 1889 e na era da República, no período de 2-9-1961 a 23-1-1963.

---

## 2. AS VANTAGENS DO SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO

Pelo exame sucinto do item 1.3, pertinente ao regime de governo, do exame dos dispositivos constitucionais aí mencionados, bem como da observação final feita por José Afonso da Silva, pode-se dizer que todo o arcabouço constitucional está mais voltado para o sistema parlamentar de governo do que para o sistema presidencial de governo.

Aliás, é do conhecimento público que o projeto de Constituição que foi discutido pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 admitia a alteração do sistema de governo, tanto é que ficou consignado no art. 2º do ADCT da Constituição de 1988 o seguinte:

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

O plebiscito acabou sendo antecipado por força do disposto na Emenda Constitucional de nº 2, de 25 de agosto de 1992. Ele foi realizado no dia 21 de abril de 1993, o qual definiu, por meio da vontade popular, que a forma de governo a ser adotada pelo Brasil deveria ser a república e que o sistema de governo a ser seguido deveria ser o presidencialismo.

A semente do sistema parlamentar de governo está, pois, na Constituição de 1988. Isso explica o fato de a Carta Magna vigente ter conservado alguns dos institutos próprios do parlamentarismo, tais como as medidas provisórias e o multipartidarismo, que resulta do proporcionalismo. Se esse proporcionalismo representa ou não igualmente os Estados componentes da Federação é uma outra questão que, aliás, pode ser alterada, de sorte a restabelecer a representação proporcional dos entes políticos regionais de conformidade com as populações respectivas.

No sistema parlamentarista, o Poder Executivo é subdividido: de um lado, o Monarca ou o Presidente da República como Chefe de Estado e, de outro lado, o Primeiro-ministro ou o Presidente do Conselho, que é o Chefe de governo, como vimos.

Esse sistema parlamentarista é compatível tanto com a forma republicana de governo, como com a forma monárquica de governo, não evidentemente com a monarquia absolutista que se confunde com o regime autocrático de governo, como o regime nazista, o regime das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os governos ditatoriais da América Latina. Estamos falando de monarquias constitucionais, como a do Japão, por exemplo, onde vigora o sistema parlamentar de governo e a democracia é mais participativa e menos representativa, isto é, o inverso do que ocorre no Brasil.

É nítida a vantagem do sistema parlamentar de governo à medida que propicia a flexibilidade em casos de crises políticos-institucionais, ou até mesmo de crises de natureza meramente econômica, a fim de buscar uma nova alternativa de diretriz econômica para o País. No presidencialismo, o Chefe de governo, ou seja, o Presidente da República cumpre o seu mandato até o fim, com ou sem crise. No nosso caso, o Presidente da República só poderá ser afastado do exercício de suas funções por meio de *impeachment*, com a possibilidade de retornar ao exercício do cargo se o processo não for concluído no prazo de 180 dias, ou se não houver condenação decretando a perda do mandato e a inelegibilidade por oito anos ao fim do julgamento do processo de *impeachment*. O pior cenário político é o do retorno provisório por não concluído o julgamento no prazo constitucional. Tirante a hipótese do *impeachment*, um remédio constitucional de morosa tramitação, só resta a alternativa da Revolução como as dos anos de 1930, 1945 e 1964.

Penso que o sistema presidencialista de governo no Brasil já está esgotado. Anos de centralismo exacerbado do poder político da União desempenhado unicamente pelo Presidente da República, conduziu o País a uma situação equivalente a de um Estado sob regime autocrático de governo em termos de exercício de poder ilimitado e irresponsável. Isso resultou na perda do referencial ético e a crise político-institucional se instaurou, acarretando a ruína de nossa economia. Tanto isso é verdade que um Ministro da mais Alta Corte de Justiça do País denominou o sistema atual, de um sistema de governo onde impera a cleptocracia, isto é, um governo de ladrões. É hora de pensar na alternativa de um sistema de governo parlamentarista.

O renomado jurista pátrio, Ives Gandra da Silva Martins cunhou expressões que bem definem o presidencialismo e o parlamentarismo. O presidencialismo é um sistema da “irresponsabilidade a prazo certo” enquanto que o parlamentarismo de “responsabilidade a prazo incerto”. Costuma-se dizer que o Brasil não tem vocação para o parlamentarismo porque não dispõe de partidos políticos fortes e definidos. O já referido jurista e professor, Ives Gandra sustenta que não há partidos fortes exata-

mente porque não há sistema parlamentar de governo em nosso País. Assiste razão ao festejado jurista. É preciso inovar, buscar outra alternativa porque o presidencialismo entre nós já se exauriu.

Impõe-se, todavia, uma observação. Não se trata de aproveitar de uma situação político-institucional reinante para propor mudança de sistema de governo. O sistema parlamentar de governo, igualmente, não é imune aos atos de corrupção que estamos vivenciando. A purificação do governo, qualquer que seja o seu sistema, depende da mudança da cultura política e da renovação de valores da sociedade. Contudo, uma coisa é certa: no sistema parlamentar de governo é bem mais fácil remover com a rapidez necessária aquele que estiver no comando do poder corrompido ou que deixou se corromper por omissão.

### 3. O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO E O PODER JUDICIÁRIO

No parlamentarismo, como dissemos, os poderes Executivo e Legislativo são interdependentes. Mas, como fica o Poder Judiciário? A separação dos Poderes conhecida como o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da CF) deixa de ter aplicação em um eventual sistema parlamentarista de governo. É preciso algum tipo de controle do Poder Judiciário por outros Poderes.

O controle externo que foi proposto pela sociedade acabou resultando na criação do Conselho Nacional de Justiça por meio da Emenda Constitucional nº 45/04, que veio à luz apenas para aumentar a burocracia estatal no âmbito do Poder Judiciário, além disso concorrendo para retardar o pagamento de débitos da Fazenda resultantes de condenação judicial. Levou quase um ano só para regulamentar, em âmbito nacional, o critério de pagamento de precatórios e o fez de tal forma que os recursos financeiros depositados pelos entes políticos devedores ficam acumulados, enquanto a fila dos precatórios não privilegiados continua paralisada. Um critério injusto e nada razoável, eu diria. Mas, não é só. Passado mais de um ano da modulação dos efeitos da decisão proferida nas ADIs nºs 4357 e 4425 o CNJ, até hoje, deixou de fazer uso de sua competência delegada, para regulamentar a compensação de débitos tributários com precatórios judiciais que poderia contribuir para solucionar a questão dos precatórios ditos impagáveis e eliminar o congestionamento do Judiciário com demandas de natureza tributária<sup>6</sup>.

E mais, se o CNJ é composto majoritariamente por magistrados sendo presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pergunta-se, quem controla os atos

do Presidente do STF? Seguramente, o CNJ não serve para exercer o controle político do Poder Judiciário pelo simples fato de que é um dos órgãos do Poder a ser controlado. Ao posicionar-se como um dos órgãos do Poder Judiciário, imediatamente abaixo do STF, embora sem função judicante, só serve para reduzir indiretamente a autonomia e independência dos juizes e interferir na autonomia administrativa de tribunais locais e regionais.

Se todo o poder emana do povo, como prescrito no parágrafo único, do art. 1º da CF, para a manutenção do Estado Democrático de Direito o Poder Judiciário não pode ficar imune a qualquer tipo de controle. O chamado controle político recíproco que se resume no sistema de freios e contrapesos não está funcionando nem no sistema atual de governo. Dizer que o Executivo exerce o controle sobre o Judiciário porque é ele quem nomeia os integrantes das Cortes Superiores não significa controle político em seu sentido verdadeiro. Não se pode confundir interesse do Poder Executivo com interesse do governo ou do governante, muito menos com o interesse da sociedade, que deve ter algum tipo de controle social, já que o detentor da soberania é o povo.

No sistema parlamentar, em que o regime democrático de governo é mais acentuado, deveria pelo menos a cúpula do Poder Judiciário, integrado por Ministros do Supremo Tribunal Federal, sofrer algum tipo de controle direto ou indireto pelo povo. Não temos experiência nessa matéria, mas é preciso pensar em algo inovador. É o que faremos inspirado em alguns modelos de parlamentarismo vigente em outros países, em que pese a nossa mais profunda admiração e respeito a todos os integrantes do Supremo Tribunal Federal, todos eles dotados de notório saber jurídico e ilibada reputação, assim como seus ilustres antecessores. Mas, nunca se sabe como serão as nomeações no futuro. Deve-se atentar também que nenhum homem por mais sábio, culto, ético e trabalhador que seja estará livre de alguns episódios não muito saudáveis nem felizes, por conta da falibilidade inerente ao ser humano. Outrossim, as excessivas atribuições afetas ao STF tendem a transformar a Suprema Corte em uma espécie de superpoder que fiscaliza os atos dos demais Poderes por meio do controle da constitucionalidade e da legalidade, dando-lhes a palavra final e definitiva qualquer que seja a interpretação conferida aos textos normativos. Ademais, o Supremo Tribunal Federal acumula as atribuições de uma Corte Constitucional, de uma instância recursal, bem como atribuições próprias da primeira instância, ainda que agindo de forma colegiada, nos casos de foro privilegiado. Às vezes, atua, ainda, como legislador positivo, quer suprindo as omissões do Poder Legislativo, quer, não raras vezes, inovando a ordem constitucional positivada por entender inadequada ou inapropriada esta ou aquela norma da Constituição para atingir o pretendido escopo político-social relevante. Nem sempre o elevado propósito norteador da inovação constitucional coincide com a vontade da sociedade.

Feitas essas considerações, que em nada deslustram os insígnies componentes da Corte Suprema, sempre merecedores do nosso maior respeito e admiração, propomos duas medidas, uma voltada para os Ministros do STF, e outra, voltada para os juizes em geral:

- a. A nomeação do Ministro do STF deverá ser revista pelo povo na primeira eleição geral dos membros da Câmara dos Deputados que se seguir à sua nomeação, devendo ser novamente revista na primeira eleição geral de membros da Câmara Baixa, após um lapso de 8 (oito) anos, e da mesma maneira sucessivamente;
- b. Prever a instalação pelas duas Casas Legislativas de um tribunal de *impeachment* para julgar os Ministros do STF nos casos de crimes de responsabilidade<sup>7</sup> e os juizes em geral contra os quais foram instaurados processos administrativos pelas Corregedorias locais, regionais ou nacional, ou contra aqueles que tenham praticado qualquer tipo de conduta passível de punição pelos órgãos judiciais competentes.

A propositura da letra “a” substitui com vantagens outras propostas, como a nomeação com mandato por um período certo; nomeação recaindo apenas entre os integrantes da carreira da magistratura; a escolha dos Ministros por eleição, a nomeação precedida de lista quintupla apresentada pela OAB etc. Todos esses critérios não concorrem para o exercício do controle político da Corte Suprema, nem concorrem para prevenir medidas legislativas casuísticas do tipo PEC da Bengala.

A propositura da letra “b”, além de aparelhar o Parlamento Nacional com um órgão específico, que não precisa ter natureza permanente, para julgamento de Ministros do STF nos crimes de responsabilidade e dos demais juizes nos casos aí apontados possibilitará o afastamento dos demais magistrados que tenham se desviado do estrito cumprimento de seus deveres funcionais. Não é razoável que um magistrado submetido a um processo administrativo por falta grave receba como pena máxima a aposentadoria compulsória com os proventos proporcionais ao tempo de serviço, como acontece na ordem jurídica vigente. Aliás, na maioria dos casos, o magistrado passa para a inatividade com proventos integrais, representando um verdadeiro prêmio pela sua conduta que denegriu a toga e um escárnio à sociedade.

É claro que outras propostas, como a convocação do STF em uma Corte Constitucional, com a conseqüente supressão do foro privilegiado, também não devem ser descartadas, mas o objetivo deste trabalho é o de propor um sistema alternativo de governo em face da exaustão do sistema presidencialista que descambou para o arbítrio sem limites.



#### 4. DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO PELO PODER REFORMADOR

A Constituição de 1988 vem sendo mexida e remexida pelo Poder Reformador depois de perder a oportunidade de sua alteração nos principais pontos por meio do Poder de Revisão, cujo prazo se exauriu com a aprovação de apenas seis Emendas de Revisão, sendo a última delas a de nº 6, de 7 de junho de 1994, que versa sobre os efeitos da renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato. Tudo o mais vem sendo alterado por meio de emendas constitucionais, poupando apenas o núcleo protegido por cláusulas pétreas previstas no § 4º, do art. 6º da CF, nos seguintes termos:

*“§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

*I – a forma federativa de Estado;*

*II – o voto direto, secreto, universal e periódico;*

*III – a separação dos Poderes;*

*IV – os direitos e garantias individuais”.*

No que diz respeito a limites materiais do poder de reformar o único inciso que contém certa elasticidade é o IV, à medida que os direitos e garantias individuais não são apenas aqueles enumerados no art. 5º ou espalhados no corpo da CF. Esses direitos decorrem, também, de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil faz parte ou venha a fazer parte, conforme prescrição do § 2º, do art. 5º da Constituição.

Como vimos anteriormente, sistema de governo não se confunde com a forma de governo e muito menos com a forma de Estado. O que é protegido no âmbito da *cláusula pétrea* é a forma republicana de governo (inciso I) que é próprio de um Estado composto, em que há descentralização do poder por critério geográfico. No caso do Brasil, convivem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entidades políticas autônomas.

Mas há quem sustente a impossibilidade de o Poder Reformador alterar o sistema presidencialista de governo para o sistema parlamentar de governo, argumentando que o Poder Constituinte Originário deixou a cargo da vontade popular a escolha do sistema de governo e que o plebiscito encerrado em 21 de abril de 1993, ao optar pelo do sistema presidencialista de governo, equivaleu ao texto originário. É verdade. Só que

isso não muda o fato de que o § 4º do art. 6º da CF, que protege os dispositivos originais da Constituição, não incluiu o sistema de governo, mas apenas a forma de governo.

Outros alegam a impossibilidade de alteração do sistema de governo por ultrapassar os limites materiais implícitos da reforma constitucional por via de emendas, entendidos aqueles limites implícitos como cláusulas pétreas, porque do contrário ofenderia o direito de voto direto e periódico, bem como a separação dos poderes. É o caso do Everton Vinicius de Oliveira e Souza que, com base em abalizados autores que cita, assim expressa:

*“A possibilidade de modificar o sistema de governo presidencialista para parlamentarista ofenderia o direito ao voto periódico e direto da população e a separação dos poderes, bem como ensejaria em uma reformulação de textos constitucionais originários, tendo em vista que a Carta Magna teria que abarcar as exigências normativas do sistema parlamentarista.*

*Ainda que não esteja elencado de forma explícita no § 4º do art. 6º de nossa Constituição Federal, o nosso sistema de governo presidencialista é uma cláusula pétrea implícita, uma limitação material ao poder reformador da proposta de emenda à Constituição, portanto, resta vedada a emenda constitucional tendente a modificar o atual sistema de governo presidencialista para parlamentarista”<sup>8</sup>.*

Entendo que não se pode invocar limites materiais implícitos que importem em contrariar os limites materiais expressos, ou então, não se pode extrair a validade de um preceito constitucional que implique esvaziamento total ou parcial de outro. O certo é que sistema de governo é uma coisa; e outra coisa diversa é a forma de governo. E não há entre eles uma relação de gênero para a espécie.

Entendemos que o Poder Constituinte Derivado pode alterar, por via de Emenda, o sistema de governo.

#### 5. CONCLUSÕES

**5.1** O sistema presidencialista entre nós está exaurido.

**5.2** O sistema parlamentarista de governo oferece vantagens em relação ao sistema presidencialista à medida que, em tempos de crise política como a que estamos vivenciando, ela pode ser rapidamente debelada com a simples troca imediata do Primeiro-ministro e a dissolução do Gabinete.

- 5.3** Ao se implantar o sistema parlamentarista de governo há necessidade de prever um mecanismo de revisão periódica da nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, como previsto no corpo deste trabalho, bem como a instalação junto ao Parlamento Nacional de um tribunal de *impeachment* composto de membros de ambas as Casas, com o objetivo de julgar o processo de *impeachment* dos Ministros da Corte Suprema em casos de crimes de responsabilidade e o demais juízes contra os quais tenham sido instaurados processos administrativos ou tenham cometido faltas graves passíveis de punição pelos órgãos competentes dos tribunais.
- 5.4** A alteração do sistema presidencialista para o sistema parlamentarista de governo pode ser feita pelo Poder Reformador.

## BIBLIOGRAFIA

---

**MARTINS**, Ives Gandra da Silva. O sistema parlamentar de governo. Folha de S.Paulo. Opinião A3, 25 de janeiro de 2014.

**SILVA**, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

**SOUZA**, Everton Vinicius de Oliveira e. A (im) possibilidade da implementação do sistema parlamentarista. Disponível em: [evos90.jusbrasil.com.br]. Acesso em: 17-5-2016.

## NOTAS

---

**01**  
*Curso de direito constitucional positivo*.  
22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 98.

**02**  
Op. cit., p. 145.

**03**  
Art. 85 da CF.

**04**  
Lei nº 1.079, de 10-4-1950.

**05**  
MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O sistema parlamentar de governo*. Folha de São Paulo, Opinião A#, 25 de janeiro de 2014.

**06**  
Esse fato nos levou a escrever um texto intitulado “Órgãos e instituições se revezam na tarefa de protelar os pagamentos de precatórios”.

**07**  
Os casos de crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal estão definidos no art. 39 da Lei nº 1.079/50.

**08**  
A (im) possibilidade da implementação do sistema parlamentarista. Disponível em: [evos90.jusbrasil.com.br]. Acesso em: 25-07-2016.

---

PARLAMENTARISMO  
REFLEXÕES  
SOBRE O TEMA

**MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES**

Advogada em São Paulo, integrante da Advocacia Gandra Martins, Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária, atual IICS – Instituto Internacional de Ciências Sociais, Membro do Conselho Superior de Direito da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Membro do Conselho do IASP, Membro da Diretoria da Academia Brasileira de Direito Tributário – ABDT, Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas e Profa. do Centro de Extensão Universitária.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo deste presente trabalho é demonstrar a diferença entre os sistemas *parlamentarista* e *presidencialista* de governo e a nossa visão sobre o tema, em relação ao modelo de sistema de governo ideal para o nosso País.

Torna-se necessário, todavia, registrar que debater essa questão significa discutir relações de poder, em nossa sociedade, o que é oportuno no momento atual por que passa o nosso País e as sérias crises de natureza *política, econômica, financeira* e de *moralidade administrativa*, que vem enfrentando, em razão da forma como são tomadas as decisões políticas, que afetam a vida do povo, o que deve ser levado em consideração para a discussão do tema, uma vez que a doutrina deve enfrentar discussões dessa ordem, em relação aos *regimes de poder*, ou seja: qual o tipo de sistema ideal para o Brasil e para a sociedade, em cumprimento a nossa Constituição.

A Constituição Federal, sendo a Lei Suprema, estabelece normas que balizam todo o comportamento da sociedade, servindo de garantia aos cidadãos em seus direitos fundamentais, e determina no parágrafo único do seu art. 1º que:

*“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.*

Os representantes do povo, portanto, não podem desconhecer esse mandato constitucional, ao representar o povo e tomar decisões que sejam melhor para os interesses da nação. Quando o povo vai as ruas, exigir mudanças, como ocorreu recentemente, os representantes do povo precisam tomar medidas necessárias não podendo ignorar o “clamor do povo”, numa cobrança crescente, que culminou com o processo de *impeachment* da Presidente da República, que foi afastada do cargo em caráter provisório, até a decisão final do processo.

Para a discussão do tema, o exame do direito comparado é útil para melhor conhecimento do nosso direito e para o seu aperfeiçoamento, principalmente sobre os sistemas de governo – *parlamentarismo* e *presidencialismo* – que nos interessa neste estudo.

Para melhor compreensão da questão, cumpre analisar a *origem* e a *essência* dos regimes, como segue:

## O PARLAMENTARISMO

Tem *origem* histórica na Inglaterra, estendendo-se a Magna Carta de 1215: a partir desse documento e do seu contexto social e político, o povo inglês passa a pressionar o Rei e o Grande Conselho (parlamento dos prelados e principais barões que, desde o séc. XIII, reuniam-se, periodicamente, funcionando às vezes como Corte de Justiça), no sentido de que os direitos ali assegurados se tornassem efetivos e executáveis, mediante uma participação direta no governo, por intermédio de representação própria.

No ano de 1254, pela primeira vez, foram convocados Conselheiros de cada Condado (regiões político-administrativas) para integrarem o Parlamento, fato que se repetiu em 1261 e 1264, quando foram acrescentados aos representantes dos condados dois representantes de cada cidade ou burgo privilegiado.

Essa é a origem da *Câmara dos Comuns*, constituída da baixa nobreza das cidades e que com a *Câmara dos Lordes*, veio a formar o moderno Parlamento Inglês.<sup>1</sup>

Desses dois Conselhos, nasceu o terceiro mais reduzido, formado de pessoas de confiança do monarca, como um *Conselho Privado* ou *Conselho de Estado*, que deu origem ao Governo de Gabinete, o primeiro deles no ano de 1695.

A tradição política inglesa impôs a conveniência de serem os membros do Conselho escolhidos entre os elementos do partido dominante na *Câmara dos Comuns*: daí a constituição dos *Ministérios* ou *Gabinetes* pelos componentes do partido dominante ou coalizão de partidos.<sup>2</sup>

Merece registro histórico, igualmente, o ano de 1832 na Grã-Bretanha, com a edição do *Reform Bill*. Este documento tratava da resposta inglesa às resoluções continentais europeias, iniciada com a queda de Carlos X e ascensão de Luís Felipe de França. A reação da *Câmara dos Lordes* antecipara o contra-ataque popular, transferindo o núcleo do poder para a *Câmara dos Comuns* e reduzindo substancialmente a força do Monarca a um mero formalismo e conseqüentemente o da *Câmara dos Lordes*.

Outras ocorrências, à época, iriam determinar as demais características do Parlamentarismo. Tentando reagir contra a submissão da Coroa ao Parlamento, o Rei Jorge III escolheu para Primeiro-ministro, em 1770, *Lord North*, chamando para si a responsabilidade pela fixação da política do Estado.

Por meio de longa seqüência de acontecimentos, foram estabelecidas gradualmente as características do *Parlamentarismo*. Durante o séc. XIX o sistema foi se aperfeiçoado, com a plena consciência de sua existência, mediante trabalhos teóricos que fixaram o seu mecanismo, o que contribuiu para a escolha do *Primeiro-ministro*, sempre um representante da maioria parlamentar, condicionando – se sua permanência no cargo à manutenção dessa maioria. Essa prática foi facilitada pelo caráter bipartidário do sistema britânico, pois essa circunstância dá condições a que um úni-

co Partido possa deter a maioria das cadeiras. Desta forma, basta verificar qual o Partido que tem o maior número de representantes para se saber que ele deve indicar o *Primeiro-ministro*. Isso não ocorre nos sistemas pluripartidários, quase sem exceção, pois dificilmente partido algum consegue sozinho obter a maioria dos lugares, tornando-se indispensável a realização de coligação para compor a maioria parlamentar. Nesse caso, nem sempre o *Primeiro-ministro* é membro do partido que tem maior número de representantes, podendo recair a escolha em alguém que seja de um partido menor, mas que revele melhores condições para conseguir a composição de um grupo majoritário.<sup>3</sup>

## CARACTERÍSTICAS DO PARLAMENTARISMO

Na Inglaterra, compunham o Parlamento: o **Monarca** (Coroa) a **Câmara dos Lords** (Aristocracia) e a **Câmara dos Comuns** (Popular). Deste se elege um gabinete, órgão colegiado encarregado do exercício efetivo do Poder.

No Parlamentarismo, as funções de **Chefe de Estado** e **Chefe de Governo** são distintas.

**1° O Chefe de Estado**, monarca ou presidente da república, não participa das decisões políticas, exercendo preponderantemente uma função de representação do Estado, como secundária sua posição, em termos políticos. É normal nos sistemas parlamentares que sua escolha seja feita por eleição no Parlamento, com mandato relativamente longo. É inegável, todavia, a sua importância, pois além das funções de representação do Estado, ele desempenha um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um Novo Primeiro-ministro à aprovação do Parlamento.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari, “essa indicação é extremamente difícil, muitas vezes, nos sistemas pluripartidários, pois deve ser escolhido alguém que revele estar em condições de compor um Gabinete que obtenha a aprovação da maioria parlamentar”.<sup>4</sup>

**2° O Chefe de Governo**, por sua vez, é figura política central do parlamentarismo, pois é ele que exerce o poder executivo. Como antes mencionado, ele é indicado pelo Chefe de Estado para compor o governo, somente se torna Primeiro-ministro, após aprovação do Parlamento, e tem responsabilidade política.

Há duas hipóteses que podem determinar a demissão do Primeiro-ministro e de seu Gabinete (ou a queda do Governo): *a perda da maioria parlamentar ou o voto de desconfiança*.

Em um sistema bipartidário, quando se realizam eleições para o Parlamento, a chefia de governo está sempre em jogo. Se o partido a que pertence o primeiro-ministro manter a maioria parlamentar, ele permanece no cargo. Se, pelo contrário, o maior número de cadeiras for conquistado por outro partido, este, automaticamente, adquire a chefia de governo, devendo ser escolhido entre seus membros o *Novo Primeiro-ministro*.

**Possibilidade de Dissolução do Parlamento.** Uma característica do sistema inglês é a possibilidade de ser dissolvido o Parlamento, considerando-se extinto o mandato dos membros da *Câmara dos Comuns* antes do prazo normal. Isso ocorre com a possibilidade de o primeiro-ministro contar com pequena maioria e acreditar que a realização de eleições gerais resultará em uma ampliação dessa maioria. Ou, e isso se aplica mais aos sistemas pluripartidários, quando o *primeiro-ministro* recebe um voto de desconfiança, mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular. “Nesses casos, ele pode pedir ao Chefe de Estado que declare extintos os mandatos e, pelo mesmo ato, convoque novas eleições gerais. Realizadas as eleições, seu resultado determinará a permanência do *primeiro-ministro*, se continuar a maioria, ou sua demissão, se contar apenas com a minoria dos novos representantes eleitos”.<sup>5</sup>

**Celso Ribeiro Bastos** sobre o tema escreve “Há de existir uma perfeita harmonia entre a maioria Parlamentar e a chefia do governo e essa harmonia é assegurada, precisamente, por esse recurso de chamar a compor o Gabinete o líder do partido vitorioso ou da coligação de partidos governantes. Toda vez, portanto, que o governo deixa de contar com a maioria no Parlamento, ele é obrigado a apresentar o seu pedido de demissão ao Chefe de Estado que, *na atualidade, não necessita obrigatoriamente de ser o rei*. Há também parlamentarismo nas repúblicas, caso em que o Chefe de Estado é o presidente. Assim descrito o parlamentarismo, cujos elementos fundamentais são dependentes do governo ao Parlamento, a formação do primeiro, dentre agentes ocupantes do segundo e a própria possibilidade de destituição sua mediante voto de desconfiança do Legislativo poderia dar a ideia de um profundo desequilíbrio entre esses dois poderes do Estado. Para restaurar, ao menos em parte, esse equilíbrio rompido, foi instituída a possibilidade de o *Chefe de Estado* dissolver o Parlamento toda vez que este provoca uma queda do governo”.<sup>6</sup>

Em torno dessas linhas fundamentais, surgiram inúmeros sistemas, mantida, entretanto, a *diretriz básica representada pela atribuição de competência ao Parlamento* para fixação da Política do Estado. Em alguns casos, admite-se que o chefe de Estado também exerce algumas funções políticas, razão pela qual alguns autores passaram a denominar dualista esta última forma, denominada monista a primeira forma.

**James Hadfield**, observa que modernamente, o Parlamento é Soberano: não há limitações legais para os seus poderes. Os tribunais não podem dizer, como o faz

a Corte Suprema, nos Estados Unidos, que uma lei aprovada pelo Parlamento é inconstitucional. Isso significa que o partido majoritário na Câmara exerce um grande poder. Suas limitações decorrem de outras fontes e já apreciamos o valor de uma imprensa vigilante e de uma opinião pública eloquente. [...] De maneira menos evidente, as longas tradições de tolerância e bom recuso na vida pública britânica constituem-se numa poderosa influência para sempre.<sup>7</sup>

Destaca o autor, que “o Parlamento – na verdade a Câmara dos Comuns – manteve durante séculos uma guarda zelosa sobre seu controle das finanças. *O governo não pode levantar dinheiro por taxaço ou empréstimos, nem gastar esse dinheiro, sem o consentimento do Parlamento*”.

Essas peculiaridades, na verdade, não chegam a criar um novo tipo de governo, razão pela qual todas elas são consideradas variações do tipo inglês de governo, que é o *Parlamentarismo*.

Os defensores do Parlamentarismo consideram-no, de fato, mais racional e menos personalista, esse sistema de governo, porque atribui *responsabilidade política ao Chefe do Executivo* e transfere ao Parlamento, onde estão representadas todas as grandes tendências do povo, a competência para fixar a política do Estado, ou pelo menos para decidir sobre a validade da política praticada.

O que se verifica, na prática, é que novas formas de governo vão surgindo, aproveitando elementos essenciais do Parlamentarismo e introduzindo alterações para melhor adaptação aos diversos sistemas de governo que melhor se adapte a cada País, considerando a sua origem histórica e o seu povo.

A característica fundamental do Parlamentarismo, entretanto, é a de manter o governo numa relação de subordinação ao Parlamento.

## O PRESIDENCIALISMO

A origem histórica do Presidencialismo surgiu no modelo americano, como uma forma de oposição ao regime monárquico, representado pelo domínio inglês.

**Celso Ribeiro Bastos**, sobre o tema, lembra “que à época da elaboração da Constituição de 1737, na *Convenção de Filadélfia*, houve recusa em acolher a experiência parlamentarista inglesa porque traria em si o gérmen monárquico que se queria extirpar. Por outro lado, os Estados já haviam se proclamado ‘Repúblicas’ – ideia especificamente oposta à monarquia e, por consequência, ao regime parlamentar nela personificado”.<sup>8</sup>

Por essa razão, convencionou-se a adoção de uma forma de governo que admitisse a existência de um agente político que exercesse as funções executivas em

toda sua plenitude, dentro, porém, de um sistema fundado na separação de poderes, conforme proposta por Montesquieu, com sistema de “freios e contrapesos”, independentes e mutuamente controladores das respectivas competências.

**Dalmo de Abreu Dallari** afirma que “em síntese, os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo. Na medida das possibilidades, aplicaram as ideias contidas na obra de *Montesquieu*, relativas à liberdade, à igualdade e à soberania popular. Além disso, atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente, para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo”.<sup>9</sup>

## CARACTERÍSTICAS DO PRESIDENCIALISMO

O Presidente da República exerce as funções de *Chefe de Estado* e *Chefe de Governo*. O mesmo órgão acumula as duas atribuições, exercendo o papel de vínculo moral do Estado e desempenhando as funções de representação, ao mesmo tempo em que exerce a chefia do Poder Executivo. Além de funções estritamente executivas ele desempenha atribuições políticas de grande relevância, numa autêntica função governativa.

A responsabilidade pela fixação das diretrizes do poder executivo cabe exclusivamente ao Presidente da República, que é exercida com apoio de auxiliares diretos, de sua confiança para obter conselhos e informações. Esse conjunto de auxiliares integra o designado Gabinete da Presidência, que não compartilha da responsabilidade do Presidente pelas decisões. Esses auxiliares podem ser demitidos a qualquer momento e o Presidente não necessita da concordância do Congresso, para escolhê-los, não depende também do Legislativo para sua manutenção ou substituição, em razão do caráter *unipessoal* do Presidente da República. O Vice-presidente, escolhido juntamente com o Presidente, não tem qualquer atribuição nas tomadas de decisões do Presidente da República.

O Presidente da República não necessita de apoio do Congresso para manter-se no Poder. O seu Poder decorre da eleição popular, que lhe confere um mandato por prazo certo. O Legislativo tem o poder de julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, em casos excepcionais.

Não é, porém, propósito do Legislativo criar qualquer tipo de dependência do Executivo, mas tão somente viabilizar uma saída institucional para o caso em que o Presidente da República atente contra a Constituição.

O Presidente da República não tem participação no processo legislativo. Não tem a atribuição de propor leis ao Congresso Americano.

Por esse sistema, o Presidente da República dispõe dos meios necessários para manter-se no cargo e executar leis. O êxito de sua política vai depender, de um bom relacionamento com o Legislativo, único meio que lhe pode assegurar a realização integral de sua política, uma vez que dependerá de leis e da aprovação de verbas que o custeie.

Nos Estados Unidos, o cargo presidencial é provido mediante uma eleição levada a efeito por um Colégio Eleitoral.

Conforme assinala Celso Ribeiro Bastos, “os Constituintes de Filadélfia evitaram a eleição direta, não por temor a (sic) democracia (sentimento do qual não estavam absolutamente possuídos). O que lhes preocupava era uma eleição por toda nação americana, independentemente de se levarem em conta os Estados em que ela se encontrasse, acabaria por diminuir a força das unidades federativas menos populosas. Daí ter-se preferido o recurso do envio de delegados eleitorais, cujo número é determinado a partir de representação de cada Estado no Congresso dos Estados Unidos. Por esse meio evitaram-se os inconvenientes oriundos da diferença populacional entre os diversos Estados”.

“O sistema adotado consistiu em se atribuírem todos os delegados eleitorais ao partido político vitorioso no Estado. De outra parte, o profundo senso democrático do povo americano foi gradativamente retirando qualquer descrição do delegado eleitoral, é dizer: ele necessariamente vota no candidato com o qual se identifica na campanha.”<sup>10</sup>

Assim, os partidos levam a efeito o que poderíamos chamar uma espécie de pré-eleição em que são escolhidos representantes de cada Estado numa convenção nacional que escolhe o candidato do partido. Os delegados eleitorais por sua vez, votarão no candidato do seu partido.

Por esse sistema de votação a vontade popular tem a sua importância, pois, dificilmente a votação do colégio eleitoral pode deixar de refletir o desejo nacional.

O que realmente distingue o Parlamentarismo do Presidencialismo como sistemas de governo é o papel representado pelo Órgão Legislativo. No Parlamentarismo, o Legislativo não se limita a fazer leis, mas é também responsável pelo controle do governo, ou seja, aquela parte do Executivo incumbida de aplicar as leis e tomar opções políticas fundamentais. Quando o Parlamento tem atribuição de, por qualquer meio, destituir o Gabinete – conjunto de Ministros – por razões exclusivamente de ordem política, configura-se o Parlamentarismo.

Diversamente, quando o governo é exercido pelo próprio Chefe de Estado, eleito, popularmente, sem dependência do Parlamento para manter-se no poder, por prazo determinado, do qual só pode ser desvinculado em razão da prática de delitos e não por razões meramente políticas configura-se o Presidencialismo.

**Ives Gandra da Silva Martins** sobre o tema escreve:

*“No parlamentarismo, a responsabilidade do governo se mede a prazo certo. Irresponsável o governo parlamentar, não se sustém, posto que apenas continua enquanto merecer confiança do Parlamento. Irresponsável o governo presencial, só é alterável por golpes de Estado, rupturas de ordem constitucional ou traumático processo de impeachment.”<sup>11</sup>*

## RAZÕES DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

O Presidencialismo no Brasil surgiu com a República e com seu principal articulador, Rui Barbosa, responsável pela revisão do texto constitucional de 1891, sob a influência do sistema presidencialista norte-americano o qual serviu de modelo, porém com as adaptações necessárias ao nosso País, à época da substituição da Monarquia que adotou o sistema representativo, com poder moderador.

No período imperial, inaugurado com a Constituição de 1824, apesar dos incidentes de força praticados por D. Pedro I, o Brasil viveu com relativo equilíbrio institucional até 1891.

Nesse período, tivemos o Parlamentarismo dualista, em que o Gabinete deveria reunir a confiança do Imperador e da representação popular. De fato, tudo não passou em total harmonia como se pretendia. Porém, apesar das deficiências no processo eleitoral, como o voto censitário, aliado à faculdade, utilizada, do Poder Moderador, fizeram do período imperial brasileiro uma era de estabilidade.

**Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos**, ao analisar o período monárquico do Segundo Império no Brasil, observa que:

*“uma análise crítica do regime parlamentarista na época do II Império, não poderíamos concluir que ele gozou de fato de suas vantagens teóricas de estabilidade governamental. A possibilidade do Imperador, constante em exonerar seus ministros em desrespeito ao Poder Legislativo de então, acrescida das formações constitucionais não deram oportunidade a exemplo das nações europeias, ao Brasil de testar a validade em caráter definitivo.”<sup>12</sup>*

O certo, todavia, é que apesar de certas imperfeições houve uma estabilidade nesse período político do II Império.

**Ives Gandra da Silva Martins**, a propósito, escreve:

*“O período mais estável que o Brasil conheceu foi à época do 2º império, em que o país possuía o sistema parlamentar de governo.*

*Por aproximadamente 50 anos, mesmo enfrentando uma guerra externa, a que o país foi levado sem preparação, os Gabinetes se sucederam, mas a estabilidade permaneceu.”*<sup>13</sup>

Ainda sobre as imperfeições do regime, **Alir Ratacheski** comenta que:

*“Aos poucos pela prática do regime, as imperfeições foram sendo expungidas e, quando adveio o presidencialismo, em 1891, nosso regime político era um dos mais invejáveis do continente americano.*

*[...] Não se pode ignorar, também, ter sido essa fase do exercício do parlamentarismo no país, que preparou os maiores estadistas de toda nossa história, projetando-o como uma das grandes nações da época. Foi uma escola de estadistas que o presidencialismo fechou, com a implantação da Carta de 1891. Mesmo aqueles que lograram destaque, no início da República, tiveram sua formação política consolidada, sob o influxo daquele período histórico’.”*

A Constituição de 1824 organizou um sistema de governo representativo pessoal: O imperador, representante da Nação, exerce os poderes Moderador e Executivo, este por meio de ministros de sua escolha, sob a fiscalização mas não na dependência da Assembleia Geral (Senado e Câmara dos Deputados).

Resulta daí uma fórmula mista que só pode considerar-se Parlamentarista pela prática constitucional, no sentido de um sistema representativo, sem deixar de ser pessoal do Chefe de Estado, porém adota certos ritos do governo parlamentar.

Essas características permaneceram no Segundo Reinado. Dom Pedro II, por deliberados atos de tolerância com o sistema político, delegou os poderes que tinha aos sucessivos Ministérios com os quais governou e que nem sempre escolheu.

A República no Brasil. Esta fase foi caracterizada pela supremacia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. A adoção do Sistema Presidencialista do modelo norte-americano, sob a conhecida influência de Rui Barbosa, fez com que fossem desviados do caminho de estabilidade governamental. Os presidentes à época, militares com vocação rígida, não puderam enfrentar os impasses institucionais então criados.

Assim, o centralismo de poder aliado à manipulação dos partidos políticos foi a marca registrada da Primeira República no Brasil.

A partir da proclamação da República, em que foi adotado o regime Presidencialista no Brasil, que seguiu o modelo americano, e permanece até o momento, pois

a Constituição de 1988 manteve essa forma de governo, em que o Poder fica concentrado no Executivo, na figura do Presidente da República, e o regime representativo.

**Miguel Reale**, sobre as razões do Presidencialismo no Brasil, escreve:

*“No caso do Brasil, houve outros fatores que condicionaram a consolidação e o advento abrupto do regime presidencial. Em primeiro lugar, a pregação positivista na Escola Militar com a teoria da ditadura civil republicana, idealizada por Augusto Comte, e que era de certa forma, um caminho andando para uma solução de caráter presidencial. Por outro lado, as exigências do federalismo (não é demais lembrá-lo), ou melhor, a ideia federativa antecedente no Brasil, praticamente como consciência histórica, à ideia republicana. Se a ideia republicana surge em 1870 em São Paulo, ela na realidade passa a ter uma força maior com a sua vinculação ao ideal federativo, bastando lembrar a conhecida afirmação de Rui, mais ou menos nestes termos: “Fui federalista antes de ser republicano, e tornei-me republicano ao perceber que a Federação seria impossível na vigência do Império.”*

*“Poder-se-ia dizer que a exigência do federalismo, de difícil composição com o regime parlamentar, e a influência positivista sobre a ditadura republicana constituem elementos que explicam no plano teórico a inclinação do Brasil para o regime presidencial, não obstante a nossa experiência parlamentar durante o Império, experiência parlamentar essa que não se pode de maneira alguma, considerar despicienda. Não é o caso, aqui, de tratar do parlamentarismo época Imperial, assunto que nos levaria muito longe, mas muito embora certos artificialismos e concessões, a realidade é que o parlamentarismo do 2º Reinado marca pontos positivos, mais do que negativos, na história política da nação, como tem sido reconhecido pela maioria dos estudiosos de nossas instituições.”*

*“Cumprir não esquecer que o poder moderador, que a Constituição de 1824 conferia ao Imperador, para conciliar entre si os três poderes, como que preparará o advento do presidencialismo, que, diga-se o que quiser, redundará em real fortalecimento do Executivo.”*

*“[...]o certo é que o Presidente da República surgiu no Brasil munido de bem maiores competências do que o seu colega norte americano, bastando lembrar. Conforme exemplo argentino que adotamos, os duplos institutos de um poder formalista de iniciativa de legislar, de um lado, e o não menos formalizado direito de veto, somente suscetível de ser rechaçado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e senadores, em escrutínio secreto.”*

*“Se analisarmos as diversas constituições brasileiras verificamos que de Constituição para Constituição vai-se alargando a faixa de competência privativa do poder de iniciativa do Presidente da República, o que não cessou com a última Constituição de 1988.”*<sup>15</sup>



## O PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Conforme registros históricos, o Brasil é presidencialista desde a Proclamação da República em 1889. Durante o período republicano, houve uma breve experiência parlamentar em 1961, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros. Foi um parlamentarismo improvisado para evitar um golpe de estado e garantir a posse do vice-presidente João Goulart, e revogado pelo plebiscito de 6 de janeiro de 1963.

José Serra observa que “estamos acostumados ao sistema presidencialista e sentimos dificuldade para imaginar como uma nação moderna pode ser governada de outra forma. No entanto, a maioria dos países do mundo é parlamentarista e não presidencialista. Dos países desenvolvidos, somente os Estados Unidos são presidencialistas. Os demais – como Japão, Alemanha, Portugal, Inglaterra e Canadá, adotam algumas variantes do parlamentarismo”.<sup>16</sup>

A Constituição de 1998, previu no art. 2º do ADCT, que em 1993 o eleitorado definiria, por meio de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarista ou presidencialismo), que deveriam vigorar no País.

O plebiscito foi convocado para 21 de abril de 1993. O resultado, entretanto, recaiu sobre a permanência do Presidencialismo em nosso País.

Hoje, entretanto, o presidencialismo como o regime de governo em nosso país não está atendendo os interesses do povo e da nação, em face do momento atual, por que passa nosso país, e as sérias crises de natureza política, econômica, financeira e de moralidade, na administração e condução do País, razão pela qual apresentam-se algumas reflexões sobre o tema, para demonstrar que o Sistema Parlamentarista de governo é o ideal para nosso país, que vem ganhando força a cada dia, em que se tem notícia de corrupção do governo afastado, provisoriamente, até julgamento final do processo de *impeachment*. A notícia que se tem é que a corrupção também se estende à classe política, alguns membros integrantes da Câmara e do Senado, que estão sendo investigados.

**Ives Gandra da Silva Martins** em seu O Estado de Direito e o Direito do Estado traz, aos estudiosos da teoria geral do direito, matéria para reflexão e análise, ao ponderar que:

*“A gama de problemas emergentes para cada país, na atualidade, está a exigir uma completa revisão conceitual e de estilos, nas formas de governo, nos regimes políticos e nos sistemas ideológicos.”*

[...]

*É evidente que a complexidade dos problemas atuais que cada governo, em cada país, tem que enfrentar, é de tal ordem que o amadorismo democrático ou os ilusórios regimes de força, nas estruturas atuais, não podem solucionar.*

*Por esta razão, há uma necessidade crescente na qualificação individual do governante.*

*Nos países democráticos, qualquer cidadão alfabetizado, sem passagem pela polícia, pode vir a dirigir os destinos nacionais desde que ocorra uma série de coincidências e circunstâncias, que o permitam conquistar os votos mais ou menos conscientes do eleitorado.*

*Nestes mesmos países, qualquer profissional para exercer qualquer função, desde uma digitadora até o presidente da Suprema Corte, necessita uma razoável habilitação dada por escola ou universidades, com o que é tido por capacidade para o exercício de sua determinada e limitada atividade.*

*A habilitação do médico, do advogado, do administrador, do economista, do contador e todo profissional liberal é apenas um passo inicial para enfrentar a luta diária e seletiva da vida.*

*O governante (legislador ou executivo) nos países democráticos [...], que deverá cuidar, não apenas de uma faceta do conhecimento humano, mas da direção e regulamentação de todas elas, não necessita de nenhuma prévia qualificação, que não a de ser alfabetizado e ter uma certidão negativa policial.*

*Os países democráticos, portanto vivem esta estranha incoerência, já que neles há, necessariamente, a tripartição de Poderes, qual seja a de que:*

- a. exigem qualificação profissional para todas as profissões, com prévia preparação;*
- b. exigem qualificação profissional – e excepcional – para o exercício das funções judiciárias;*
- c. permitem a desqualificação profissional para o exercício do poder, para legislar e para dirigir as nações.”<sup>17</sup>*

Por final, merece destaque o trecho do artigo de Fernando Henrique Cardoso sobre a situação atual do País e a necessidade de reforma política, em que se lê:

*“Há outros temas para os quais os primeiros passos podem ser dados. Refiro-me aos entraves políticos em sentido profundo: não foram só um governo e o partido que o sustentava*

*que desmoronaram. Há a implosão de todo um sistema político-eleitoral que aparta o Congresso, os partidos e mesmo o Executivo do sentimento popular. A legislação partidária e eleitoral criada a partir da Constituição de 1988, não corresponde mais aos anseios do povo nem cria às condições de governabilidade que a sociedade requer. Espera-se que o novo governo dê os passos iniciais da reforma política. Estruturas políticas (como as econômicas e as sociais) não mudam de repente nem o fazem em sua totalidade, salvo em momentos historicamente revolucionários, o que claramente não é nosso caso. Sendo assim, no que consiste a falada reforma política? A resposta é valorativa: para mim é fundamental aproximar os eleitores e construir pontes para alguma forma de governo que, não sendo ainda Parlamentarista (nossa experiência partidária caótica afasta momentaneamente o eleitorado de um governo dos partidos), se encaminhe para um semipresidencialismo.*

*Mesmo isso requer a regeneração dos partidos.*

[...]

*Alguns dos partidos que se formaram no Congresso são meros agregados de interesses específicos visando à obtenção dos recursos do Fundo Partidário e tempo nas TVs para barganhar nas campanhas eleitorais.*

*[...] O cidadão comum está e continuará distante do eleito, cujo nome nem guardará, e seus interesses e sentimentos serão olímpicamente desconhecidos pelo parlamentar. É assim que se faz grande parte de nossa representação 'política'.<sup>18</sup>*

## CONCLUSÕES

Penso que o Sistema Parlamentarista seria ideal e mais adequado para o nosso País.

1. O regime Parlamentarista traz consigo uma importante organização administrativa, por mais estabilidade e competência, com informações corretas e precisas, dos diversos setores da administração.
2. O equilíbrio político é a base do sistema parlamentar. Rompido o equilíbrio, fracassa o sistema.
3. O Sistema Parlamentar de governo propicia a plenitude do exercício de poder, pois todas as correntes de pensamento nacional podem ser representadas nas Casas Legislativas, permitindo que, nas composições que se fazem necessárias para a formação de Gabinete, os parlamentares escolhidos pelo povo exerçam sua força de

representação, na indicação, participando e controlando o Gabinete encarregado de governar o país.

4. No Parlamentarismo, o governo apenas se mantém no poder, enquanto merecer a confiança do eleitor. Caso contrário, será substituído. Esta é a solução, para o caso de crise política, para manter as instituições.

5. O Sistema Parlamentar é conquistado pelo povo e representa a sua aspiração, como ocorreu na Inglaterra e em todos os países em que o sistema foi adotado.

6. No Sistema Parlamentarista, o eleitor controla o Parlamento e este controla o governo durante o mandato legislativo.

7. No Sistema Parlamentar, para permitir o mútuo controle, deve se alicerçar no voto distrital, de um lado, e no direito e dissolução do Congresso, de outro.

8. Para ser implantado o Parlamentarismo em nosso país, é necessário que seja precedido de ampla reforma política, com partidos políticos fortes, bem estruturados, em números reduzidos e com políticos preparados para o exercício do cargo, como assinalou o Prof. Ives Gandra, para melhor administrar a Nação.

Estes são os pontos que trago para reflexão.

## BIBLIOGRAFIA

**BASTOS**, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Saraiva, 1986.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed., rev. e atual. por Samantha Meyer – Pflug. Ed. Malheiros, 2010,

\_\_\_\_\_. *Parlamentarismo ou Presidencialismo*. Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos, Ed. Forense.

**BONAVIDES**, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed., Ed. Malheiros, 2002.

**CUNHA**, Paulo Ferreira da. *Presidencialismo & Parlamentarismo*. Ed. Forum, 2010.

**DALLARI**, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 15. ed., Ed. Saraiva, 1991.

**DAVID**, Renée. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Herminio de Carvalho. Ed. Martins Fontes, 2014.

**FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed., Ed. Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *Estado de Direito e Constituição*. 4. ed., Ed. Saraiva, 2007.

**HADFIELD**, James. *Manual de Política*. Zahar Editora, 1967.

**HORTA**, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed., Del Rey Editora, 2010.

**LOEWENSTEIN**, Karl. *Teoría de la Corestitución*. Barcelona: Ed. Ariel 1974.

**MARTINS**, Ives Gandra da Silva. *O Estado de Direito e o Direito do Estado*. Ed. José Bushatsky, 1997.

\_\_\_\_\_. *Parlamentarismo ou presidencialismo*. 2. ed., Coords. Ives Gandra da Silva e Celso Ribeiro Bastos, obra coletiva, Ed. Forense, 1993.

\_\_\_\_\_. *Uma Breve Teoria Sobre o Constitucionalismo*. Ed. Lex-Magister, 2015.

\_\_\_\_\_. *O Poder*. Ed. Saraiva, 1994.

**OLIVEIRA**, Raymundo Farias. *Parlamentarismo, Plenitude Democrática*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1965.

**SANTOS**, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*, obra coletiva. In: *Parlamentarismo ou presidencialismo*. 2. ed., Coords. Ives Gandra da Silva e Celso Ribeiro Bastos. Ed. Forense, 1993.

**SERRA**, José. *Parlamentarismo ou Presidencialismo? República ou Monarquia*. 2. ed., obra coletiva. Ed. Contexto, 1993.

**SILVA**, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed., Ed. Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. Ed. Malheiros, 2005.

**SOUZA JUNIOR**, Cezar Saldanha. *A Crise da Democracia no Brasil*. Ed. Forense, 1978.

## NOTAS

### 01

Para exame mais aprofundado, ver Dalmo de Abreu Dallaria, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 15. ed., Ed. Saraiva, 1991, p. 195-200.

### 02

Ver Maria Garcia, *Parlamentarismo ou Presidencialismo*, obra coletiva, Coords. Ives Gandra Martins da Silva e Celso Ribeiro Bastos, 2. ed., Ed. Forense, 1993, p. 121, Academia Internacional de Direito e Economia.

### 03

Ver Dalmo de Abreu Dallari, *Elemento de Teoria Geral do Estado*, op. cit.

### 04

Idem, p. 198.

### 05

Ver Dalmo de Abreu Dallari, op. cit., p. 199.

### 06

*Parlamentarismo ou Presidencialismo*, 2. ed., coord. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos, Ed. Forense, 1993, p. 6-7, op. cit.

### 07

*Manual de Política*, Zahar Editores, 1967, p. 70 e ss.

### 08

*Curso de Teoria do Estado e Ciências Políticas*, Ed. Saraiva, 1986, p. 88 e ss.

### 09

*Elementos de Teoria Geral do Estado*, op. cit., p. 203.

### 10

*Parlamentarismo ou Presidencialismo*, op. cit., 2. ed., Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos, Ed. Forense, 1993, p. 12-13.

### 11

*Uma Breve Teoria sobre Constitucionalismo*, Ed. Lex Magister, 2015, p. 108.

### 12

*Parlamentarismo ou Presidencialismo*, obra coletiva, Coord. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed., Ed. Forense, 1993, p. 201.

### 13

Op. cit., *Parlamentarismo ou Presidencialismo*. obra coletiva, Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed., 1993, p. 111.

### 14

*Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, Ed. Curitiba, 1985, p. 20.

### 15

*O Estado Democrático de Direito e o Conflito de Ideologias*, 3. ed., 2. tir., Ed. Saraiva, 2010, p. 56-58.

### 16

*Parlamentarismo ou Presidencialismo – República ou Monarquia*, 2. ed., Ed. Contexto, 1993, p. 10.

### 17

Op. cit., Ed. José Bushatsky, 1997, p. 141-144.

### 18

*O Estado de S. Paulo*, artigo com o título "Luz no Fim do Túnel", publicado em 05/06/2016.

---

## PARLAMENTARISMO E DEMOCRACIA

ALGUMAS  
RECOMENDAÇÕES  
A PARTIR DA  
“EXPERIÊNCIA ESPANHOLA  
CONTEMPORÂNEA” BASEADAS  
NA CONSULTORIA EM  
“COMPLIANCE FUNDACIONAL-  
POLÍTICO-PARTIDÁRIO”

### HÉLCIO DE ABREU DALLARI JÚNIOR

Doutor em Ciências pela Faculdade de Medicina da Escola Paulista de Medicina/Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP. Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP. Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional/Universidade São Francisco, USF. Tutor para Gestão Social em Saúde do Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID e do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Econômico e Social/INDES (Washington, D.C. – U.S.A.). Coordenador de Direito do Estado e Gestão Pública da Comissão do Acadêmico de Direito da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, OAB/SP. Professor de Teoria da Constituição da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, UPM. É advogado e parecerista em Direito Público em São Paulo e Brasília.

### JOÃO BOSCO COELHO PASIN

Doutor em Direito pela *Universidad de Salamanca*, USAL, Espanha (título homologado pela PUC/SP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, UPM. Especialista em Direito Tributário pelo CEU, IICS; e em Direito Financeiro e Tributário pela USAL, Espanha. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, UPM. Realizou estágio pós-doutoral no Departamento de Direito Público da *Universidad de Valladolid*, UVA, Espanha. Realiza estágio pós-doutoral em Filosofia do Direito na *Universidad Rey Juan Carlos*, URJC, Espanha. É Membro Titular e Perpétuo da Academia Paulista de Letras Jurídicas, APLJ. É Membro Titular do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, IHGSP. É Membro Associado e do Conselho Consultivo da Academia Brasileira de Direito Tributário, ABDT. É advogado e consultor tributário em São Paulo.

## 1. INTRODUÇÃO: UMA CONSTATAÇÃO E UM PONTO DE REFERÊNCIA

A Espanha é o “berço do parlamentarismo”, segundo reconheceu a UNESCO em 2013 no programa *Memory of the World*<sup>1</sup>. É dizer, historicamente, o parlamentarismo não surgiu em *Westminster* como sempre se pensou<sup>2</sup>.

Trata-se, sem dúvida, de uma importante constatação oficial feita por referido órgão supranacional – a UNESCO – com base em incontestes pesquisas científicas realizadas por especialistas de diferentes instituições e países sobre sólidos registros e fragmentos históricos datados do início do séc. XII, que até o início deste milênio haviam sido negligenciados.

Sobre a nitidez aqui não pretendemos discutir o processo de discussão e as metodologias científicas responsáveis por levarem a UNESCO ao reconhecimento do “Decreto de León de 1118”, enquanto marco formal e inicial do parlamentarismo mundial. Igualmente, não desejamos fazer nenhuma apologia ou ataque a tal documento, que nos parece ser apenas uma constatação histórica-formal devida à epistemologia parlamentarista.

Pretendemos, sim, realizar um estudo breve e crítico acerca do “parlamentarismo espanhol contemporâneo”, que vem sendo afetado pela “crise de identidade” vivida pelas “ideologias políticas”.

Com certeza, nessa perspectiva, este estudo poderá ser um “ponto de referência” para toda e qualquer discussão sobre o parlamentarismo em *Terrae Brasilis*.

## 2. O PARLAMENTARISMO E A CHEFIA DO GOVERNO NA CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA DE 1978:

O artigo 66 da Constituição Espanhola de 1978 estabelece:

*“1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*

*2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.*

*3. Las Cortes Generales son inviolables”.*

As Cortes Gerais constituem o Parlamento Nacional espanhol, que é formado pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado<sup>3</sup>. Suas funções mais destacadas são a aprovação dos orçamentos públicos e o controle das ações do governo<sup>4</sup>. Para tanto, as Cortes Gerais e seus membros são invioláveis<sup>5</sup>.

Nenhum parlamentar poderá acumular e exercer duas ou mais funções legislativas, inclusive em parlamentos autonômicos<sup>6</sup>. As sessões realizadas em ambas as casas legislativas serão públicas e, excepcionalmente, secretas<sup>7</sup>.

Os arts. 72 a 79 da Constituição Espanhola de 1978 estabelecem normas gerais acerca das bases a serem seguidas para a elaboração dos regimentos, celebração de sessões e constituição de comissões, até mesmo de investigação.

Quanto à nomeação do presidente do governo pelo Rei, após as eleições gerais e tomadas as providências necessárias, o art. 99 da Constituição Espanhola de 1978 consigna:

*1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.*

*2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.*

*3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*

Sobre a nitidez, as Cortes Gerais serão dissolvidas e o Rei convocará novas eleições, caso no prazo não haja consenso entre os partidos representados na Câmara dos Deputados para a aprovação preliminar de um nome para a Presidência do Governo do Reino da Espanha.

### 3. A POLÍTICA ESPANHOLA CONTEMPORÂNEA: CRISE IDEOLÓGICA E MORAL (FALTA DE PROIBIDADE).

No início deste século, após os atentados de Madrid de 2004 e sob os efeitos da crise econômica de 2008, o enfraquecimento das ideologias partidárias e a crise moral vivida por muitos políticos passaram a ameaçar o atual modelo parlamentarista espanhol.

O enfraquecimento das ideologias deveu-se, na Espanha, ao avanço do “progressismo de direita” e do “conservadorismo de esquerda”, que convergiram naturalmente para um centro pouco plural e inusitado. Já a crise moral deveu-se a uma “improbidade endêmica” no meio político e empresarial, é dizer, decorreu dos inúmeros casos de corrupção vindos à tona nos últimos anos, que envolveram políticos, governantes e parlamentares de vários partidos, assim como empresários e corporações privadas.

Acreditamos que o pluralismo político deve denotar a existência de ideologias verdadeiras e assentadas em bases partidárias diversas, mas sempre direcionadas à consecução do bem comum e aos interesses sociais por meio de diferentes meios e formas<sup>8</sup>.

De modo geral, o “pluralismo político-ideológico” deve pressupor a participação de parte dos eleitores *a priori* na constituição de partidos políticos ativos e comprometidos *a posteriori* com certos e determinados valores muito bem definidos, que serão defendidos livremente por seus partidários e candidatos<sup>9</sup>.

De modo particular, o “pluralismo político-ideológico” requer a livre participação *in loco* de cada um dos eleitores interessados nas eleições. Valorizar cada voto é importante, ainda que o sufrágio universal – portanto, não restrito a poucos – possa ser facultativo como ocorre no atual modelo eleitoral espanhol<sup>10</sup>.

Na Espanha, o tradicional “pluralismo político-ideológico” vem sendo minado pelo fenômeno da “proliferação de partidos políticos” tíbios, uma vez que as supostas “novas ideologias” têm resultado das “velhas e fracassadas ideologias”.

Os partidos políticos “Podemos” e “Ciudadanos” surgiram em razão da decadência ideológica do “Partido Social Obrero Español, PSOE”, e do “Partido Popular, PP”, respectivamente. Igualmente, a falta de probidade de muitos dos membros destes dois tradicionais partidos também acabou por contribuir para a aparição de novos partidos políticos espanhóis.

PSOE e PP esqueceram suas origens e tornaram-se, sem dúvida, partidos políticos com ideologias cada vez mais de centro. O PSOE saiu da esquerda e caminhou rumo ao centro. Já o PP deixou a direita e firmou-se como um partido político de centro.

Centro-esquerda? Centro-direita?

Ora, centro é centro. É denominador comum. O centro deve ser apenas o ponto de convergência e união entre os partidos, notadamente, quando devem ser conferidas prontas respostas às questões de consenso nacional, como o combate ao terrorismo internacional ou o auxílio humanitário frente a uma catástrofe natural.

A pura ideologia apenas de centro nos parece uma utopia. Não existe. É surreal.

Dizer-se “político de centro” ou autodenominar um “partido de centro” apenas denota a existência de “tibiaza política”, é dizer, apatia ideológica pessoal e/ou institucional.

Nos dias atuais, infelizmente, não ter posição prévia passou a ser uma posição de muitos políticos e partidos.

Ora, na Espanha, não foi diferente: nos últimos anos, importantes questões sociais, econômicas e internacionais, como a privatização de estatais, a reforma laboral, a união de pessoas do mesmo sexo e a flexibilização das leis sobre o aborto, passaram a encontrar defensores comuns entre os membros do PSOE e do PP, que passaram a dialogar de forma mais aberta e intensa com os partidos menores, autonomistas e nacionalistas.

Paradoxo? Sim.

Quem é que nos idos dos anos 1980 imaginaria o PP – no início do séc. XXI, à época do governo de José María Aznar – com uma ala contra o apoio à invasão americana do Iraque e outra favorável à defesa e proteção dos direitos e garantias homossexuais, inclusive, ao casamento gay? Por seu turno, quem imaginaria o PSOE – em 2010, à época de José Luis Rodríguez Zapatero – defendendo e realizando com o apoio do Partido Nacionalista Vasco, PNV, reformas da legislação trabalhista prejudiciais aos direitos sociais adquiridos e consolidados a partir da Constituição de 1978?

Enfim, o paradoxo ideológico destes dois partidos políticos – PP e PSOE – tem sido total. Ambos foram coesos e fortes ao longo dos anos 1980 e 1990, mas começaram a perder gradativamente força, isso porque passaram a negar as suas origens e, por suposto, os seus próprios fins.

E o paradoxo não termina por aí. O paradoxo ideológico vivido por PP e PSOE também é moral.

No passado, muitas foram as bandeiras levantadas por integrantes do PP e do PSOE em prol da ética e da probidade administrativa, em especial, criticando e refutando os mandos e desmandos verificados à época de Franco, que trouxe grande prosperidade para as empreiteiras e o setor hoteleiro, assim como para os agentes públicos empenhados em reconstruir e abrir o país, notadamente, após a guerra civil.

Hoje e nos últimos anos, muitos têm sido as mentiras e os escândalos de corrupção envolvendo membros do PP e do PSOE.

Sobre a nitidez, a “confiança legítima” em políticos do PP e do PSOE viu-se, sensivelmente, abalada.

Quebrando-se, assim, a *establishment* na Espanha – na Língua Inglesa, o termo inglês em questão designa a unidade das ordens socioeconômica e política nos valores da tradição de um Estado e de sua sociedade.

Consequentemente, dissidentes do PP, do PSOE e de outros partidos políticos – além de alguns oportunistas de plantão e algumas almas bem intencionadas, logicamente – fundaram dois novos partidos políticos: “Ciudadanos” e “Podemos”, que são duas forças políticas alternativas e relativamente novas, mas calcadas em velhas e fracassadas ideologias, conforme já adiantamos.

“Ciudadanos” é um partido político espanhol liberal e de direita, que foi fundado em 2006 na cidade de Barcelona. Esse partido surge à época do governo de Zapatero, que dois anos antes havia ganhado as eleições em razão da súbita repulsa de parte do eleitorado ao PP gerada por declarações precipitadas dadas por membros do governo Aznar, após os atentados de Madrid ocorridos em 11 de março de 2004, acusando diretamente o grupo terrorista ETA, *Euskadi Ta Askatasuna* – na Língua Basca, “Pela Pátria Basca e Liberdade”.

Por sua plataforma, os membros de “Ciudadanos” professam a unidade espanhola na sua diversidade cultural e renunciam a toda e qualquer forma de independentismo. “Ciudadanos” selou inúmeras alianças políticas com partidos menores e grupos autonomistas regionais – em verdade, sem grandes condições de competirem nas eleições nacionais e europeias – e, assim, com essa diversa base política logrou bons resultados eleitorais nos últimos dez anos, até mesmo, conquistando vagas no Parlamento Europeu.

Ideologicamente, “Ciudadanos” pode ser visto como um partido constitucionalista, autonomista, contrário aos independentismos e favorável ao federalismo e à república, assim como à União Europeia, UE. Ainda que, sob essa perspectiva de ideais políticos, possa ser considerado como um partido de direita, “Ciudadanos” também é um partido socialmente progressista ao defender o Estado laico, o aborto e a união entre pessoas do mesmo sexo, enquanto união matrimonial.

No plano econômico, “Ciudadanos” defende uma política alinhada com os valores próprios do novo liberalismo.

Por sua vez, “Podemos” nasceu nas redes sociais. Foi um fenômeno meteórico no tradicional cenário político espanhol. Surgiu por meio da mídia digital e em poucas semanas superou as páginas webs do PP e o PSOE na internet em número de acessos e positivamente. Talvez os artífices de “Podemos” tenham se inspirado no êxito da campanha política de Obama nas redes sociais. Nunca saberemos ao certo.

“Podemos” foi fundado em 2014 e parece ser a resposta póstuma de Hugo Chávez – falecido em 2013 – ao então Rei, Dom Juan Carlos, que na “XVII Cúpula das Amé-

ricas” de 2007, no Chile, havia indagado em tom impositivo ao líder populista: “¿por qué no te callas?”

Ideologicamente, “Podemos” representa uma nova esquerda reacionária e racional frente ao centralismo demonstrado pelo PSOE e ao ultrapassado posicionamento, quase marxista, de “Izquierda Unida”, IU.

De fato, “Podemos” é um partido político com um viés populista e bolivariano. Supostamente, seus fundadores firmaram um acordo tácito com o chavismo, segundo denúncia feita por vários veículos de comunicação, que relatam ser Rafael Isea – Ministro das Finanças da Venezuela em 2008 – o responsável por assinar documento homologando a doação de sete milhões de dólares americanos do Fundo para o Desenvolvimento Bolivariano para a Fundação do “Centro de Estudios Políticos y Sociales”, CEPS, onde os teóricos desenhavam o futuro partido e forjavam os seus futuros dirigentes de “Podemos”<sup>11</sup>.

Essa denúncia feita pela mídia coloca em debate a possibilidade, ou não, de um partido político receber financiamento externo, vindo do exterior; nesse caso, de forma indireta, é dizer, recebido por meio de uma fundação, que serviria de base para a criação de “Podemos”.

De todos os modos, muitas são as discussões atuais na Espanha sobre a lisura da fundação de “Podemos” e do financiamento das campanhas eleitorais de seus candidatos.

Em definitiva, “Podemos” é um partido populista e de extrema esquerda, que parece tentar levar – sem dúvida, de forma dissimulada – à outrora metrópole espanhola o fracassado bolivarianismo chavista amplamente difundido pelas terras colonizadas pelos espanhóis.

Oxalá, “Podemos” venha a ter o mesmo fim de “Batasuna” – o braço político de ETA –, que foi dissolvido e passou a ser ilegal em 2003 por sentença do Tribunal Supremo espanhol. Nesse sentido, até o *Sindicato Manos Limpias*<sup>12</sup> já atuou e protocolou um pedido requerendo a extinção de “Podemos” por seu financiamento ilegal, entre outras razões de fato e de direito<sup>13</sup>.

#### 4. O FRACASSO DAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2015: BREVE ANÁLISE

Com base no gráfico abaixo do Ministério do Interior espanhol<sup>14</sup>, resta evidente qual foi o impacto de “Podemos” e “Ciudadanos” nos resultados consolidados das últimas eleições espanholas realizadas em 2015, que acabaram tendo uma maior participação dos eleitores em relação às eleições passadas de 2011.

Participación	2015	2011
Votantes	25.350.447 (73,20%)	24.666.441 (68,94%)
Abstención	9.280.639 (26,80%)	11.113.050 (31,06%)

##### COMPARATIVA DE PARTICIPACIÓN ENTRE 2015 Y 2011

Votos	2015	2011
Nulos	226.997 (0,90%)	317.555 (1,29%)
En blanco	187.771 (0,75%)	333.461 (1,37%)

#### COMPARATIVA DE RESULTADOS ENTRE 2015 Y 2011

2015			2011		
Candidaturas	Votos	Diputados	Candidaturas	Votos	Diputados
Partido Popular	7.215.752 (28,72%)	123	Partido Popular	10.866.566 (44,63%)	186
Partido Socialista Obrero Español	5.530.779 (22,01%)	90	Partido Socialista Obrero Español	7.003.511 (28,76%)	110
Podemos	3.182.082 (12,67%)	42	-	-	-
Ciudadanos-Partido De La Ciudadanía	3.500.541 (13,93%)	40	-	-	-
En Comú Podem	927.940 (3,69%)	12	-	-	-
Compromís-Podemos- És El Moment	671.071 (2,67%)	9	-	-	-
Esquerra Republicana De Catalunya-Catalunya Sí	599.289 (2,39%)	9	Esquerra Republicana	256.985 (1,06%)	3
Democràcia I Llibertat. Convergència. Demòcrates. Reagrupament	565.501 (2,25%)	8	-	-	-
En Marea	408.370 (1,63%)	6	-	-	-
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	301.585 (1,20%)	6	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	324.317 (1,33%)	5
Unidad Popular: Izquierda Unida, Unidad Popular En Común	923.133 (3,67%)	2	Izquierda Unida- Los Verdes: La Izquierda Plural	1.686.040 (6,92%)	11
Euskal Herria Bildu	218.467 (0,87%)	2	Amaiur	334.498 (1,37%)	7
Coalición Canaria - Partido Nacionalista Canario	81.750 (0,33%)	1	Coalición Canaria-Nueva Canarias	143.881 (0,59%)	2
Partido Animalista Contra El Maltrato Animal	219.191 (0,87%)	0	Partido Animalista Contra El Maltrato Animal	102.144 (0,42%)	-
Unión Progreso Y Democracia	153.505 (0,61%)	0	Unión Progreso Y Democracia	1.143.225 (4,70%)	5
Unió Democràtica De Catalunya	64.726 (0,26%)	0	-	-	-
Vox	57.753 (0,23%)	0	-	-	-
Recortes Cero- Grupo Verde	48.222 (0,19%)	0	-	-	-
Més	33.931 (0,14%)	0	-	-	-



PARLAMENTARISMO\_REALIDADE OU UTOPIA?

2015			2011		
Candidaturas	Votos	Diputados	Candidaturas	Votos	Diputados
Partido Comunista De Los Pueblos De España	30.897(0,12%)	0	Partido Comunista De Los Pueblos De España	26.254(0,11%)	-
Geroa Bai	30.554(0,12%)	0	Geroa Bai	42.415(0,17%)	1
El Pi - Proposta Per Les Illes	12.902(0,05%)	0	-	-	-
Ciudadanos De Centro Democrático	10.805(0,04%)	0	Ciudadanos De Centro Democrático	1.074(0,00%)	-
Escaños En Blanco	10.060(0,04%)	0	Escaños En Blanco	97.673(0,40%)	-
Falange Española De Las J.o.n.s.	7.594(0,03%)	0	Falange Española De Las J.o.n.s.	2.898(0,01%)	-
Som Valencians	6.084(0,02%)	0	-	-	-
Por Un Mundo Más Justo	4.533(0,02%)	0	Por Un Mundo Más Justo	27.210(0,11%)	-
Solidaridad Y Autogestión Internacionalista	4.516(0,02%)	0	Solidaridad Y Autogestión Internacionalista	6.863(0,03%)	-
Los Verdes-Ecopacifistas	3.254(0,01%)	0	-	-	-
Partido Da Terra	2.957(0,01%)	0	-	-	-
Partido Humanista	2.908(0,01%)	0	Partido Humanista	10.132(0,04%)	-
Canarias Decide: Los Verdes, Unidad Del Pueblo Y Alternativa Republicana	2.874(0,01%)	0	Unidad Del Pueblo	1.138(0,00%)	-
Partido Libertario	2.833(0,01%)	0	Partido De La Libertad Individual	2.065(0,01%)	-
Ara, País Valencià	2.487(0,01%)	0	-	-	-
Extremadura Unida-Extremeños	1.995(0,01%)	0	-	-	-
Partido Comunista Obrero Español	1.906(0,01%)	0	-	-	-
Iniciativa Feminista	1.594(0,01%)	0	-	-	-
Partido Regionalista Del País Leones	1.363(0,01%)	0	Partido Regionalista Del País Leones	2.058(0,01%)	-
En Positiu	1.276(0,01%)	0	-	-	-
Ciudadanos Libres Unidos	1.188(0,00%)	0	-	-	-
Ciudadanos Rurales Agrupados	1.027(0,00%)	0	-	-	-
Libertad Navarra, Libertate Nafarra	1.022(0,00%)	0	-	-	-

2015			2011		
Candidaturas	Votos	Diputados	Candidaturas	Votos	Diputados
Avant Valencians	1.001(0,00%)	0	-	-	-
Málaga Por Sí	924(0,00%)	0	-	-	-
Andaluces De Jaén Unidos	771(0,00%)	0	-	-	-
Familia Y Vida	714(0,00%)	0	Familia Y Vida	829(0,00%)	-
Independientes Por Aragón	673(0,00%)	0	-	-	-
Foro Demócrata	454(0,00%)	0	-	-	-
Soluciona	406(0,00%)	0	-	-	-
Justizia Social, Participación Ciudadana	405(0,00%)	0	-	-	-
Muerte Al Sistema	309(0,00%)	0	Muerte Al Sistema	791(0,00%)	-
Partido Liberal De Derechas	204(0,00%)	0	-	-	-
Ongi Etorri	110(0,00%)	0	-	-	-
-	-	-	Convergència I Unió	1.015.691(4,17%)	16
-	-	-	Bloc-Iniciativa-Verds-Equo-Coalició Compromís	125.306(0,51%)	1
-	-	-	Foro De Ciudadanos	99.473(0,41%)	1

Sobre a nitidez, “Podemos” e “Ciudadanos” lograram votos suficientes para impedirem o PP e o PSOE de formarem governo pactuando com os partidos pequenos, como costumava ocorrer nas eleições nacionais anteriores.

Dessa forma, o PP não conseguiu fechar novo governo com os demais partidos; e, na sequência, os demais partidos também não lograram êxito em suas negociações.

Afinal, após todos os esforços feitos em vão pelos líderes dos partidos em audiências conduzidas e presididas pelo Rei<sup>15</sup>, foram convocadas novas eleições para o dia 26 de junho de 2016, quando a participação dos eleitores deverá ser ainda maior; e, sem dúvida, após estas próximas eleições, o risco de um novo imbróglio nas negociações políticas para a formação do novo governo permanece presente.

## 5. UM BOM CAMINHO PARA O PARLAMENTARISMO E A DEMOCRACIA

Diante das diversas intempéries vividas no cenário político, é cada vez mais necessário buscarmos um rumo sério e seguro para o futuro do parlamentarismo e da democracia.

Tal futuro aponta para um obrigatório resgate das origens fundacionais dos partidos políticos, consolidando suas ideologias em consonância com a ética.

Os órgãos estruturais dos partidos políticos precisam assumir com maior responsabilidade o papel de construção de um “pensar-agir” político verdadeiramente eficaz no tocante aos interesses de todo o povo.

É possível estabelecer tal prática com eficiência? Sim, sem sombra de dúvida.

As Fundações Partidárias devem exercer suas competências de aprimoramento da conscientização de suas respectivas ideologias, enfatizando o indispensável enfoque constitucional, buscando inovar na formação de uma classe política mais preparada e dinâmica, voltada para o interesse público e para o pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito.

De modo geral, uma Fundação Partidária tem a finalidade de elaborar e desenvolver bases políticas teóricas, metodológicas e estratégicas para o alcance de maior divulgação de sua ideologia, bem como de eficiência prática dos demais órgãos partidários, valorizando os princípios previstos em seus documentos estatutários.

Não à toa, no Brasil, gozam de imunidade em matéria tributária, assim como os próprios Partidos Políticos.

Os partidos políticos precisam aperfeiçoar suas atuações por meio do desenvolvimento de projetos fundacionais, ideológicos e partidários internos específicos.

Todavia, as habituais práticas e os velhos costumes partidários impossibilitam, muitas vezes, a inovação em prol do todo.

Sem dúvida, o caminho mais seguro para o futuro da política e dos partidos políticos passa por investimentos na contratação de profissionais éticos, altamente especializados em questões públicas e plenamente comprometidos com os interesses fundacionais, que atuem sobre o “*compliance*” institucional originário e derivado, é dizer, possam atuar como verdadeiros e indispensáveis auditores internos ou externos das atividades fundacionais e administrativo-partidárias.

Assim poderemos caminhar para a excelência dos partidos políticos. E assim, por consequência, os correspondentes partidos políticos, que adotarem tal medida, serão os maiores beneficiados pela potencialização do reconhecimento de suas presenças cada vez mais marcantes pela lisura no cenário político nacional.

Por meio de uma postura crítico-analítica isenta, estruturada em conhecimentos técnico-científicos interdisciplinares, a atuação de referidos profissionais altamente habilitados – sem dúvida, contratados como consultores próprios ou auditores externos de “*compliance* fundacional-político-partidário” – deverá ter por objetivos fomentar e fortalecer as ações da correspondente Fundação partidária, em prol do próprio desenvolvimento partidário.

Em conjunto com tal Fundação, esses consultores e auditores deverão identificar a situação partidária no momento inicial da contratação, bem como apresentar a proposição de possíveis novas metas partidárias e de planificação estratégica de seu direcionamento para o futuro.

O foco desse trabalho conjunto deverá ser sempre o “*compliance* fundacional-político-partidário”, é dizer, a ponderação sobre o grau de coerência da instituição contratante e dos seus princípios, sempre, objetivando a produção e promoção de políticas públicas de formação, informação, comunicação, orientação, desenvolvimento e proteção da cidadania e da ordem social.

Como base geral, um profissional ou uma consultoria de “*compliance* fundacional-político-partidário” deverá atentar para alguns aspectos primordiais a serem ajustados em comum acordo, a saber:

- › Analisar os mecanismos de funcionamento fundacional e partidário, visando à proposição de aprimoramentos, melhoramentos e inovações – tal como a existência de uma Ouvidoria partidária;
- › Auxiliar no aprimoramento de suas fontes e bancos de dados;
- › Propor medidas de aperfeiçoamento de seus canais de comunicação interna e externa;

- › Racionalizar os processos de tomada de decisão interna, otimizando o encaminhamento e a resolução de questões fundacionais, sob as óticas partidária, eleitoral e político-administrativa;
- › Possibilitar aos membros partidários o conhecimento e a compreensão dos princípios e ações partidárias, por meio da melhor interpretação política e jurídica, constituindo-os como uma nova classe política verdadeiramente preparada para as responsabilidades político-administrativas nacionais e internacionais, bem como agentes potencializadores dos valores e direitos humanos;
- › Identificar perfis de potenciais lideranças partidárias eficazes, por meio da verificação de habilidades pessoais e interpessoais dos membros da Fundação contratante;
- › Colaborar na dinamização da informação e comunicação partidárias, promovendo a aproximação com a sociedade, no estabelecimento de diretrizes de políticas públicas e fiscalização de ações governamentais locais e nacionais;
- › Identificar estratégias de aproximação e comunicação entre membros partidários, sociedade e estruturas governamentais, por meio da implantação de ações específicas de promoção, proteção e efetivação dos direitos e deveres da cidadania;
- › Colaborar na criação de um observatório de cidadania, canal aberto à toda sociedade, para detecção das necessidades sociais prementes e eleição de prioridades de ação partidária participativa;
- › Prospectar e dinamizar relações públicas e privadas;
- › Prospectar e dinamizar iniciativas pré-normativas de interesse fundacional, via anteprojetos de lei, com bases científico-acadêmicas;
- › Propor, acompanhar e revisar a elaboração de minutas de documentos fundacionais;
- › Propor, elaborar e revisar pronunciamentos fundacionais de grande relevância;
- › Estabelecer diretrizes de conduta ética em marketing político-partidário, político-eleitoral e político-pessoal, sob a ótica principal da Ciência Política, do Direito, da Administração Pública e da Economia;

- › Formatar bases estratégicas de marketing político-partidário, político-eleitoral e político-pessoal, sob a ótica principal da Ciência Política, do Direito, da Administração Pública e da Economia;
- › Elaborar bases de referência ideológica e de políticas públicas aos candidatos às eleições.

A grande complexidade das questões político-administrativas de um país demanda uma visão rápida e antecipada, que deve ser sempre capaz de ser desenvolvida por intermédio de tal profissional e/ou consultoria fundacional.

Objetivos fundacionais e partidários deverão ser abordados de maneira realista e delimitados quanto ao seu tempo e sua localidade de aplicação, o que potencializará suas possibilidades de alcance real. Os objetivos identificados devem ter prazos de efetivação fixados com atenção a fatos político-eleitorais relevantes.

O desenvolvimento de um projeto fundacional e partidário interno demandam sucessivas análises conjuntas entre seus membros e referidos profissionais e/ou consultores externos.

Destacamos que tais consultores devem ser profissionais reconhecidamente qualificados e experientes em questões político-partidárias e em gestão político-administrativa, verificando avanços e retrocessos em seus resultados. A ética e a responsabilidade social deverão permear todo trabalho em todos os momentos. Afinal, o “*compliance* fundacional-político-partidário” é extremamente complexo.

De forma geral, uma consultoria contratada deverá considerar sistematicamente os interesses da Fundação partidária contratante e do partido político ao qual esta se encontra vinculado, guardando constante atenção, em especial, quanto aos contextos político geral e político-partidário brasileiro.

É importante tornar firme a seguinte ideia: a partir da efetivação das atuações fundacionais partidárias em conjunto com profissionais especializados e/ou uma consultoria externa decorrem de forma vinculada e sequencial as ações constantes e pontuais em prol da consecução dos resultados previamente avaliados como necessários.

As Fundações partidárias devem ser o cérebro de seus respectivos partidos políticos. Elas devem investir em qualidade efetiva na composição de seus membros. E, além de investirem, devem estar atentas à constância e unidade de seus quadros.

Sem o adequado desenvolvimento fundacional, portanto, continuaremos com partidos políticos envelhecidos e ultrapassados, sem ideologias verdadeiras, que só estarão preocupados com seus particulares interesses e nunca com as questões de inquietação geral.

## CONCLUSÕES

- a. Formalmente, o Parlamentarismo surge com a edição do Decreto de *León* de 1118, durante a celebração de um Conselho Real e à época do reinado de Alfonso IX, segundo reconheceu oficialmente o Programa Memória do Mundo da UNESCO em 2013;
- b. Contudo, materialmente, a doutrina parlamentarista restou difundida por meio do consolidado “Sistema *Westminster*”, ou seja, com base no “modelo parlamentar democrático inglês de governo”, que é adotado em vários estados do mundo (Reino Unido, Índia, Nova Zelândia, Malta, Canadá etc.);
- c. A proliferação de “partidos políticos sem ideologia” representa um mal para o parlamentarismo: o verdadeiro pluralismo político, não;
- d. O bem-estar socioeconômico dos partidos políticos e da coroa espanhola é *condicio sine qua non* para a estabilidade do parlamentarismo espanhol;
- e. Na Espanha, o rei é chefe de Estado e desempenha papel moderador, quanto às negociações para a formação de novos governos e à resolução de crises políticas no parlamento;
- f. O futuro sólido do parlamentarismo e da democracia dependem da melhor qualidade dos partidos políticos e de seus membros, assim como de medidas em prol do “*compliance* fundacional-político-partidário”;
- g. Consultorias interdisciplinares de excelência em “*compliance* fundacional-político-partidário” poderão assegurar a constante e necessária oxigenação das ideias e dos ideários políticos em prol da construção e do resgate de ideologias e políticos coerentes com os seus princípios e as suas instituições; e
- h. Sem dúvida, no Brasil e na Espanha, as consultorias em “*compliance* fundacional-político-partidário” são necessárias. Na Espanha, com vistas à salvaguarda em última análise da própria democracia e do parlamentarismo, que necessita de mais partidos políticos coesos em suas essências, meios e fins. No Brasil, com vistas ao resgate das ideologias partidárias e à adequação ao “vin-douro regime parlamentarista”, que nos parece ser inevitável em razão dos recentes acontecimentos políticos.

## NOTAS

### 01

Neste sentido, restou assentado oficialmente: “O Decreto de León de 1188 – A mais antiga manifestação documental do sistema parlamentar europeu: patrimônio documental apresentado pela Espanha e recomendado para inclusão na Memória do *Mundo Register* em 2013. O Decreto ou os decretos de León de 1188 consistem em um grupo de documentos que reúnem a informação escrita mais antiga conhecida sobre o sistema parlamentar europeu. Originou-se na Espanha medieval e baseou-se na celebração de uma *Curia Regia* (Conselho Real) durante o reinado de Alfonso IX de León (1188-1230). Eles refletem um modelo original de governo e administração no âmbito das instituições medievais espanholas, onde a presença institucional das pessoas comuns na tomada de decisão de nível superior, em conjunto com o rei, a igreja e a nobreza, ocorre pela primeira vez através dos representantes eleitos das vilas e cidades.” (<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/>). Acessado em: 13.05.2016, às 14h21. Tradução livre.

### 02

Nesse sentido, devemos destacar: BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*, 1876. JAMES, Simon. *British Cabinet Government*. Pub Routledge, 1999. MACNAUGHTON, Neil. *Prime Minister & Cabinet Government*, 1999.

### 03

Define a Constituição Espanhola de 1978 no seu artigo 69: “1. El Senado es la Cámara de representación territorial. 2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. 3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. 4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. 5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. 6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.”

### 04

O art. 77 da Constituição Espanhola de 1978 autoriza: “1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.”

### 05

Assegura o art. 71 da Constituição Espanhola de 1978: “1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. 3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.”

### 06

Nesse sentido, o art. 67 da Constituição Espanhola de 1978 prevê: “1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso. 2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. 3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.”

### 07

O art. 80 da Constituição Espanhola de 1978 determina: “Las sesiones plenas de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.”

**08**

Estabelece o art. 23 da Constituição Espanhola de 1978: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes.”

**09**

A Constituição Espanhola de 1978 define no seu art. 70: “1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso: **a)** A los componentes del Tribunal Constitucional. **b)** A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno. **c)** Al Defensor del Pueblo. **d)** A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo. **e)** A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo. **f)** A los miembros de las Juntas Electorales. 2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.”

**10**

O art. 68 da Constituição Espanhola preceitua: “1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. 2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. 3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. 4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. 5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. 6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.”

**11**

Nesse sentido, Disponível em: [http://www.elconfidencial.com/espana/2016-04-04/financiacion-ilegal-podemos-venezuela-pago-millones-pablo-iglesias-juan-carlos-monedero-jorge-vestrynge\\_1178845/](http://www.elconfidencial.com/espana/2016-04-04/financiacion-ilegal-podemos-venezuela-pago-millones-pablo-iglesias-juan-carlos-monedero-jorge-vestrynge_1178845/). Acessado em: 06.05.2016, às 11:36).

**12**

O Sindicato Manos Limpias defende os seguintes valores: “1. La defensa del orden constitucional de España. Nuestra Carta Magna es la guía principal sobre los derechos y deberes de todos los españoles. Con esta premisa una de uestras principales labores es cumplirla y hacerla cumplir, desde el orden territorial y la unidad como país frente a los separatistas. Del mismo modo realizaremos tantas actuaciones como sean necesarias para hacer valer los deberes y derechos descritos en la Constitución para el bien de todos los españoles. 2. Defensa del Estado de Derecho, de la transparencia y dignidad de los poderes públicos e institucionales. Los poderes públicos elegidos democráticamente y que representan a todos los españoles dentro y fuera de nuestras fronteras, deben ser un símbolo de intachable reputación y dignidad. Desde Manos Limpias actuaremos de forma implacable en contra de todos aquellos sean del color que sean y que atenten contra el Estado de Derecho, procedan de forma incorrecta y no representen correctamente a España y sus símbolos. 3. Defensa de los intereses de funcionarios y personal laboral de los distintos Cuerpos de las Administraciones públicas. El funcionariado es el máximo exponente del servicio público, velar por los intereses de los funcionarios para Manos Limpias es una obligación moral e institucional dada nuestra vocación de servicio público. Siempre castigados y utilizados como comodines en función del gobierno de turno los funcionarios están y siempre estarán en nuestra primera línea de actuaciones. Del mismo modo que defenderemos su derechos e intereses, les instaremos a cumplir con sus obligaciones como servidores públicos. 4. Denuncia de corrupción política y económica. Acabar con uno de los grandes fracasos de la democracia actual, “La Corrupción” es una de nuestras banderas desde el nacimiento de Manos Limpias. Es nuestra prioridad dado el expolio al que este cáncer ha sometido a nuestro país. En los últimos tiempos hemos podido comprobar que no sólo la corrupción económica está al orden del día, si no la política y es una premisa indispensa-

ble en los tiempos que vivimos que el Poder Judicial se separe real y activamente del Legislativo para evitar un solapamiento que solo produce injusticias y corrupción. 5. Causas de interés público o general. La defensa de España no es solo un concepto fronterizo o utilizado frente a secesionistas, en demasiadas ocasiones hemos comprobado que desde dentro cierto tipo de personas y/o empresas atentan de forma continua contra los ciudadanos españoles, en forma de estafas, ERES, etc... creando verdaderas alarmas sociales ante las cuales Manos Limpias interpone todas las herramientas que tiene a su alcance para defender los intereses de todos los españoles.” (<http://www.manoslimpias.es/index.php/quienes-somos>. Acessado em 06.05.2016, às 16:16 horas).

**13**

Cf. Disponível em: <http://gaceta.es/noticias/manos-limpias-pide-ilegalizacion-cup-01022016-1129>. Acessado em: 06.05.2016, às 16:27 horas.

**14**

Cf. Disponível em: Acessado em: 07.05.2016, às 18:47 horas.

**15**

Consagra o art. 56 da Constituição Espanhola de 1978: “1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. 2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona. 3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2.” Ademais, o artigo 62 da Constituição Espanhola de 1978 trata de estabelecer as funções do Rei, a saber: “Corresponde al Rey: **a)** Sancionar y promulgar las leyes. **b)** Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. **c)** Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. **d)** Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución. **e)** Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente. **f)** Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes **g)** Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno **h)** El mando supremo de las Fuerzas Armadas **i)** Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales **j)** El Alto Patronazgo de las Reales Academias.”

---

## (CON)FUSÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES NO BRASIL

PARLAMENTARISMO  
E PRESIDENCIALISMO -  
O ELEMENTO DEMOCRÁTICO  
E ANTIDEMOCRÁTICO NAS  
CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

### **ANTONIO CARLOS RODRIGUES DO AMARAL**

Professor de Estudos Avançados em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie (licenciado). Presidente da Comissão de Direito e Negócios Internacionais da OAB-SP. Doutor e mestre (USP). Master of Laws (LL.M.) pela Harvard Law School. Advogado. Acadêmico Titular da Academia Paulista de Direito, da Academia Paulista de Letras Jurídicas e da Academia Brasileira de Direito Tributário. Conselheiro do Conselho Superior de Assuntos Jurídicos e Legislativos da FIESP e do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP. É autor da obra sobre ética e educação jurídica *Compreendendo a realidade para transformar o futuro* (Ed. LexMagister).

---

## SUMÁRIO

### A SEPARAÇÃO E A FUSÃO DE PODERES

- O Parlamentarismo e a fusão de poderes
- O Presidencialismo e a separação de poderes
- O regime misto semipresidencialista
- A experiência brasileira e a confusão de poderes

### ALGUNS APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E AS SUAS ORIGENS

#### AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS | BREVE ESCORÇO HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS GERAIS | O ELEMENTO DEMOCRÁTICO E ANTIDEMOCRÁTICO

- A Constituição de 1824
- A Constituição de 1891
- A Constituição de 1934
- A Constituição de 1937
- A Constituição de 1946
- A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional Nº 1 de 1969
- A Constituição de 1988

### CONCLUSÃO

### AS PERSPECTIVAS DO ESTADO DE DIREITO E DA DEMOCRACIA NO BRASIL

### BIBLIOGRAFIA

---

## PREÂMBULO

*“A verdadeira democracia apenas existe na medida em que o Estado se autocontrole e os cidadãos controlem o Estado, visto que os governados, nos textos constitucionais democráticos, são os únicos destinatários das normas jurídico-sociais (“It is not our military might or our higher standard of living that has most distinguished us from our adversaries. It is our belief that the state is the servant of the citizen and not his master”. President Kennedy, 1962, “Politics and Dissent”, in The Great Ideas Today).” Ives Gandra da Silva Martins, In: Roteiro para uma Constituição*

Recebi o honroso convite, por meio da Comissão de Reforma Política da OAB-SP, para participar do livro sobre Parlamentarismos, sob os auspícios do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP e da Academia Internacional de Direito e Economia – AIDE, coordenados pelos insígnies professores Ives Gandra da Silva Martins e Ney Prado. Pareceu-me oportuno, relembrando alguns artigos que escrevi no passado, visitar e atualizar aquele que elaborei para a obra em homenagem ao Prof. Ives Gandra Martins<sup>1</sup>, enfrentando questões atinentes aos elementos democráticos e antidemocráticos nas Constituições Brasileiras, acrescentando algumas considerações específicas sobre a questão do Parlamentarismo e Presidencialismo.

## A SEPARAÇÃO E A FUSÃO DE PODERES

Aspecto nuclear ao se analisarem as formas de governo e como elas foram sistematizadas, ao longo dos séculos, nos modelos constitucionais das principais nações que as instituíram, diz respeito às relações entre os poderes, exprimindo suas funções precípuas de caráter executivo, legislativo e judiciário. Em geral, atualmente o Poder Judiciário é um autônomo, mesmo nos regimes parlamentaristas – (embora, por exemplo, no sistema semipresidencialista francês, diversas matérias sejam da competência jurisdicional da administração pública, sob o regime de contencioso administrativo) –, e por isso a sucinta análise que segue se resume a avaliar o papel das funções executivas e legislativas nos respectivos sistemas.<sup>2</sup>

### O PARLAMENTARISMO E A FUSÃO DE PODERES

O Parlamentarismo, originado na Inglaterra, com sua Constituição não escrita, em sua versão moderna remonta ao Reino da Grã-Bretanha no séc. XVIII (1707-1800), por decorrência da Revolução Gloriosa de 1688. A predominância do Parlamento foi consolidada com o *Great Reform Act* de 1832. Na Inglaterra, embora o exercício da soberania estatal repouse nominalmente no monarca, os poderes executivos repousam no Gabinete de Ministros, liderados pelo Primeiro-ministro, que se forma com base na maioria dos membros parlamentares. O Gabinete pode ser destituído se votada uma moção de censura (voto de não confiança) pela maioria parlamentar, ou se um voto de confiança não for aprovado. Por sua vez, o Parlamento poderá ser dissolvido pelo Primeiro-ministro, convocando-se novas eleições. O mecanismo de *checks and balances* (de controle interno das ações governamentais) se opera pela possibilidade do voto parlamentar de não confiança no Gabinete e a alternativa de dissolução do próprio Parlamento pela Primeiro-ministro. Assim, há um controle mútuo de atribuições e o fracasso de um, o Gabinete, poderá levar à dissolução do outro, o próprio Parlamento.

Em face da interdependência entre o Primeiro-ministro e o Gabinete, com suas funções executivas, e o Parlamento, com suas funções legislativas, há uma *fusão de poderes*, pois ambos se formam como consequência dos representantes eleitos para o mandato parlamentar. Esse tipo de Parlamentarismo se denominou *Westminster System*, adotado pelos países que seguiram o modelo inglês.

### O PRESIDENCIALISMO E A SEPARAÇÃO DE PODERES

O Presidencialismo nasce por decorrência da independência dos Estados Unidos da Inglaterra, com a elaboração da Constituição de 1789 pelos *Founding Fathers*, que foram os representantes das treze colônias que se reuniram na Convenção da Filadélfia, de 1776. Foi criada uma República Federal, com estados federados e um governo nacional. No modelo presidencialista norte-americano, no plano federal há uma eleição indireta do Presidente por um colégio eleitoral, que será o chefe do Poder Executivo, que forma seu próprio Gabinete Ministerial, para um mandato de quatro anos, admitida uma reeleição (esta podia ser ilimitada até o final da presidência de Franklin Roosevelt em meados do séc. XX). O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso, com duas casas. Este sistema bicameral é formado por Senadores, que representam os Estados, eleitos para mandatos de seis anos, e pelo Representantes (deputados que representam o povo), que são eleitos para mandatos de dois anos. É admitida a reeleição e não há possibilidade de dissolução do parlamento pelo presidente da República, ou do Gabinete de Ministros e do chefe do Executivo pelo Congresso, salvo no caso de processo de *impeachment*.

Diante da separação dos poderes executivo e legislativo (e também judiciário), o sistema de *checks and balances* funciona pela atribuição de competências precipualemente executivas ao Presidente e legislativas ao Parlamento, além do controle parlamentar sobre o orçamento, proposto pelo executivo, e o acompanhamento das medidas do Presidente pelas comissões formadas no Congresso, e da possibilidade de veto presidencial das leis votadas no parlamento. Inicialmente, os *Founding Fathers* desenharam um governo federal com competências restritas e poucos mecanismos de financiamento. Isso mudou após a Guerra Civil em meados do séc. XIX e, mais fortemente após a Primeira Guerra, a Grande Recessão decorrente da quebra da Bolsa de 1929 e introdução do *New Deal*, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. Hoje, no arranjo político nos Estados Unidos, o governo federal tem nítida supremacia sobre os governos estaduais e o próprio parlamento, atribuindo-se popularmente ao Presidente a distinção de homem mais poderoso do mundo (ou mulher, quando houver sua eleição para a disputada função).

### O REGIME MISTO SEMIPRESIDENCIALISTA

Este modelo tem seu nascimento na República de Weimar (1919-1933) na Alemanha, e foi sintetizado por Maurice Duverger ao descrever a Quinta República francesa, iniciada em 1958. O presidente, eleito pelo voto popular, compartilha o exercício do poder com um Primeiro-ministro e seu Gabinete, formado com base no Parlamento. Quando são de partidos políticos iguais ou opositores, ora o semipre-



sidencialismo tende para o presidencialismo, ora para o parlamentarismo. Há variações bem distintas entre os vários países que adotam o semipresidencialismo. Assim, apenas a avaliação prática de seu exercício poderá indicar como se opera o sistema de divisão e controle dos poderes executivo e legislativo, de acordo com as respectivas práxis constitucionais. No modelo francês, o Primeiro-ministro e o Gabinete são indicados pelo Presidente mas respondem exclusivamente para o Parlamento, que detém a competência para destituí-los do cargo. O Presidente, todavia, embora não possa destituir o Primeiro-ministro e o Gabinete, tem a alternativa discricionária de dissolver o Parlamento, o que levará a novas eleições. Por decorrência, nessa hipótese, o Primeiro-ministro e o Gabinete perderão o suporte parlamentar, resultando na sua demissão.

#### A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E A CONFUSÃO DE PODERES

O Brasil adotou, na Constituição Republicana de 1891 (como se verá adiante neste estudo), o modelo presidencialista norte-americano. No entanto, com forte tradição de concentração de poderes no governo central (fruto do estado unitário de origem portuguesa e também plasmados na Constituição Imperial de 1824, após a Independência), os estados federados brasileiros jamais ganharam a autonomia típica de seus pares no concerto político e constitucional norte-americano. Com variadas adaptações desde sua inserção na Carta de 1891, continua a vigor no Brasil um modelo presidencialista. No entanto, com a vasta produção legislativa do executivo, por decretos-leis de criação de Getúlio Vargas na Constituição de 1937 e sua reintrodução pela Constituições de 1967 e de 1969 (além dos famigerados Atos Institucionais), e de sua versão piorada pela Constituição de 1988, quando passou a denominar-se medida provisória, é possível afirmar que, no Brasil, apesar da propalada separação de poderes enaltecida pelo texto constitucional, vige um verdadeiro regime de *confusão de poderes*. Isto se dá pela imensa competência legislativa atribuída ao Presidente com relação à edição de medidas provisórias, com vigência imediata, embora sujeitas ad *referendum* do Congresso. Ademais, o Poder Executivo tem prioridade na análise de projetos de lei de sua autoria, pelo regime de urgência e o de peculiar *urgência urgentíssima*, entre outras extravagâncias constitucionais, regimentais ou da praxe legislativa pátria.

Na sequência deste estudo, ao ser promovido um breve esboço histórico da experiência constitucional brasileira e analisados os elementos democráticos e antidemocráticos dos vários textos, serão enfatizadas as distorções derivadas da prevalência do chefe do executivo (desde a época do Império) e dos regimes de governo que ora se aproximaram, ora se afastaram do desenho constitucional respectivo.

#### ALGUNS APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E AS SUAS ORIGENS

Manoel Gonçalves Ferreira Filho lança à luz, logo na abertura de sua obra *A Democracia Possível*, o seguinte paradoxo: “A Democracia está em toda parte, a Democracia não existe em parte alguma”. Tal fato, diante da realidade histórica dos povos, notadamente ocidentais, não deixa margens a dúvidas. Embora seja apanágio dos ordenamentos constitucionais há mais de um século, a Democracia, entendida, em sentido estrito, como governo do povo, não logrou ser efetivada. Nas palavras do eminente publicista: “A Democracia está em toda parte. Todas as constituições e leis políticas, todas as filosofias e todos os programas de Governo, sem exceção, aderem à democracia. Todos os estadistas e políticos louvam a democracia; todos os revolucionários pretendem realizá-la, de verdade. [...] Contudo, a democracia não existe em parte alguma. Por detrás das constituições e das leis, ou mesmo nas constituições e nas leis, a realidade se entremostra: em parte alguma, nem ao norte, nem ao sul, nem a leste, nem a oeste, o povo se governa. Sempre o povo é governado”.

Apesar disso, o ideal democrático não parece perder adeptos. Pelo contrário, somente faz somar as fileiras de seus defensores, sendo de fato a democracia identificada como a forma legítima de governo, por excelência. Ideia esta que é, no entanto, pouco pacífica na literatura política, pois que a democracia sofreu, ao longo da história, as mais diversas conceituações. Seu modelo original grego é radicalmente diverso da forma como pretendida atualmente.

Heródoto, ao fornecer a primeira tipologia conhecida das formas de governo, estabelecida segundo o número dos que decidiam, já a mencionara (cf. *História*, Livro III, cap. LXXIX a LXXXII). Platão concluiu, no *Político*, que o governo da multidão seria o mais fraco em relação às demais formas, incapaz de um grande bem ou de um grande mal, pois nele os poderes estariam pulverizados entre muitos. Por tal motivo, na democracia via o pior dos governos submetidos às leis, e o melhor quando estas fossem violadas. No mesmo sentido, Aristóteles, na *Política*, analisando as formas de governo segundo o número dos que o exercem e também por critérios finalísticos, chamou a democracia de “a mais tolerável” das três formas pervertidas ou impuras de governo, superando a oligarquia e a tirania, mas inferior às formas boas ou puras, configuradas na monarquia, na aristocracia e na “politia”.

Na visão dos antigos, a democracia seria exercida diretamente pelo povo, fato que para eles oferecia grandes riscos ao Bem geral e à Justiça, uma vez que facilmente poderia degenerar-se num governo despótico e tirânico.

Mais de vinte séculos adiante, Montesquieu condenou a possibilidade de o povo exercer diretamente o poder, optando por um governo representativo. Diz o

mestre, ao tratar da Natureza do Governo, no Livro Segundo do clássico *O Espírito das Leis*: “[...]. O Povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar qualquer parcela de sua autoridade. [...] Saberá ele porém conduzir um negócio, conhecer os lugares, as oportunidades, os momentos, tirar vantagem? Não. Ele não saberá. [...] A maioria dos cidadãos tem bastante competência para eleger, mas não para ser eleita. Pois assim também o Povo, que tem bastante capacidade para fazer lhe prestem contas da gestão dos outros, não é capaz de gerir ele próprio. Cumpre que os negócios sigam, e sigam numa certa cadência, nem lenta demais, nem rápida demais. Mas o Povo age, sempre, ou demais ou de menos. Às vezes com cem mil braços derruba tudo; às vezes com cem mil pés ele não vai senão como os insetos”.

No entanto, na visão contemporânea a democracia se confundiu com o próprio governo representativo, interpretada que passou a ser sob a perspectiva da universalização do sufrágio, e não mais segundo o número dos que exercem o poder. O exercício direto do poder pelo povo, tal como vislumbrado pelos gregos, ou é irrealizável ou inconveniente. Há, todavia, doutrinadores que defendem, mesmo atualmente, a forma direta de seu exercício, vendo na democracia representativa apenas um meio de substituir o modelo original, mas não com idêntica eficácia (cf. Peter Singer, *Democracy and Disobedience*, Oxford, 1983; ou, na edição espanhola: *Democracia y Desobediencia*, Barcelona: Ed. Ariel, 1985, p. 115 e ss.). Há mesmo quem radicalmente negue o caráter democrático a um governo representativo, como Rousseau. No *Contrato Social*, admitia que a vontade geral somente seria conhecida pela manifestação direta da vontade de todos, sem intermediários. Kelsen, no século XX, propugnará uma democracia por Partidos (Cf. Hans Kelsen, *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona: Ed. Punto Omega, 1977)

A doutrina liberal verá no cerne da democracia a liberdade e a igualdade de oportunidades. Marx, propondo a destruição da sociedade de classes, dirá que tal democracia liberal objetiva desculpar as desigualdades sociais e as injustiças econômicas, gerando uma liberdade política viciada. Defendia, pois, uma ditadura do proletariado, que na concepção marxista seria muito mais democrática. Um de seus mais vigorosos adeptos, Lênin, chegou mesmo a afirmar: “A democracia burguesa, com o seu sistema parlamentar, só serve para escamotear, com palavras enganadoras, a participação no poder das classes trabalhadoras. Na realidade, a massa e as suas organizações ficam por completo excluídas do poder e da administração do Estado” (*Lineas generales de la Internacional Comunista*, apud Cabral de Moncada, *Filosofia do Direito e do Estado*, ed. Saraiva, 1950, p. 383). Lênin outorgou ao Partido Comunista o exercício do governo, pois na sua visão ele consolidaria o interesse das massas. Criou, assim, o mais destrutivo e deletério regime político e totalitário que a humanidade conheceu.

Diante desse vasto espectro de conceituações, esta perfunctória introdução apenas pretendeu demonstrar quão ampla é a discussão do tema democracia, cujas

idealizações muitas vezes se completam, ou mesmo se excluem radicalmente. Por essa razão, para os fins do presente artigo, que também se volta à identificação do elemento democrático e antidemocrático das Constituições brasileiras, o tema será centrado nos critérios de eleições dos governantes, bem como nas técnicas de manifestação do povo quanto à forma e ao controle dos atos que estes praticarem no exercício do poder.

## AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS | BREVE ESCORÇO HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS GERAIS | O ELEMENTO DEMOCRÁTICO E ANTIDEMOCRÁTICO

A partir do séc. XIX, a História do Brasil nitidamente se reflete nos diversos textos constitucionais que vigoraram no país. Todas as Cartas brasileiras, sem exceção, sofreram com os avanços e as contradições de suas épocas. A Carta Imperial de 1824, que perdurou 65 anos, hauriu substância no liberalismo reinante da Europa, embora deixasse transparecer um caráter autoritário e centralizador. O diploma de 1891 sofreu o impacto das instituições republicanas e presidencialista existentes nos Estados Unidos, e da filosofia positivista de Augusto Comte, em moda na Europa no séc. XIX. Em 1934, o texto pretendeu incorporar as evoluções da cultura jurídica europeia, principalmente no campo dos direitos sociais, constantes da Constituição de Weimar de 1919. Getúlio Vargas, ao instituir o Estado Novo em 1937, foi buscar na Constituição da Polônia de 1935 os fundamentos para o fortalecimento do Executivo. Em 1946, refletindo o término do regime ditatorial de Vargas e da Segunda Grande Guerra, os constituintes lograram conformar aquele que foi visto como o melhor estatuto da República. Em 1967 e também em 1969, na esteira dos “Anos de Chumbo” que se iniciaram em 1964, a ditadura militar sufocou o Estado de Direito. Em 1988, os 21 anos de silêncio das oposições fez com que a Assembleia Constituinte pretendesse erigir o mais democrático dos estatutos brasileiros. Fez, todavia, o mais longo e complexo. Talvez o mais contraditório e permeado de matérias típicas da legislação ordinária, mas que por absoluta intemperança legislativa foram equivocadamente levadas ao nível supremo de uma Carta Magna. Sendo a Constituição um documento feito para perdurar – estando mesmo sua eficácia diretamente vinculada à sua permanência – resta nítido não ter logrado o país conformar um diploma que se adaptasse satisfatoriamente à natureza das instituições nacionais, permitindo que ultrapassasse, incólume, as conjunturas próprias de cada época.

O quadro abaixo demonstra a precariedade das Cartas políticas pátrias:

Constituição	Início da Vigência	Fim da Vigência	Número de Emendas	Duração
Império	1824	1889	01	65 anos
República	1891	1930	01	40 anos
Rev. 1930	1934	1937	01	3 anos
Estado Novo	1937	1945	21	8 anos
Redemoc.	1946	1967	27	21 anos
Rev. 64	1967	1969	-	2 anos
AI - 5	1969	1987	26	18 anos
Nova República	1988	-	92 (*)	-

(\*) Até junho de 2016. A Constituição de 1988 previu, ela mesma, a data de sua revisão: cinco anos contados da sua promulgação, tendo sido aprovadas, em 1994, seis Emendas Constitucionais de Revisão.

Nessa perspectiva, o elemento democrático e antidemocrático das Constituições brasileiras encontra-se inserido no contexto político de cada época, razão pela qual se pretende destacá-lo com base em uma síntese histórica, que será, na sequência, apresentada.

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1824

Em 1820, reflete-se, no Brasil, o ressurgimento das Cortes em Portugal, que propugnam a consolidação de uma Constituição Portuguesa, na esteira da Revolução do Porto e de Lisboa, ocorridas no mesmo ano. O Brasil pouco ou nada foi ouvido na Assembleia Constituinte que se instalara na Metrópole e que notadamente pouco propunha de aceitável para suas Colônias. De mãos vazias retornou a maioria dos deputados brasileiros que haviam sido enviados a Portugal, para dela participar. Por não reconhecerem a legitimidade de suas disposições, muitos deles sequer apuseram sua assinatura na Constituição Portuguesa, cuja elaboração findara em setembro de 1822.

O Príncipe Regente Dom Pedro, por sua vez, ciente de como se desenvolviam contrariamente aos interesses brasileiros as discussões constitucionais em Portugal, afastando a tutela das Cortes lá reunidas, decidiu convocar, em 3 de junho de 1822, uma Assembleia Constituinte e Legislativa para o Brasil.

Chegaram as Cortes Portuguesas, em face de tal ocorrência, a um estado de verdadeiro rompimento, culminando por declarar nula a convocação da Assembleia Constituinte brasileira e até a ilegalidade do governo de Dom Pedro e seus Ministros, de cuja obediência não estavam mais obrigados nem os militares e nem os funcioná-

rios públicos. Decretaram ainda o retorno imediato do Príncipe Regente a Portugal, sob pena do envio de tropas para cumprimento de suas ordens. Diante de tais determinações, Dom Pedro proclama, em 7 de setembro de 1822, a Independência do Brasil.

Durante o período em que se estendeu a Guerra da Independência funcionou a Assembleia Constituinte, que acabou sendo dissolvida em 12 de novembro de 1823, diante de atritos ocorridos com Dom Pedro I, então Imperador do Brasil. Discutia-se, naquela época, projeto de cunho liberal, de aproximadamente 272 artigos, da autoria do deputado Antonio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, elaborado com o apoio de seu irmão, o Ministro José Bonifácio de Andrada e Silva, e por uma comissão composta de outros quatro deputados.

Instalado um Conselho de Estado para dar continuidade ao trabalho constituinte, reduziu-se o texto apresentado pelo Deputado Antonio Carlos para 179 artigos, apresentando-se o projeto a Dom Pedro I, que promoveu a sua outorga como Constituição do Império do Brasil, jurando-a a 25 de março de 1824, data em que passou a vigorar em todo o país.

A Constituição do Império estabeleceu um Estado Unitário, rigidamente centralizado na figura do Imperador, que exercia a chefia do Poder Executivo, além do Poder Moderador. Este último foi criação por excelência da Carta de 1824, originado dos estudos de Benjamin Constant, publicados em 1815. No entanto, sofreu profunda alteração do sentido plasmado pelo publicista francês, uma vez que este sublinhava a necessidade de ser um poder neutro: “[...]. A monarquia constitucional tem esse poder neutro na pessoa do chefe de Estado. O verdadeiro interesse deste poder é evitar que um dos poderes destrua o outro, e permitir que todos se apoiem, se compreendam e que atinem comumente. [...] O chefe de Estado deve tomar a precaução de não substituir em sua ação os outros poderes, mesmo que os homens não obedecem sempre a seu interesse. Nisto consiste a diferença entre a monarquia absoluta e a constitucional”.

Esta neutralidade inexistia na Carta Imperial pátria, devido à chefia do Executivo permanecer igualmente nas mãos do monarca. Desse modo, aproximava-se o Poder Moderador inserido no texto mais da consagração do absolutismo do que propriamente funcionar como elemento estabilizador do sistema. Opunha-se, na mesma perspectiva, às teses de Montesquieu pertinentes à divisão harmônica e independente dos Poderes. No entanto, outra característica relevante e inovadora da Carta foi ter estabelecido o alcance da matéria de natureza constitucional, que somente poderia ser reformada mediante procedimento próprio. No demais, poderia ser alterada por meios ordinários (“Art. 178. É Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias”).

De notável, no tocante aos direitos e garantias individuais, enunciou que... “A Constituição também garante os socorros públicos”, assim como que... “A Instrução Primária é gratuita a todos os cidadãos” (art. 179, XXXI e XXXII). A Constituição de 1824 não fala em democracia, ao contrário estabelece que... “O seu Governo é Monárquico, Hereditário, Constitucional e Representativo” (Art. 3º). Conquanto ser representativo possa configurar elemento do governo democrático em sua concepção contemporânea, foi a Carta essencialmente antidemocrática ao instituir, para eleição dos representantes, sufrágio restrito, de caráter censitário, com o estabelecimento de critérios de fortuna para fins de ser exercido o direito de voto, além da fixação de rígidos parâmetros para elegibilidade dos Senadores.

A centralização de poder nas mãos de Dom Pedro I serviu para ressaltar a vocação autoritária do Imperador. Tal característica já viera à tona com a mencionada dissolução, em 1823, da Assembleia Constituinte. O fato, no entanto, não permaneceu isolado, repercutindo, pouco depois, no episódio denominado “Confederação do Equador”, de 1824. O movimento tinha cunho republicano e separatista. Nasceu no Pernambuco e estendeu-se a outros Estados no Nordeste (Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, principalmente), que se recusaram a aceitar a Carta Imperial. Apesar de sufocada em pouco tempo, a repressão foi deveras violenta, não acolhendo Dom Pedro I o pedido de comutação da pena capital imposta a seus líderes, inclusive ao mais famoso dos revoltosos, o Frei Caneca.

O país continuou, nos anos seguintes, vivendo sob forte agitação, notadamente diante das críticas que eram dirigidas ao Imperador por meio da imprensa, muitas de natureza republicana e nacionalista. Dom Pedro I, que já dera mostras de estar disposto a retornar à Europa, preocupado que estava com a questão sucessória do trono português, abdica ao poder em 7 de abril de 1831 a favor de seu filho menor e brasileiro nato, Dom Pedro de Alcântara. Encerrou-se, assim, o Primeiro Reinado.

Dom Pedro de Alcântara, logo proclamado o Segundo Imperador do Brasil, contava com apenas cinco anos de idade. Não havendo ninguém da família imperial que satisfizesse os requisitos constitucionais à regência do país, estabeleceu-se o governo das Regências Trinas, previsto nos arts. 122 a 129 da Carta de 1824, até que o Imperador atingisse a maioria, aos dezoito anos. A Regência, embora decretasse anistia a todos os envolvidos em processos políticos, não logrou estabelecer a almejada pacificação nacional. Deparou-se, durante seu governo, com revoltas regionais das mais diversas cores e propostas, além de sofrer inúmeros motins militares.

Por pressão dos liberais, em 1834 foi a Constituição Imperial objeto de emenda, traduzida no Ato Adicional à Constituição, cujas principais alterações ao texto magno se traduzem pela criação de Assembleias Legislativas Provinciais, em substituição aos antigos Conselhos Gerais, concedendo certa autonomia às Províncias. Ficou igualmente estabelecido que a Regência Trina passaria a ser Una, por quatro

anos, com o Regente eleito pelo voto popular. Extinguiu-se o Conselho de Estado, órgão duramente criticado durante o reinado de Dom Pedro I, apontado como um mero reduto de áulicos.

Voltando a imperar a corrente conservadora, aprovou-se, em 1840, a Lei Interpretativa ao Ato Adicional de 1834, restringindo o alcance do referido diploma, pois que era considerado, pelos conservadores, prejudicial à normalidade da administração pública. O Conselho de Estado, outrossim, foi restabelecido por legislação infraconstitucional (Lei nº 234, de 1841).

O mais grave movimento da época foi o episódio conhecido por “Cabanagem”, que durou de 1833 a 1840, deixando milhares de mortos. A repressão perpetrada pelas tropas imperiais quase dizimou a população masculina do Pará, que, apenas no período de 1837 a 1840, perdeu quarenta mil homens de uma população não superior a cem mil habitantes. Igualmente dramática foi a “Guerra dos Farrapos”, iniciada em 1835 no Sul do país, que apesar de inicialmente não ter cunho separatista, precipitou os acontecimentos com a proclamação, em 1836, da “República do Piratini” e, em 1839, da “República Catarinense” ou “Juliana”. A luta perdurou até o princípio de 1845, quando, após eficaz campanha levada a efeito pelo então Barão de Caxias, e mediante concessões do governo imperial, foi firmado um tratado de paz.

Imputava-se às Regências, na época, a responsabilidade pelos inúmeros conflitos que se sucediam. Iniciou-se, então, uma forte campanha, objetivando antecipar o reconhecimento da maioria de Dom Pedro II, o que efetivamente se deu em 23 de julho de 1840. Contava o Príncipe Imperial, ao assumir o poder, quatorze anos e sete meses de idade.

Antes que se instalasse a paz interna, o Imperador enfrentou duas outras revoltas de vulto. Uma designada por “Revolução Liberal”, em 1842, marcando a permanente disputa entre liberais e conservadores. E outra, denominada “Rebelião Praieira”, em 1848, que foi o último movimento revolucionário de cunho político no período monárquico, até a Proclamação da República em 1889. No cenário político, o país viveu o seu mais longo período de estabilidade, conseguido pela instituição, de fato, de um regime parlamentar de governo, que, apesar de tecnicamente vedado na Carta de 1824, na prática, sob o Segundo Reinado, instalou-se no Brasil. Tal fato se deu a partir de 1843, quando Dom Pedro II encarregou o Marquês de Paranaguá de formar o Gabinete Ministerial. Essa transferência voluntária das prerrogativas conferidas exclusivamente ao monarca, decorrentes do Poder Moderador, do qual estava investido, foi observada normalmente após 1847. Dessa forma, passou o Imperador a indicar somente um nome, o qual estava encarregado de apresentar os demais Ministros, o que foi visivelmente proveitoso à vida política da nação.

De relevante, na política externa, o Segundo Reinado atravessou pelas “Guerras do Prata”, de 1851 a 1864 e, na esteira desta, pela “Guerra do Paraguai”, encerrada

em 1870, que se traduziu, no séc. XIX, no mais longo e sangrento conflito do continente sul-americano, restando destruído o Paraguai e sua população diminuída à metade. A partir dessa época, a Coroa atravessou por conflitos internos que marcaram o início do ocaso da monarquia. Enfrentou, primeiramente, o episódio conhecido por Questão Religiosa, de 1872 a 1874, pela qual o Imperador perdeu a confiança da Igreja. Com maior gravidade, de 1883 a 1887, defrontou-se com a denominada Questão Militar, decorrente de problemas enfrentados com a remuneração da tropa e das tentativas de o governo impedir manifestações políticas do oficialato, cujas punições logo foram vistas, sob a ótica da caserna, como questão de honra.

Em 1870, começa a se fazer ouvir a corrente abolicionista, que embora presente desde o início do século, não lograra fazer vingar seus propósitos, apesar de algumas conquistas importantes, como a promulgação, em 1850, da Lei Euzébio de Queiroz, que extinguiu o tráfico negreiro. Mas foi principalmente o fato de ser o Brasil, em 1868, o único país do Ocidente a manter trabalho servil, que levou adiante a pretensão abolicionista. Em 1871, aprovou-se a Lei do Ventre Livre, libertando todos os filhos de escravos nascidos a partir daquela data. Culmina o movimento com a decretação, em 13 de maio de 1888, pela Regente do Império, a Princesa Isabel, da Lei Áurea, abolindo definitivamente a escravatura. Não demorou muito, entretanto, para que a nação viesse a sentir os reflexos do ato generoso da Princesa Isabel, que não prevendo medidas para a gradual adaptação dos ex-escravos à economia, nem o amparo à produção agrícola, básica para o país, enfrentou a ira dos fazendeiros, fato que, somado ao desgaste do regime monárquico decorrente dos atritos havidos com o clero e os militares, acabou lhe custando, como previra o Barão de Cotegipe, a perda do trono.

O sonho republicano já era acalentado de longa data. Em 1870, Quintino Bocaiúva, no Rio de Janeiro, lançou o seu *Manifesto Republicano*, que repercutiu, em 1873, na Convenção de Itu, com a fundação do Partido Republicano Paulista. As propostas fincaram raízes, sendo potencializadas pelo fascínio que despertavam as instituições norte-americanas, às quais se creditava o formidável sucesso econômico dos Estados Unidos, duas décadas após a Guerra de Secessão. Ganhando o apoio dos militares, principalmente daqueles que propugnavam teses positivistas, em moda na Europa no séc. XIX, instaurou-se, em 15 de novembro de 1889, a República, pelas mãos do Marechal Deodoro da Fonseca. A família imperial, por imposição dos revolucionários, embarcou rumo a Portugal, encerrando um período de 67 anos de monarquia.

Vencidos alguns protestos iniciais que se deram em pontos isolados do país, instalou-se o Governo Provisório da República, chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, seguido pelos Ministros Campos Sales (Justiça), Rui Barbosa (Fazenda), Quintino Bocaiúva (Relações Exteriores), Aristide Lobo (Interior), Tenente-Coro-

nel Benjamin Constant Botelho de Magalhães (Guerra), Chefe de Esquadra Eduardo Wandekolk (Marinha) e Demétrio Ribeiro (Agricultura), culminando por derrogar a Carta do Império de 1824.

### A CONSTITUIÇÃO DE 1891

No mês de dezembro de 1889, o governo Provisório nomeou uma Comissão Especial encarregada de apresentar um projeto de Constituição ao Congresso Constituinte que seria oportunamente convocado. Inspirada na Constituição norte-americana, também por influência da obra de Aléxis de Tocqueville, *A Democracia na América*, a Comissão entregou seu projeto em maio de 1890, que foi minuciosamente revisto por Rui Barbosa.<sup>3</sup> Deu este especial tratamento ao regime presidencialista, que foi por ele mesmo objeto de veemente contestação, num futuro pouco distante.

Apesar de criticado no Congresso Constituinte, que se instalara sob a presidência de Prudente de Moraes, em 15 de novembro de 1890, o projeto do governo sofreu poucas e mesmo insignificantes alterações. Os Constituintes não lograram melhorar o sistema de distribuição das rendas federais, estaduais e municipais. Mantiveram, ainda, a pouco conveniente divisão territorial do país, apenas criando os Estados do Amazonas e do Paraná. Nem ao menos reduziram o vigoroso fluxo de poder concedido ao Presidente da República, ou mesmo o alcance de polêmico dispositivo que lhe permitia, em hipóteses pouco precisas e sob condições discutíveis, intervir nos Estados.

Após pouco mais de três meses de trabalho congressional, foi, em 24 de fevereiro de 1891, promulgada a primeira, e mais sucinta, Constituição da República. Computava, então, 91 artigos nas disposições permanentes e gerais e 8 artigos nas disposições transitórias.

Estabeleceu a Carta de 1891 uma República federativa, presidencialista, composta de vinte Estados, aos quais se concedeu autonomia administrativa e econômica. A República seria governada por um Presidente, eleito por voto direto e para um mandato de quatro anos. Eliminou o Poder Moderador e instituiu a tripartição dos poderes. O Poder Legislativo foi destinado ao Congresso Nacional, com configuração bicameral: Câmara dos Deputados e Senado. Os membros do parlamento gozavam de garantias à inviolabilidade de manifestação do pensamento e de imunidade processual. Ao Poder Judiciário, que era encabeçado pelo Supremo Tribunal Federal, foi concedida a prerrogativa de conferir a constitucionalidade e a legalidade dos atos do poder público. Foi assegurada aos magistrados a garantia de vitaliciedade, somente podendo perder o cargo por sentença judicial.

A centralização de poderes nas mãos do Presidente da República foi notável. Suas atribuições abarcavam, além da possibilidade de intervir nos Estados em situ-

ações duvidosas, o veto das leis do Congresso Nacional e a prerrogativa de regulamentá-las. Era também de sua competência a livre indicação e exoneração de Ministros, o comando supremo das forças armadas, o provimento, na órbita civil e militar, de cargos públicos federais, a orientação da política externa etc. A Carta de 1891 definiu, como crimes de responsabilidade do Presidente da República, os atos atentatórios à existência política da União, da Constituição e à forma do Governo Federal, assim como a prática de atos contrários ao livre exercício dos direitos políticos e individuais, à segurança interna do país, à probidade na administração, à guarda e o emprego dos recursos públicos e às leis orçamentárias votadas no Congresso Nacional.

A Carta de 1891 desdobrou os direitos e garantias individuais constantes da Constituição Imperial, adaptando-a à Declaração de Direitos do Homem de 1789, sublinhando os princípios da isonomia e da liberdade. No preâmbulo do diploma os constituintes fizeram constar o objetivo de... “organizar um regime livre e democrático”. Caiu o voto censitário, sendo estabelecido o sufrágio direto para a eleição do Presidente e do Vice-presidente da República, da Câmara dos Deputados (garantida a representação da minoria) e do Senado, nele se traduzindo o elemento democrático constante da Carta. De antidemocráticos, o voto não era secreto e permaneceu vedado às mulheres.

Embora estabelecesse eleições diretas para o supremo mandatário e seu vice, o art. 1º das disposições transitórias excepcionalmente outorgou tal competência aos Constituintes, em relação ao quadriênio a se encerrar em 1894. Foram eleitos, para Presidente da República, o Marechal Deodoro da Fonseca e, para Vice-presidente, o Marechal Floriano Peixoto, o primeiro deles sofrendo forte oposição.

Não obstante se tratasse de militar respeitado, o Marechal Deodoro da Fonseca não se mostrara um político hábil, razão pela qual o Congresso Constituinte, logo que convertido em Nacional, transformou-se em palco de agitadas manifestações contra o chefe do executivo. Apesar de a parte final do § 4º do art. 1º das disposições transitórias da Carta de 1891 prever que o Congresso não poderia... “em hipótese alguma ser dissolvido”... acabou o Presidente por dissolvê-lo, menos de oito meses após a instituição do novo regime constitucional. Irritara-se o Marechal principalmente diante de algumas iniciativas de Deputados e Senadores que julgara ofensivas à sua administração, em especial a apresentação de projeto de lei dispondo quanto a crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Iniciou-se, então, uma revolta na Esquadra, encabeçada pelo Contra-Almirante Custódio José de Melo, pretendendo a deposição do Presidente. O Marechal Deodoro da Fonseca, não obstante pudesse resistir, acabou por renunciar, evitando que houvesse derramamento de sangue num conflito de consequências imprevisíveis.

Assumiu o comando da nação o Marechal Floriano Peixoto, a quem incumbia, em face de o Presidente não ter sequer cumprido metade de seu mandato, con-

vocar eleições presidências. Assim dispunha peremptoriamente o art. 42 da Carta de 1891. Não o acatou, todavia. Ao mesmo tempo em que tornou sem efeito a dissolução do Congresso, passou a ilegalmente substituir os governantes estaduais que haviam apoiado o fechamento do parlamento. Terminou, enfim, por exercer a Presidência até 1894.

Rui Barbosa, então Senador, renuncia ao mandato não deixando de alertar: ... “De uma ditadura que dissolve o Congresso, apoiando-se na fraqueza dos governos locais, para outra que dissolve os governos locais, apoiando-se no Congresso restabelecido, não há progresso apreciável...”

Esse foi o início do período conhecido por Primeira República, que avança até 1930, em que o Brasil foi governado, além do Mal. Deodoro da Fonseca (1889/1891) e do Mal. Floriano Peixoto (1891/1894); por Prudente de Moraes (1894/1898); Campos Sales (1898/1902); Rodrigues Alves (1902/1906); Afonso Pena (1906/1909); Nilo Peçanha (1909/1910); Hermes da Fonseca (1910/1914); Venceslau Brás (1914/1918); Delfim Moreira (1918/1919); Epitácio Pessoa (1919/1922); Artur Bernardes (1922/1926) e Washington Luís (1926/1930). Nesse período de aproximadamente quarenta anos, apenas Campos Sales logrou exercer seu mandato sem decretar estado de sítio, que, apesar de medida de exceção, rotineiramente serviu de poderoso instrumento aos Presidentes para a suspensão das garantias constitucionais, justificando, entre outros atos, a censura e o sigilo nos assuntos internos, tão próprios dos regimes de arbitrio.

Outra grave distorção do regime, denominada política do “café com leite”, deu-se em face do predomínio de dois grandes Estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, que sobre deterem parcela substancial do Congresso, diante de sua população numerosa, estabeleceram um revezamento quase que regular de seus governos no exercício da Presidência da República.

No plano econômico, a Primeira República sofreu crises sucessivas. No princípio, com o “encilhamento”, que se traduziu por uma política econômica voltada à especulação na Bolsa, que atingiu todas as classes sociais, prometendo fortunas aos aplicadores. Com as brutais perdas financeiras que se seguiram, somadas à inflação gerada pelo alto volume de títulos sem lastro, multiplicaram-se as revoltas e rebeliões civis e militares. Em um novo período, a riqueza configurou-se pela exploração do café e da borracha, que auxiliou a recuperação econômica e financeira do país, até o advento da Primeira Guerra Mundial (1914/1918). Foi então considerável o decréscimo da balança comercial brasileira. Em seguida à conflagração, o café valorizou-se, mas foi novamente atingido pela crise mundial de 1929. Houve, em todo o período da Primeira República, aumento significativo das despesas públicas, agravadas pelo inchaço da máquina estatal. O Banco Central transformou-se em poderoso órgão emissor de moeda. A dívida externa cresceu substancialmente. Este era o cenário econômico pátrio em 1930.

Em 1926, foi promovida a revisão do texto constitucional, há tempos pretendida por acirrada oposição. Não logrou, entretanto, promover maiores alterações, graças à forte resistência de parcela razoável dos parlamentares, favorável ao regime.

A degeneração da vida política era notável. O predomínio de São Paulo e Minas Gerais alijara do poder federal os demais Estados da Federação. Tais fatos culminaram com a insurreição generalizada de 1930, quando então, após Washington Luís ter rompido a política do “café com leite”, Minas Gerais uniu-se ao Rio Grande do Sul e à Paraíba. Instaurou-se a Revolução, em decorrência da qual assumiu uma Junta Governativa composta por militares que empossou, em 3 de novembro daquele ano, Getúlio Vargas como Presidente, constituindo o Segundo Governo Provisório da República. Dissolveram-se o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais em todo o país, nomeando-se interventores Federais nos Estados e Municípios, e revogou-se, por decretos do executivo, boa parte da Carta de 1891.

Não havendo a reconstitucionalização do país e diante do odioso regime de interventores mantido pelo governo central, explodiu em São Paulo a Revolução Constitucionalista de 1932. Apesar de vencida, a principal reivindicação da Revolução foi atendida. Em 1933, foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, à qual coube elaborar a segunda Constituição da República.

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A revolução de 1930 trouxe em seu bojo as ideias-chave de justiça e representação. Tal fato se deu principalmente diante do falseamento dos mecanismos eleitorais da Carta de 1891, tendo em vista que até então os sufrágios estavam submersos na manipulação promovida pelas oligarquias locais. Pretendeu, assim, o movimento afogar a denominada República Velha por uma ordem constitucional que espelhasse os ideais democráticos da República Nova.

O Governo Provisório, pretendendo acalmar os exaltados ânimos nacionais, marcou data para a eleição dos membros da Assembleia Constituinte e determinou a formação de uma Comissão específica para elaboração do projeto oficial, que seria objeto das discussões congressuais. Como tardasse a levar avante a pretensão constitucionalista, não traduzindo as metas anunciadas em fatos concretos, irrompeu a Revolução paulista de 1932 que, apesar de vencida pelo governo federal, forçou-o a cumprir as promessas de retornar a nação aos trilhos da constitucionalidade.

A Carta de 1934, promulgada em 16 de julho, refletiu o colorido das diversas correntes que se degladiavam no país, representadas na Assembleia Constituinte. Contando com 187 artigos nas disposições permanentes e gerais, acrescido de 26 artigos nas disposições transitórias, o texto absorveu os avanços culturais do pós-guerra, hos-

pedando diversas inovações. Entre elas, destacam-se a divisão e autonomia concedida aos Poderes da República e o estabelecimento de um capítulo destinado à ordem econômica e social, na esteira dos direitos sociais plasmados na Constituição de Weimar de 1919. Como elemento democrático, notabiliza-se a reforma eleitoral que promoveu, instituindo o sufrágio secreto e o voto feminino. Criou uma Justiça Eleitoral vinculada ao Poder Judiciário, estendendo a seus membros as garantias da magistratura federal.

Os poderes do Presidente foram restringidos, particularmente no tocante à redução do alcance do estado de sítio e das possibilidades de intervenção nos Estados. Sob a influência de Getúlio Vargas, contrapondo-se às inclinações liberalizantes, previu a formação de Conselhos Técnicos, de nítida tendência centralizadora e burocrática, assim como a existência de representantes classistas na Câmara dos Deputados, medida de natureza corporativista, e a criação do sindicalismo oficial, que seria controlado pelo governo.

O artigo primeiro das disposições transitórias previa que, após a decretação da nova ordem, a eleição do primeiro Presidente da República se daria pelos membros da Assembleia Constituinte. Foi então eleito o chefe do Governo Provisório: o próprio Getúlio Vargas.

As condições sociais e políticas pelas quais atravessou a nação nos anos seguintes não permitiram a aplicação plena e conveniente dos dispositivos constitucionais. O país sofreu inúmeras revoltas, comandadas por correntes as mais diversas, desde militares até as de cunho comunista.

Aproveitando a crise interna e a frágil situação mundial, cuja instabilidade se potencializava diante do crescimento dos movimentos autoritários – fato que logo culminaria com a Segunda Guerra Mundial – somada às vorazes discussões quanto à sucessão presidencial, Getúlio Vargas iniciou, em setembro de 1937, um golpe de Estado, que terminou com a dissolução do Congresso Nacional e a outorga à nação de uma nova Constituição. Durou, assim, a Carta de 1934, pouco mais do que três anos.

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1937

O golpe de Estado de 1937 veio à luz a fim de permitir a Getúlio Vargas a continuidade no poder. Este foi o seu indiscutível objetivo, apesar de se tentar justificá-lo como necessário diante do crescente agravamento dos dissídios partidários, que poderia culminar por ... “resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta contingência de uma guerra civil”. Contando com forte apoio militar o caudilho evitara, sob tal perspectiva, que houvesse derramamento de sangue.

A Carta de 10 de novembro de 1937, computando 187 artigos em seu total, foi elaborada por Francisco Campos, ex-Ministro da Educação que fora então elevado ao

posto de Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Suas características dominantes se traduziram pelo aumento do poder nas mãos do Presidente e a ampliação de seu mandato para seis anos. Embora abrisse largo espaço às práticas plebiscitárias, elemento sem dúvida democrático, elas não foram utilizadas. Nem mesmo o plebiscito necessário a manter a vigência da própria Constituição, previsto no art. 187, foi realizado. Instituiu-se o odioso “decreto-lei”, por meio do qual Getúlio Vargas governou o país até sua deposição, inspirado no instrumento adotado pela Ditadura Fascista na Itália. O instituto serviu ainda à adoção de diversas “Leis Constitucionais” de emergência, editadas pelo Ditador, alterando, a seu bel prazer, a estrutura do texto constitucional.

Nenhum ordenamento maior pátrio até então cavara tão profundo abismo entre as previsões e a sua eficácia real. Pontes de Miranda, nos seus *Comentários* ao texto de 1937, previra, já no prefácio de sua obra:... “Nada mais perigoso do que se fazer uma Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprirem os preceitos de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridos – o que é pior”.

O próprio autor da Carta, Francisco Campos, culminou por romper com Getúlio Vargas não sem frisar à nação que, no seu entender, como não foi promovido o plebiscito para validação da Carta de 1937, esta perdera sua vigência.

Getúlio Vargas criou o que chamou de Estado Novo. Durante seu governo, bajulou as ditaduras autoritárias nazifascistas, que jogaram o mundo na tragédia que se espelhou na Segunda Grande Guerra. Não pôde, todavia, fazer vingar suposto propósito de juntar o Brasil às nações do *Reich*. O país, em 1942, reconheceu estado de guerra contra a Alemanha, a Itália e o Japão, tendo, em 1944, enviado à Europa a Força Expedicionária Brasileira – FEB para lutar junto às forças aliadas.

As violências policiais foram marcantes no Estado Novo. Somadas à crise econômica que se abatia sobre a nação, o regime foi sofrendo vigoroso desgaste político, atenuado apenas pela participação do Brasil na guerra. As questões pertinentes à reorganização política do país foram deixadas em segundo plano, até que findou o conflito mundial. Daí à deposição do Ditador foi um passo. Embora Getúlio Vargas tivesse marcado a data para a realização de eleições presidenciais, o temor de um novo golpe que o reconduzisse ao poder não estava afastado. Sob o estímulo do General Góis Monteiro, ex-Ministro da Guerra, em 29 de outubro de 1945 foi o caudilho deposto.

Adotando uma fórmula ditada pelo Professor Santiago Dantas, da Faculdade Nacional de Direito, a Presidência da República foi entregue ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, que determinou a realização das eleições presidenciais e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Foi eleito Presidente o General Eurico Gaspar Dutra, que assumiu o Poder em 31 de janeiro de 1946.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Assembleia Constituinte de 1946, a quarta da história da pátria, foi convocada com poderes ilimitados, conforme consta do diploma de sua instituição. Logrou reunir em plenário fortes bancadas liberais, que imprimiram o caráter maior do texto, ao lado de comunistas e trabalhistas, com sensível influência, como até então não se vira no país. Os trabalhos processaram-se de forma diversa das Constituições de 1891 e de 1934, não havendo nenhum anteprojeto servido de base às discussões. Os Partidos, por seus líderes, designaram trinta e sete membros para integrarem uma Comissão que se incumbiu de confeccionar a estrutura básica do texto que seria discutido em Plenário. No seio deste, o projeto apresentado sofreu inúmeras emendas que, encaminhadas à Comissão, foram fundidas na redação anterior. A Constituição foi finalmente aprovada, com forte entusiasmo, em 18 de setembro de 1946.

A Carta de 1946 continha 218 artigos nas disposições permanentes e gerais, acrescida de 36 artigos nas disposições transitórias. Nas linhas básicas, manteve as inovações que haviam sido veiculadas pelas Constituições de 1891 e de 1934, melhorando-as em diversos aspectos.

Hospedou, na esteira da Carta de 1934, preceitos de proteção ao trabalhador e atinentes à ordem econômica e social, à família e à educação. Reformulou a distribuição das rendas entre União, Estados e Municípios, concedendo-lhes autonomia para tratar de assuntos de seu peculiar interesse. A questão do desequilíbrio regional, que precisava ser corrigida, já aparece no texto. Os partidos políticos foram reconhecidos como importantes ao processo democrático, sendo frisado que somente se admitiriam aqueles cujos estatutos respeitassem as liberdades e garantias fundamentais do cidadão e a pluralidade partidária. Ainda relevante, no aspecto democrático, previu o sufrágio universal e direto, com voto secreto. Na esteira do Código Eleitoral de 1932, manteve o sistema de representação proporcional. O plebiscito aparece no art. 2º da Carta, destinado ao pronunciamento das populações interessadas na incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados.

A estrutura do governo, conservado o modelo presidencialista, foi dividida em três Poderes: o Executivo, que seria chefiado pelo Presidente da República, eleito por cinco anos por meio de sufrágio universal e secreto; o Legislativo, em sua configuração bicameral (Câmara dos Deputados e Senado); e o Judiciário, tendo à frente o Supremo Tribunal Federal, seguido pelo Tribunal Federal de Recursos, criado pelo novo ordenamento. Foram mantidos os Tribunais Eleitoral, Militar e do Trabalho.

A Constituição de 1946 imperou em um período reconhecidamente democrático da história nacional. A demagogia, no entanto, logo estendeu asas sobre a nação. Em decorrência do regime de representação proporcional, multiplicaram-se os Partidos. Sem que houvesse sido estabelecida fidelidade partidária e faltando



uma rígida disciplina interna, o Poder Legislativo enfraqueceu-se, potencializando a figura do Presidente da República. Houve, assim, sério desequilíbrio entre os Poderes constituídos.

Diversos líderes populistas apareceram ou ressurgiram no cenário político pátrio, despontando, entre eles, as figuras de Getúlio Vargas, Luiz Carlos Prestes, Ademar de Barros, Leonel Brizola e João Goulart. Logo a nação se viu em meio a greves generalizadas, rebeliões, levantes e revoltas diversas, sinalizando o fim do regime estabelecido em 1946. Apesar disso, o estado de sítio, largamente utilizado desde 1891, durante toda a vigência da Carta de 1946 foi decretado uma única vez, durante noventa dias, ao final do ano de 1955. Não houve suspensão das garantias individuais e, afora esse breve interregno, a liberdade de imprensa foi total.

Após o governo do General Gaspar Dutra (1946/1951), a quem coube promulgar a Constituição de 1946, reassumiu Getúlio Vargas (1951/1954), que acabou por suicidar-se em 24 de agosto de 1954, diante do envolvimento de sua guarda pessoal na tentativa de assassinato de Carlos Lacerda, jornalista da oposição. Este fato acarretou a morte do Major Rubens Vaz, da Aeronáutica, levando as Forças Armadas a exigir seu afastamento do Poder. Preferiu a morte. Foi então empossado o Vice-presidente Café Filho (1954/1955), sob cujo governo processou-se a eleição presidencial de 1955, vencendo Juscelino Kubitschek (1956/1961). Sucede-o Jânio Quadros, que governou durante sete meses em 1961, quando renunciou. João Goulart (1961/1964), então Vice-presidente, assumiu o Poder.

O caso da Carta de 1946 ficou marcado com a renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República, em 25 de agosto de 1961. A fim de garantir que o Vice-presidente João Goulart assumisse o governo, uma vez que os militares sinalizavam em sentido oposto, foi instituído um regime parlamentarista que durou de 7 de setembro de 1961 a 6 de janeiro de 1963. Diante da conjuntura de partidos políticos fracos, o parlamentarismo não foi instituído com plena eficácia, não logrando surtir resultados benéficos, na forma falseada em que utilizado. Restaurado o presidencialismo, a nação atravessou por sucessivas revoltas, mesmo dentro dos quartéis, fato que acarretou a deposição de João Goulart por um golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964.

Foi baixado um Ato Institucional revogando, em diversos pontos, a Constituição de 1946. Após interinamente assumir o governo o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, tomou posse o Marechal Castelo Branco, que exerceu a Presidência até 1967. Durante seu mandato, foram exilados um sem número de políticos opositores ao regime. Expediu o Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965, cassando os partidos políticos e instituindo apenas dois, denominados Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ambos mantidos sob a tutela do governo. O Ato Institucional nº 3 instituiu eleições indiretas para

governos estaduais e para a própria Presidência da República. Em virtude desta última violência legislativa, foi eleito o Marechal Costa e Silva, ex-Ministro da Guerra, que governou de 1967 a 1969.

Por meio do Ato Institucional nº 4, estipulou-se as condições para a votação, no Congresso Nacional, do projeto do que seria a sexta Constituição Brasileira, que foi promulgada em 24 de janeiro de 1967 e passou a vigorar em 15 de março do mesmo ano, quando tomou posse o Presidente Costa e Silva.

#### **A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DE 1969**

O preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, fez consignar:... “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. [...]”. Mais adiante estabeleceu: “Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”. O Ato Institucional nº 4, de 6 de dezembro de 1966, por sua vez, espelhou o desejo do governo militar em reformular integralmente a Carta de 1946, a fim de “[...] assegurar a continuidade da obra revolucionária”.

Foi o Congresso Nacional, dentro das premissas constantes dos citados Atos Institucionais, investido de poderes constituintes, derivados, segundo o governo, da própria revolução vitoriosa. O prazo para a análise e discussão do projeto que seria apresentado pela Presidência da República, seria de pouco mais de um mês. Restava evidente o caráter falacioso da convocação. Atribuiu-se ao então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Carlos Medeiros Silva, a responsabilidade pela elaboração e redação final do projeto, no que foi auxiliado, no tocante aos critérios econômicos e financeiros que norteavam a política governamental, pelo economista Roberto Campos. Sem alterações relevantes, foi o projeto convertido, pelo Congresso Nacional, na Constituição da República de 1967, promulgada em 24 de janeiro.

O texto conformou diversas inovações. Aumentou sensivelmente as atribuições do Poder Executivo deixando em segundo plano os Poderes Legislativo e Judiciário. O “decreto-lei” foi fixado constitucionalmente, fato que acarretou, nos anos que se seguiram, por parte do Presidente da República, uma avalanche legislativa sem precedentes. A competência excepcional para legislar, na prática, tornou-se a regra. A título de cuidar de matéria atinente à Segurança Nacional, o Executivo abarcou as funções peculiares do Legislativo, fazendo deste um Poder sem maior relevância. A prática democrática do plebiscito praticamente inexistiu, mencionando apenas

“A consulta prévia às populações”, a ser regulada por lei complementar, para a criação de Municípios.

As inovações que a Carta de 1967 hospedou se traduzem, entre outras, pela diminuição da autonomia dos Estados; por alterações no sistema tributário; criação do instituto da lei delegada; previsão de eleições indiretas para Presidente e Vice-presidente da República, de notório caráter antidemocrático; restrição à liberdade de pensamento, a pretexto de coibir a prática de atos subversivos; suspensão de direitos políticos; aumento da participação do Estado na Economia e a possibilidade de intervenção nos negócios privados. Formalmente, manteve os direitos e garantias individuais constantes da Carta de 1946, deixando, todavia, à legislação ordinária, a incumbência de disciplinar os termos em que seriam exercidos.

Apesar de estabelecida a nova ordem, o Poder Executivo não se conteve. Em 13 de dezembro de 1968, o Presidente Costa e Silva lançou o Ato Institucional nº 5, ampliando o estado de exceção em vigor no país e inaugurando os “anos de chumbo”. Por fim, uma Junta de Ministros militares se incumbiu de elaborar o que afinal designou-se de emenda constitucional, que na prática deu nova redação à Carta de 1967. O Poder Executivo fortaleceu-se ainda mais.

A ditadura durou 21 anos. Nesse período, após o governo da Junta Militar responsável pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, o país foi governado pelo General Garrastazu Médici (1969/1974), pelo General Ernesto Geisel (1974/1979) e finalmente pelo General João Baptista Figueiredo (1979/1985). Após poderosa campanha nacional por eleições diretas para a Presidência da República e convocação de uma Assembleia Constituinte, e não havendo mais viabilidade na manutenção do governo ditatorial, foi eleito para a chefia do Executivo, ainda por pleito indireto, Tancredo Neves, antigo político da oposição. Adoeceu, entretanto, antes de tomar posse, vindo a falecer pouco depois. Diante de algumas pressões militares e de políticos até então na oposição ao regime de exceção, assumiu o Poder, em 15 de março de 1985, o então Vice-presidente José Sarney, político que durante a ditadura sempre a servira, e que pouco tempo antes de sua derrocada mudara de Partido. Sua posse, todavia, marcou o fim da revolução de 1964, dando início ao que se convencionou chamar Nova República.

Em 15 de novembro de 1986, foram eleitos os membros da Assembleia Nacional Constituinte, que afinal instaurou-se pelas mãos do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, em 1º de fevereiro de 1987.<sup>4</sup> Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a sétima Constituição do Brasil.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Assembleia Constituinte instalada em 1987, tal como se dera com a Carta de 1946, não laborou sobre um projeto apresentado pelo governo.<sup>5</sup> Instituiu-se uma Comissão especial, composta de membros da Assembleia que, dividida em várias subcomissões temáticas, elaborou o texto que serviu de base às discussões no Plenário. A grave situação econômica atravessada pelo país, aliada ao fato de que a ditadura militar alijara do cenário pátrio as críticas oriundas das oposições ao regime, contribuíram para transferir aos trabalhos constituintes a ilusória e insensata atribuição de solucionarem os complexos problemas nacionais por meio da futura carta política. O texto afinal promulgado é o mais longo, complexo e pleno de contradições, superando em muito o alcance e as pretensões de todas as Constituições brasileiras anteriores, somando 245 artigos nas disposições permanentes e gerais e mais 70 artigos nas disposições transitórias.

Denominada “Constituição Cidadã” pelo Presidente da Assembleia Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães, de um lado foi um diploma inovador. No campo das garantias individuais, notabiliza-se pela criação de novos mecanismos de garantia do cidadão (“habeas data”, mandado de segurança coletivo, ação direta de inconstitucionalidade), ao lado dos tradicionais “habeas corpus”, mandado de segurança e ação popular. O mesmo se diga quanto ao “mandado de injunção”, visando permitir ao cidadão e aos próprios entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a possibilidade de ingressarem em Juízo... “sempre que a falta de uma norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. O sistema tributário foi revisto. Modificou-se a distribuição de rendas federais, estaduais e municipais, mas foram ampliadas as despesas da União e redistribuiu-se as suas receitas aos demais entes federativos, apesar de óbvio que a conta não se fechava e o ônus seria transferido ao contribuinte. Restaurou a eleição direta para a Presidência da República, estendendo o voto aos maiores de 16 anos e aos analfabetos, privilegiando talvez mais a demagogia do que a democracia. Ampliou sensivelmente as atribuições do Poder Legislativo e reformulou a estrutura do Poder Judiciário. Cientes de que haviam feito uma carta confusa e complexa, lograram, ainda, nas disposições transitórias, esculpir dispositivo determinando fosse efetuada revisão constitucional cinco anos após a promulgação do texto.

A permissão outorgada ao Congresso Nacional para “autorizar referendo e convocar plebiscito” é, sem dúvida, elemento democrático. As práticas plebiscitárias são previstas expressamente para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; para a incorporação de Estados; e para a definição da forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presi-

dencialismo) que deveriam vigorar no País. A questão da forma e o sistema de governo foi objeto de plebiscito estatuído no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988, mantendo-se a república e o presidencialismo. Certamente, ao vincular ao sistema parlamentarista ao anacrônico regime monárquico, perdeu-se a oportunidade de se discutir, com serenidade e clarividência, os benefícios que o parlamentarismo poderia trazer ao país.

A Carta de 1988 cometeu retrocessos e hospedou dispositivos nitidamente destinados à legislação ordinária, com o que prejudicou, em diversos aspectos, a aplicação do texto naquilo que tem de positivo. O Congresso Nacional, talvez devido ao longo período de ostracismo, não logrou elaborar as inúmeras leis necessárias à regulamentação da carta. Diversos preceitos impediam a modernização da máquina estatal. Agrava o fato o número fabuloso de funcionários públicos que, nas últimas décadas, só fez aumentar sensivelmente o déficit público (também previdenciário), mas que pela Constituição não podem ser demitidos, ao menos na parcela maior. Talvez a pior criação da Carta de 1988 tenha sido a instituição da figura da medida provisória em substituição ao decreto-lei, que igualmente tem se prestado a promover verdadeiras avalanches legislativas por parte do Poder Executivo, sufocando as competências do Poder Legislativo.

O balanço geral da Constituição de 1988, diante dos paradoxos espelhados nos seus preceitos, é tarefa bastante difícil. As eleições presidenciais, promovidas em dois turnos no ano de 1989, levaram ao Poder Fernando Collor de Melo, que acabou por sofrer processo de *impeachment* e o seu mandato foi finalizado pelo Vice-presidente Itamar Franco. Eleito e reeleito, o Presidente Fernando Henrique Cardoso governou o país de 1995 a 2003, que por meio do Plano Real conteve a inflação e iniciou um amplo processo de reforma do aparelho do Estado com privatizações e ampla concessão de serviços públicos. Na sequência, com uma plataforma populista e demagógica, foi eleito Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu em 1º de janeiro de 2003. Em meados de 2005, em meio a inúmeras denúncias de corrupção, no escândalo denominado “mensalão”, o Presidente Lula vislumbrou a possibilidade de *impeachment*, mas as denúncias de corrupção não lhe alcançaram. Importantes nomes do Partido dos Trabalhadores foram condenados à prisão pelo Supremo Tribunal Federal. O Presidente Lula foi reeleito e também promoveu a eleição e a reeleição de sua sucessora, a Presidente Dilma Rousseff, cujo mandato deveria encerrar-se ao final de 2018. No entanto, em face de uma grave crise política, social e econômica decorrente da má gestão das contas públicas, iniciou-se um processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma, que foi afastada provisoriamente da chefia do Executivo, que passou a ser interinamente ocupada por seu Vice-presidente, o Professor e constitucionalista Michel Temer. No momento da finalização deste artigo, está pendente de julgamento de mérito o *impeachment* da Presidente Dilma no

Senado Federal. Em 2014 também se iniciou a apuração do maior escândalo de corrupção da história do Brasil (e um dos maiores do mundo). Foram presos altos dirigentes das maiores empreiteiras brasileiras. O ex-Presidente Lula e a Presidente afastada Dilma correm sério risco de indiciamento criminal. Na data de finalização deste artigo, o Procurador Geral da República solicitou ao Supremo Tribunal Federal a prisão do ex-Presidente Sarney, do atual Presidente do Senado Federal Renan Calheiros, do Presidente afastado da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha e o Senador (e recém-destituído do Ministério do Planejamento) Romero Jucá, por obstrução de justiça. É uma crise sem precedentes.

Em meados de 2016, não há previsão do desfecho da crise do governo Dilma. Quanto à Constituição, até junho de 2016, 92 emendas constitucionais já haviam sido feitas (além de mais 6 emendas de revisão, de 1994), em muito desfigurando o texto original, quando não o deixando ainda mais paradoxal e contraditório.

---

## CONCLUSÃO

A análise dos quase dois últimos séculos da história pátria, transcorridos desde a vinda da Família Imperial Portuguesa ao Brasil, no final de 1807, até os dias atuais, demonstra com indubitável clareza a importância dos movimentos constitucionais na vida da nação, sob cujo enfoque se projetaram as aspirações maiores do povo brasileiro.

A leitura dos textos magnos, todavia, sob a perspectiva da realidade política, econômica e social do país, existente em cada período, revelou um profundo abismo entre as pretensões albergadas nas diversas Cartas constitucionais e a sua efetiva realização, quando não espelhou contornos diametralmente opostos.

De tempos em tempos este hiato entre as previsões e a concretização dos ideais esculpidos nas Constituições, ensejou, como visto, a convocação de uma Assembleia Constituinte, quando não de apenas um Conselho de Estado ou ente semelhante, destinado a alterar o texto então vigente, como se nisso repousasse a solução dos complexos problemas nacionais, ou mesmo o estabelecimento de um regime democrático consistente. A enxurrada de decretos-leis e, posteriormente, de medidas provisórias, nas últimas quatro décadas, continuam a sufocar as competências do Congresso Nacional, com o que, como dito alhures, não basta o governo ser democraticamente eleito, ele tem de ser democraticamente exercido.

A gravidade de tal fato refletiu-se diretamente na ausência de uma ordem superior estável, o que levou inúmeros governos a desrespeitarem a Constituição sob

cuja égide exerceram poder, muitas vezes a título de adequá-la ao que lhes parecia ser, numa ótica particular, ou mesmo ideológica, o real anseio da nação.

Assim, a ausência de parâmetros rígidos a serem seguidos contribuiu à prática de políticas pragmáticas, diante das quais a segurança jurídica, as limitações constitucionais ao exercício do poder, ou mesmo as garantias fundamentais do cidadão, ideais maiores de um Estado de Direito, no qual se radica a Democracia, mostraram-se pouco relevantes a ponto de impedirem o progresso das pretensões governamentais. O poder, no país, não logrou ser freado. A doutrina de Montesquieu dos “*checks and balances*”, na prática brasileira, enfrentou sérios obstáculos.

Traduz, assim, a reflexão histórica, ainda que sintética, um apanhado da vida nacional que, no mais das vezes, refletiu a fragilidade das instituições pátrias, que não lograram ser preservadas pelos diversos ordenamentos constitucionais. Estes, por sua vez, ora se aproximaram, ora se afastaram dos verdadeiros anseios da nação, na razão direta do conteúdo, eficácia e permanência de seus ditames, aliada ao acato, maior ou menor, de seus preceitos, pelos governantes da ocasião. Nessa perspectiva, o encontro do elemento democrático, ou mesmo do antidemocrático, nas Cartas de 1824 até 1988, não necessariamente revelou sua concreção na realidade histórica. Mas, todavia, fornecem importantes, senão indispensáveis subsídios àqueles que propugnam a consolidação de um regime democrático no Brasil.

## AS PERSPECTIVAS DO ESTADO DE DIREITO E DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Na conjuntura atual, diante da complexidade, e muitas vezes da contradição dos dispositivos albergados na Constituição de 1988, somada à falta de vontade política em acatar plenamente a ordem vigente, os ideais democráticos, voltados não apenas à eleição dos governantes, mas ao exercício dos mandatos segundo pressupostos republicanos e próprios da Democracia, não parecem destinados a abandonar o terreno das aspirações, lançando raízes na realidade. Enquanto não substancialmente restringida a edição de medidas provisórias(\*), o Congresso Nacional se faz ouvir principalmente em momento de escândalos e menos como a Casa na qual se discutem os grandes anseios nacionais.

Montesquieu, ao tratar das formas de governo, a cada uma destinou um princípio fundamental, que seria a sua mola mestra. O da democracia é a “virtude cívica”, que se traduziria pela supremacia do interesse geral sobre o particular. Em sentido semelhante, o tratadista alemão Johannes Messner, conformando os aspectos basi-

lares da democracia moderna, sublinhou: “(...) *La democracia moderna no puede funcionar y subsistir, si no se desarrolla también la conciencia de responsabilidad política y la capacidad política de juicio del pueblo. No es que haya que esperar de cada ciudadano todo lo que se debe esperar de los políticos de profesión y de los hombres de gobierno. Pero su educación les ha de capacitar para comprender los dichos y expresiones políticas y para no considerar como auténticas soluciones lo que no sea más que una fantasía ideológica*” (In: *Ética Social, Política y Económica a la luz Del Derecho Natural*, Madrid: Ed. Rialp, 1967, p. 922)

O Professor Robert Maynard Hutchins, da Universidade de Chicago, por sua vez, ao versar quanto à formação necessária ao pleno exercício da democracia, defendendo uma educação liberal, assinalou: “*This Western devotion to the liberal arts and liberal education must have been largely responsible for the emergence of democracy as an ideal. The democratic ideal is equal opportunity for full human development, and since the liberal arts are the basic means of such development, devotion to democracy naturally results from devotion to them. On the other hand, if acquisition of the liberal arts is an intrinsic part of human dignity, then the democratic ideal demands that we should strive to see to it that all have the opportunity to attain to the fullest measure of the liberal arts that is possible to each.*” (In: *The Great Conversation – The Substance of a Liberal Education*, Chicago: Ed. Encyclopaedia Britannica, 1989, p. 5)

Tais aspectos, por sua extrema importância, não poderão deixar de ser seriamente apreciados, impondo-se soluções satisfatórias, caso se pretenda realmente estabelecer, com plena eficácia, um regime democrático, tanto à universalização do sufrágio quanto à forma e ao controle do exercício do Poder.

Igualmente relevante é a questão concernente à dimensão do Estado. O economista alemão Adolf Wagner já propugnara, a respeito do tema, no séc. XIX, uma lei empírica segundo a qual o governo cresce inevitavelmente, sempre tendendo o Estado a aumentar em tamanho e importância (cf. James Buchanan, *Hacienda Pública*, Madrid: Ed. Derecho Financiero, 1968, p. 54). No Brasil, tal se deu com incontrolável vigor. Isso pode ser visto em todos os governos da República, e com volúpia incomparável, no Governo Lula e de sua sucessora Dilma Rousseff.

Acresce salientar que Max Weber, em 1917, já vira na questão do predomínio cada vez maior da burocracia o problema futuro da democracia (cf. Johannes Messner, op. cit., p. 919). Solucioná-lo, portanto, reduzindo o tamanho do Estado, é pressuposto basilar de uma Democracia, tornando-o um Estado “Suficiente”, nem mínimo e nem máximo, como bem acentuado pelo Presidente Michel Temer. Diante dessa sintética exposição, muito distante de se esgotar o tema – que necessariamente passaria por aspectos pertinentes aos sistemas de voto e de representação, vinculados ao próprio exercício da soberania popular; bem como pela crítica aos partidos políticos,

tal como se apresentam no país; pelos mecanismos de controle do exercício do poder político e da própria divisão de poderes; além dos malefícios gerados pela extensiva edição de medidas provisórias – assume especial relevância frisar que, acima de todas as considerações doutrinárias e mesmo dos incontestes anseios da nação, resta esperar que os poderes constituídos estejam à altura de seu tempo, levando o país a caminhar pelos trilhos da legalidade, da ética e da transparência na gestão da coisa pública, a fim de que os primeiros raios da Democracia, que há muito tempo começaram a insinuar-se no cenário pátrio, não sejam eclipsados.

O Professor Ives Gandra da Silva Martins, no artigo “Crise da Democracia: O Povo” (*Jornal do Brasil*, 10/02/2005), fez preciosas considerações sobre os destinatários do poder:

*“Estou absolutamente convencido de que o povo só participará de uma democracia real, no momento em que puder controlar os governos e os governantes se reconhecerem como seus servidores.*

*Em verdade, todos os governantes são apenas e exclusivamente ‘servidores’ do cidadão. Não são seus senhores feudais.*

*Na democracia que idealizo para meu país, o cidadão deveria ser o senhor absoluto de todos os direitos sobre os governantes e estes, apenas seus servidores. Quem quisesse, como nas ordens hospitalares da Idade Média, servir ao povo, deveria abdicar de seus privilégios e ter como meta o bem da sociedade e não o próprio bem. Caso contrário, seria melhor continuar, fora da política e do governo, pois o serviço público exige ‘sacerdotes’ e não ‘proveitadores’.*

*Estou convencido de que, na verdadeira Democracia, quem merece o tratamento de ‘Sua Excelência’ é o cidadão. Não o agente público, quer seja ocupante de cargo administrativo ou eletivo, eis que sua presença nos quadros de qualquer dos poderes só se justifica enquanto sirva ao povo, e nunca quando passe a usufruir do poder como coisa própria, perseguindo inimigos e privilegiando amigos.*

*Na verdadeira Democracia, os direitos individuais deveriam ser garantidos por governos preocupados na promoção da sociedade. Apenas no dia em que os cidadãos tiverem consciência de que são mais importantes do qualquer burocrata ou político, é que poderão implantar o verdadeiro regime democrático. Até lá, serão apenas ‘administrados’.”*

É de se esperar que o Poder Judiciário, o mais elevado poder da República, faça presentes as palavras do patrono dos direitos da cidadania, Rui Barbosa, ao referir-

-se às democracias modernas, quando, dirigindo-se aos bacharelados paulistas de 1921, asseverou: “Dessas democracias, pois, o eixo é a justiça, eixo não abstrato, não supositício, não meramente moral, mas de uma realidade profunda, e tão seriamente implantado no mecanismo do regime, tão praticamente embebido através de todas as suas peças, que, falseando ele ao seu mister, todo sistema cairá em paralisia, desordem e subversão. Os poderes constitucionais entrarão em conflitos insolúveis, as franquias constitucionais ruirão por terra, e da organização constitucional, do seu caráter, das suas funções, das suas garantias apenas restarão destroços”.

Que seja, assim, seja em um regime presidencialista, parlamentarista ou semipresidencialista, ... “uma justiça tão alta no seu poder, quanto na sua missão!” (*Oração aos Moços*).

## BIBLIOGRAFIA

---

**BARBOSA**, Rui. Discursos, Orações e Conferências. Tomo II. São Paulo: Ed. Iracema, 1966.

**BONAVIDES**, Paulo. (Paes de Andrade) História Constitucional do Brasil. Senado Federal. Brasília, 1988.

**BRASIL**. As constituições do – Programa Nacional de Desburocratização. Fundação Projeto Rondon, Brasília, 1987. (Vários autores: CR 1891 – Octaviano Nogueira; CR 1934 – Celso Ribeiro Bastos; CR 1937 – Francisco Brochado da Rocha; CR 1946 – Aliomar Baleeiro).

**BRASIL**, Constituição da República Federativa do. São Paulo: Ed. Saraiva, 1988.

**BRASIL**, Constituições do. Instituto Tancredo Neves/Fundação Friedrich Naumann, Brasília, 1987. (vários autores: CI 1824 – Paulo Bonavides; CR 1831 – Cláudio Pacheco; CR 1934 – Josaphat Marinho; CR 1937 – Walter Costa Porto; CR 1946 – Manoel Gonçalves Ferreira Filho; CR 1967 – Ives Gandra da Silva Martins).

**BRASIL**, Curso Constituições do. Centro de Ensino à Distância, Brasília, 1987. (vários autores: CI 1824 – Octaviano Nogueira; CR 1891 – Aliomar Baleeiro; CR 1934 – Ronaldo Poletti; CR 1937 – Walter Costa Porto; CR 1946 – Aliomar Baleeiro e Barbosa Lima (Sobrinho).

**CAMPANHOLE**, Adriano e LOBO, Hilton. Constituições do Brasil. 9. ed., São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

**CONSTANT**, Benjamin. Princípios Políticos Constitucionais, ed. Liber Júris, Rio de Janeiro, 1989.

**FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 17. ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. A Democracia Possível. 2. ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 1974.

**HERÓDOTO**. História. col. Clássicos Jackson, v. XXIII, Rio de Janeiro, 1952.

**HUTCHINS**, Robert Maynard. The Great Conversation – The Substance of a Liberal Education. Chicago: Ed. Encyclopaedia Britannica, 1989.

**KELSEN**, Hans. Esencia y valor de la Democracia. Barcelona: Ed. Punto Omega, 1977.

**MARTINS**, Ives Gandra da Silva. Roteiro para uma Constituição. Rio de Janeiro: Ed. Forense/Academia Internacional de Direito e Economia, 1987.

\_\_\_\_\_. Comentários à Constituição do Brasil, (coautor Celso Ribeiro Bastos). v. 1, São Paulo: Ed. Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. Parlamentarismo ou Presidencialismo?, (coautor Celso Ribeiro Bastos), 2 vols., São Paulo: Ed. Forense, 1992.

**MESSNER**, Johannes. Ética Social, Política y Económica a La Luz Del Derecho Natural. Madrid: Ed. Rialp, 1967.

**MONCADA**, Cabral de. Filosofia do Direito e do Estado. São Paulo: Ed. Saraiva, 1950.

**MONTESQUIEU**, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. São Paulo: Ed. Saraiva, 1987.

**SALDANHA**, Nelson. O Estado Moderno e a Separação de Poderes. São Paulo: Ed. Saraiva, 1987.

**SINGER**, Peter. Democracia y desobediência. Barcelona: Ed. Ariel, 1985.

**PENSADORES**, OS. vários autores, (vols. Aristóteles, Platão e Rousseau). São Paulo: Ed. Abril, 1979.

**VIANNA**, Hélio. História do Brasil. v. 2 e 3., São Paulo: Ed. Melhoramentos, 1972.

**WORLD, GREAT BOOKS OF THE WESTERN**. Vários autores. (A Syntopicon of GBWW, vol. I, Democracy). Chicago: Ed. Encyclopaedia Britannica, 1989.

## NOTAS

**01**

*Princípios Constitucionais Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*, Coords. Carlos Mário da Silva Velloso, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, Roberto Rosas. São Paulo: Ed. Lex. 2005.

**02**

Para uma descrição histórica da evolução das formas de governo e de sua sistematização, incluindo a análise das peculiaridades de vários países, vide a destacada obra do Professor Ives Gandra da Silva Martins em coautoria com saudoso Professor Celso Bastos: *Parlamentarismo ou Presidencialismo*, 2 vol., Ed. Forense e Academia Internacional de Direito e Economia – AIDE.

**03**

Posteriormente, em 22 de novembro de 1890, foi também eleita uma Comissão Especial no Congresso Constituinte, formada por 21 parlamentares que, entre várias proposições, foi responsável pela que levou à criação de um Tribunal de Contas e à eleição direta para o Senado Federal. Entre eles foi eleito o jurista paulista e Senador por Mato Grosso Aquilino Leite do Amaral Coutinho, que é o patrono da Cadeira n. 67 da Academia Paulista de Letras Jurídicas, atualmente ocupada pelo autor do presente artigo e que é também seu tataraneto.

**04**

O autor do presente artigo, então recém-formado, pode levar às mãos do Deputado Ulisses Guimarães propostas relativas a temas discutidos na Assembleia Constituinte, por exemplo voltada à não inclusão do instituto da “medida provisória” no texto constitucional, por nela identificar um instrumento ainda mais intrusivo nas competências do Congresso Nacional do que o famigerado decreto-lei. A história demonstrou que a proposta estava correta e realmente as medidas provisórias em muito concorreram para sufocar as atividades legislativas nas últimas três décadas.

**05**

Houve um projeto elaborado por uma “Comissão de Notáveis” nomeados pelo Presidente Sarney, entre ele o jurista Ney Prado, atual presidente da Academia Internacional de Direito e Economia – AIDE. No entanto, tal projeto não chegou a servir de base para as discussões constituintes.

**(\*)**

O autor deste artigo presidiu a comissão da OAB-SP que, entre os seus insígnis membros, contou com o inestimável apoio do Professor Ives Gandra da Silva Martins. Esta comissão foi responsável pela redação de proposta de emenda constitucional vedando a edição de medidas provisórias em matéria tributária, que de forma mitigada foi incorporado ao texto constitucional, mas não com a abrangência pretendida. Integraram também a referida comissão os juristas Rubens Appobato Machado (Conselheiro Nato da OAB SP e ex-presidente do Conselho Federal da OAB-SP), Márcia Regina Machado Melaré (então Vice-presidente da OAB-SP), e os juristas Kiyoshi Harada, Gastão Alves de Toledo, Waldir Luiz Braga e Douglas Yamashita.

---

BREVE INTRODUÇÃO  
AO SISTEMA  
TRIBUTÁRIO DO  
PARLAMENTARISMO

**EDISON CARLOS FERNANDES**

Doutor em Direito pela PUC-SP, coordenador do Núcleo de Direito Tributário do CEU-IICS Escola de Direito, professor da FGV Direito São Paulo, titular da cadeira 29 da Academia Paulista de Letras Jurídicas – APLJ.



A história universal da tributação demonstra que a existência da incidência tributária é comum a todas as civilizações, independentemente da existência de um Estado (tal como conhecemos hoje), da forma de governo (república ou monarquia), do sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e do regime político (democracia, aristocracia, totalitarismo). Acontece que a combinação dessas variações pode garantir maior ou menor legitimidade à exigência de tributos. Portanto, é possível investigar quais seriam as características marcantes do sistema tributário parlamentarista.

### TRIBUTO E PARLAMENTARISMO: ORIGEM COMUM

Recentemente, comemorou-se os 800 anos da Magna Charta, assinada na Inglaterra em 1215 pelo rei João Sem Terra. Esse documento pode ser tomado como a origem comum do parlamentarismo e da tributação legítima. Em ambos os casos, o soberano perdeu parcela do seu poder, da sua competência, para a reunião dos “representantes do povo”, entendidos da maneira mais ampla possível.

A Magna Charta estabeleceu limites à atuação do monarca. Algumas das suas atribuições, especialmente aquelas relacionadas à coletividade – o que hoje poder-se-ia denominar atribuições de estado –, foram transferidas para o grupo dos barões, predecessor do parlamento moderno. Dentre essas atribuições estava a cobrança legítima de tributos.

Com o brocardo “non taxation without representation”, cunhou-se o que se denomina em tempos contemporâneos de princípio da legalidade. Não cabe ao soberano, ou ao Chefe de Governo, determinar a invasão constitucional e legítima do Estado na propriedade privada para dela obter recursos para a manutenção das atribuições públicas. A autorização para tal invasão, ainda que constitucional e legítima, ou melhor, exatamente para ser constitucional e legítima, não prescinde da decisão dos representantes do povo, reuniões no parlamento.

Juntamente com o sistema de governo mais próximo aos cidadãos, qual seja, o parlamentarismo, a ponto de conviver com monarcas e presidentes (república), fundamentou-se a participação dos próprios cidadãos na construção do sistema tributário. Mesmo que a Chefia do Governo também receba o escrutínio popular, o que acontece no sistema presidencialista, a sua representatividade não alcança a abrangência dos parlamentares eleitos. Assim, não seria exagero afirmar que o sistema tributário do parlamentarismo tende a ser “mais legítimo”, em razão da abrangência da representatividade popular, do que o sistema tributário construído no sistema presidencialista.

### TRIBUTO E GARANTIAS DO CIDADÃO-CONTRIBUINTE

A noção do tributo como instrumento para financiar as atribuições do Estado é comum a qualquer forma de governo, sistema de governo ou regime político. Nesse sentido, o conceito legal de tributo trazido pela Lei nº 4.320, de 1964, aplica-se a todos os Estados, independentemente de como constituído, porque se faz referência, exatamente, ao financiamento das funções públicas, nestes termos:

*Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.*

O tributo como receita pública derivada, repita-se, é conceito comum a qualquer Estado. Nas monarquias ou nas repúblicas, nas democracias ou nos estados totalitários, para ser cobrado pela estrutura do Poder Executivo comandada por presidente ou por primeiro-ministro, as atribuições públicas sempre terão de ser financiadas. Conquanto haja diversas outras formas de financiamento do Poder Público, com receitas originárias ou derivadas, é certo que a receita tributária é a mais relevante. Tal relevância se justifica porque o tributo é ontologicamente receita pública, sua essência e sua existência estão intimamente ligadas à arrecadação (embora o tributo pode ser exercido, excepcionalmente, na função indutora).

Se, na sua função arrecadadora, o tributo não depende de outras circunstâncias da organização estatal, como relação jurídica ele pode ter maior ou menor grau de legitimidade, na medida da representatividade dos cidadãos. Assim, o conceito legal de tributo previsto no Código Tributário Nacional – CTN pode se diferenciar em razão do sistema de governo: parlamentarismo ou presidencialismo. Veja-se o art. 3º do CTN para, em seguida, verificarem-se as garantias do cidadão-contribuinte:

*Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.*

Sendo uma “prestação”, o tributo deve ser entendido como relação jurídica. Ainda que haja discussão doutrinária sobre a justificativa da imposição tributária – se efetivamente uma imposição legal ou um acordo entre os cidadãos –, a sua natureza de relação jurídica prevalece em todos os casos. A referência expressa à “pres-

tação” diferencia os dois conceitos legais de tributo, e este último inclui o sujeito passivo em sua redação.

Por ser relação jurídica, o tributo deve ser instituído por lei, o que remete de volta ao princípio da legalidade: “*non taxation without representation*”. A Constituição Federal de 1988 reforça a legalidade tributária ao determinar, até de maneira redundante, dada a legalidade geral do art. 5º, II, que não existe tributo sem prévia lei, nestes termos:

*“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.”*

O princípio da legalidade deve ser analisado à luz do seu conteúdo e da sua forma, o que poderá distinguir um sistema tributário do parlamentarismo de maneira específica, com características próprias. Quanto ao conteúdo, indiferentemente, devem ser respeitados os elementos fundamentais do tributo, quais sejam: fato gerador, base de cálculo, alíquota, sujeito passivo, benefícios fiscais e penalidades (conferir art. 97 do CTN). É na forma da legalidade que o parlamentarismo demonstra a sua legitimidade superior.

A legalidade tributária, assim como a legalidade genérica, é cumprida por meio dos instrumentos previstos no art. 59 da Constituição Federal, a saber:

*Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:*

*I – emendas à Constituição;*

*II – leis complementares;*

*III – leis ordinárias;*

*IV – leis delegadas;*

*V – medidas provisórias;*

*VI – decretos legislativos;*

*VII – resoluções.*

No que concerne às emendas à Constituição e às leis complementares, não há característica aparentemente de relevância específica para o parlamentarismo, tendo em vista suas funções: alterar o texto constitucional, respeitando as cláusulas pétreas e disciplinar as matérias do Estado Federal, válidas para todos os entes federados, respectivamente. O mesmo acontece com os decretos legislativos e com as resoluções, que têm matéria específica para tratar. Tanto no presidencialismo quanto

no parlamentarismo esses quatro instrumentos legislativos são utilizados nas funções descritas, portanto, a diferença de sistema tributário nesses dois sistemas de governo se verifica nos demais instrumentos legislativos.

A lei ordinária é o instrumento por excelência do tributo, haja vista que a competência tributária, dada pela Constituição Federal, é exercida por meio desse documento legislativo. Conquanto não haja exclusividade do Poder Executivo na iniciativa da lei tributária<sup>1</sup>, não se pode negar a sua posição privilegiada nessa matéria. Sendo o Chefe do Poder Executivo oriundo do parlamento, seu compromisso na aprovação da lei ordinária tributária é caso de manutenção do governo, o que amplia a negociação para que os interesses do Estado e dos contribuintes sejam respeitados, não só em termos da legalidade, mas também dos outros direitos e garantias dos cidadãos-contribuintes (capacidade contributiva, igualdade, vedação ao confisco etc.).

No sistema parlamentarista, a lei delegada é inócua. De acordo com o art. 68 do texto constitucional, as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, no exercício da chefia do Poder Executivo, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. Quando a chefia do referido poder é exercida pelo primeiro-ministro, escolhido com respaldo no Congresso Nacional (Parlamento), não há porque ser prevista a delegação para elaboração de lei.

A principal distinção entre presidencialismo e parlamentarismo na forma de cumprimento da legalidade tributária está mesmo na edição de medida provisória. Aliás, esse instrumento legislativo é típico dos sistemas parlamentaristas, e que foi deturpado pelos presidentes da República Federativa do Brasil. A adoção do parlamentarismo no nosso País restabeleceria a ordem no uso das medidas provisórias.

A iniciativa da legislação tributária, propiciada pela edição de medida provisória, continuaria do Chefe do Poder Executivo, agora, oriundo do próprio Parlamento (Congresso Nacional). O efeito de eventual rejeição ou caducidade desse instrumento legislativo seria diametralmente distinto nos dois sistemas de governo. A experiência brasileira demonstra que quando uma medida provisória não é aprovada, por qual motivo for, o Presidente da República, que a editou, não sofre qualquer sanção, a não ser ter de aguardar a próxima sessão legislativa para propor a mesma matéria (art. 62, § 10); o que seria muito diferente no caso do parlamentarismo.

No sistema parlamentarista, não sendo aprovada a medida provisória, seja por qual motivo for, o primeiro-ministro perde a sua sustentação e deve ser substituído na Chefia do Poder Executivo. Assim, ganha força o seu compromisso na aprovação da iniciativa. Essa aprovação pressupõe também o apoio dos cidadãos-contribuintes-eleitores, que pressionarão os seus representantes no Parlamento (Congresso Nacional).

## GARANTIA DE REPRESENTATIVIDADE

---

As conclusões sobre a maior legitimidade do sistema tributário do parlamentarismo, cumprimento de maneira absoluta o “*non taxation without representation*” somente se verificará na prática se juntamente com a mudança do sistema de governo vier uma profunda reforma do sistema eleitoral. A garantia de representatividade dos cidadãos-contribuintes é incompatível com, por exemplo: **(i)** voto proporcional, sendo fundamental a adoção do sistema distrital; **(ii)** atual financiamento de campanha, fazendo-se necessária uma maior transparência na utilização dos recursos financeiros nos pleitos eleitorais; **(iii)** atual forma de responsabilidade por infrações eleitorais, o que inclui a esfera penal e a máxima celeridade nos processos judiciais (atualmente, embora a legislação eleitoral preveja essa celeridade, na prática, os processos judiciais de matéria eleitoral ainda demoram demasiadamente).

## NOTA

---

### 01

Conferir FERNANDES, Edison Carlos. *Direito tributário municipal*. Curitiba: Juruá, 2002, cap. 3.

---

## PARLAMENTARISMO

### **JOSÉ DE ÁVILA CRUZ**

Advogado, doutor em direito canônico pela Pontifícia Universidade Lateranense, do Vaticano. Professor da Faculdade de Direito São Paulo Apóstolo. Mestre em processo civil pela Pontifícia Universidade Católica, membro da Comissão de Reforma Política da OAB/SP, membro da Comissão de Resgate da Memória da OAB/SP, palestrante do Departamento de Cultura e Eventos da OAB/SP.

Em primeiro lugar, devemos deixar claro que a vocação histórica dos povos é fundamental para concluirmos sobre a adoção de um sistema de governo.

Realmente, “longe, pois, de se subordinar a ideologias da nossa época, apartadas da realidade, ou de uma razão de Estado fria, desumana e cruel, a Teoria do estado deve contribuir para a elaboração de um pensamento político orgânico, inspirado no respeito à vocação pessoal dos homens e à vocação histórica dos povos”<sup>1</sup>.

Portanto, não devemos fugir da realidade histórica, pois o nosso País antanho Estado unitário, passou a ser um estado dividido, em virtude de teoria inadequada à nossa realidade histórica, que fez tábua rasa da tradição, transportando para o Brasil a realidade histórica dos Estados Unidos da América. Naquele País surgiu uma revolução que deu novo sentido ao seu sistema de governo. Eram treze colônias que se uniram para combater a Inglaterra e consolidar sua independência. Nesse caso, faz sentido a união de Estados. Mas, na hipótese do Brasil esse mimetismo, emulação ou, deveras, imitação fez com que nosso país, de Estado unitário, passasse a ser união de Estados, transformando as antigas províncias em Estados, em antagonismo com o próprio devir histórico.

O mesmo ocorreu com o sistema presidencialista, imposto pela teoria republicana em 1899. O sistema de governo anterior à proclamação da república era parlamentarista, quando o Brasil manteve o segundo lugar da marinha mercante, perdendo somente para a Inglaterra. Infelizmente, no modelo presidencialista constatou-se a decadência da nossa marinha mercante.

“O período político mais estável que o Brasil conheceu foi à época do 2º império, em que o país possuía o sistema parlamentar de governo por aproximadamente 50 anos, mesmo enfrentando uma guerra externa, a que o país foi levado sem preparação, os Gabinetes se sucederam, mas a estabilidade permaneceu” (Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos em *Parlamentarismo ou Presidencialismo*, v. II, p. 110)

Verifica-se, portanto, que hoje o Brasil paga um alto preço pelo desprezo às tradições, assumindo o presidencialismo, sistema esse em desacordo com a realidade histórica. A imposição de sistemas de governos alheios às peculiaridades locais e à formação histórica dos povos gera crises insolúveis.

O sistema parlamentarista, que vigorou em nosso país com êxito no séc. XIX, deverá ser ripristinado a fim de que se respeitem inoculadas na alma nacional. Já restou sobejamente comprovada a sua eficácia, enquanto vigorou no Brasil o qual não estava endividado, não havia crises, corrupção inflação, como sói ocorrer atualmente sob a égide do presidencialismo.

No parlamentarismo, as câmaras baixa e alta podem obrigar os ministros dissidentes a renunciar, bem como todo o gabinete a demitir-se, porquanto há de se seguir a linha política predominante, sob pena de, com a perda da confiança, serem os

próceres do regime instados à demissão voluntária. Trata-se, pois as chamada responsabilidade política.

O ministério é obrigado a deixar o poder, sempre que perder o apoio da maioria parlamentar.

Como bem explica o Professor Ives Gandra Martins, “nenhum governo governa sem a confiança do povo, o parlamentarismo encontrou os meios para, sem trauma, afastar o mau governo e substituí-lo por governos que recebam o apoio popular atual”.

Entretanto, para que haja um funcionamento perfeito, devemos lembrar que pelo sistema parlamentar deverá ser reduzido o número de partidos, “pois sendo muitos os partidos, a linha governamental será, em regra geral, fruto de acordo de partidos que se compõem para constituir a coalizão majoritária – a ‘maioria’ o que significa que o programa de governo será fixado entre eles, à margem da vontade popular” (*Curso de Direito Constitucional*, Manoel Gonçalves Ferreira filho, São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 154).

Enfim, o poder político realiza o ideal, possibilitando a oportunidade que tem o centro ativo da sociedade política de impor uma organização idônea, por meio de um grupo de escol e não por intermédio de uma única.

Max Weber explica que o poder supõe a crença na sua legitimidade, decorrente da tradição. O poder é a alavanca motora da dinâmica social.<sup>2</sup>

Não nos determos na narrativa da evolução do mencionado sistema. O nosso objetivo neste trabalho é demonstrar as vantagens do parlamentarismo.

Concluimos, transcrevendo o texto Max Weber citado pela Professora Maria Garcia;

“Um parlamento forte e atuante realiza três coisas essenciais: 1º provê os meios institucionais para controlar efetivamente o desimpedido poder da burocracia; 2º gera a liderança política talentosa necessária para dirigir responsabilmente a atividade burocrática; 3º provê os mecanismos para manter responsável aquela liderança”<sup>3</sup>.

Dessa forma, entendemos que o sistema de governo ideal para Brasil é o Parlamentarismo. Não se alegue que já tivemos durante 16 meses, parlamentarismo e que foi rejeitado, pois isso ocorreu durante uma emergência, realizada de afogadilho, sem o devido esclarecimento ao povo.

Entendemos que, em face dos esclarecimentos expostos por renomados juristas durante a palestra, o sistema parlamentarista será frutuosamente implantado neste torrão, para felicidade e bem-estar do povo brasileiro

## BIBLIOGRAFIA

---

**DE GUSMÃO**, Paulo Dourado. *Manual de Direito Constitucional*, cap. X, Rio de Janeiro, 1957.

**FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

**GALVÃO DE SOUZA**, José Pedro. *Política e Teoria do Estado*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1957

**GANDRA MARTINS**, Ives. *O que é parlamentarismo monárquico*. Coleção Primeiros Passos, Ed. Brasiliense, 1993. e *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* de Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos – Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, Ed. Forense.

**GARCIA**, Maria. *Presidencialismo e Parlamentarismo*.

**WEBER**, Max. *Sociedad y Economía*. México, 1944, tradução, v. I, From Max Weber – Essays, London, 1947.

## NOTAS

---

### 01

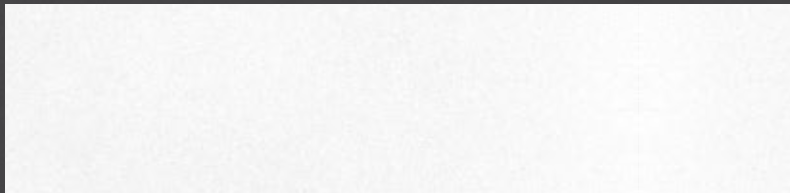
Galvão de Souza, José Pedro, *Política e Teoria do Estado*, São Paulo: Saraiva, 1957, p. 263.

### 02

Weber, Max, *Sociedad y economía*, México, 1944, tradução, vol. I, From Max Weber-Essays, London, 1947.

### 03

Maria Garcia, *Presidencialismo e Parlamentarismo*.



---

CADA POVO  
TEM O GOVERNO  
QUE MERECE?

**CARMEN SILVIA VÁLIO  
DE ARAUJO MARTINS**

Advogada, assessora jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, membro do Conselho Especial de Reforma Política da OAB-SO, membro do Conselho Superior de Direito da FECOMÉRCIO-SP.

Preliminarmente quero deixar claro que acho um atrevimento de minha parte tentar contribuir para com esta obra. Considero que estou aquém dos juristas e estudiosos que aqui apresentam suas considerações sobre o tema. Mas como os desafios que se colocam à nossa frente não devem ser evitados, mas, sim, enfrentados, vamos enfrentá-lo.

Mais do que um artigo ou estudo jurídico, venho neste texto suscitar algumas questões que me afligem e para as quais ainda não encontrei uma resposta satisfatória, confessando que ainda deposito minha crença no pensamento de Rousseau, que diz que todo poder emana do povo.

A Constituição Brasileira repete o ideal iluminista e faz constar, logo em seu primeiro artigo, o pensamento do grande filósofo francês:

*“Art. 1º – Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*

Estado, Forma de Estado, Sistema de Governo, Poder, Povo, Voto e [...] Política. São palavras que remetem aos ideais da Democracia, da Liberdade e da Justiça.

Mas como permanecer apoiado nesses sublimes ideais sem considerar o que a humanidade enfrentou desde os tempos e surgiram e se impuseram como ideais da sociedade ocidental?

Nesse exato momento, num intervalo da minha atividade profissional, ouço pelo sistema interno de som da Assembleia Legislativa de São Paulo as manifestações durante a audiência pública convocada para debater o Plano Estadual de Educação. Os oradores inscritos mal conseguem manifestar suas opiniões pois o público presente, em altos brados, emite palavras de ordem contra o Governo interino de Michel Temer. Plano Estadual de Educação? Nem pensar...

Por que me ateno a essas divagações? Porque ao nos propormos analisar sistemas de governo, não podemos fazê-lo sem levar em consideração a configuração dessa mesma sociedade.

Entre o Iluminismo, que recolocou o homem no centro do pensamento político em contraposição ao poder divino invocado para justificar o absolutismo monárquico, e esse início de séc. XXI a civilização vivenciou, dentre outros eventos não menos significativos, a Independência dos Estados Unidos da América, a Revolução Francesa, a Revolução Industrial, a Grande Guerra do início do séc. XX, (assim designada por Eric Hobsbawm), a Declaração dos Direitos Humanos, a chegada do homem na Lua, a Guerra Fria e o Terrorismo, sem falar na Revolução das Comunicações que ainda está em curso.

Somos compelidos a reconhecer que vivemos um momento de transição e significativa alteração das relações intersubjetivas e do comportamento social. O mundo ficou menor, os acontecimentos são levados a conhecimento de todos com apenas

um clique, enquanto o individualismo e a busca dos interesses pessoais e de grupos estratificados têm sobrepujado os interesses coletivos e sociais.

Tenho a sensação que vivemos a democracia das minorias. Que somos apenas grupos estratificados de uma sociedade pós-moderna.

Vivemos uma sociedade dicotômica. De um lado a globalização, de outro lado a individualização e estratificação em grupos detentores de direitos que lhe são peculiares, os chamados direitos das minorias.

Some-se a isso a inacreditável crise política que enfrentamos no País e de proporções ainda não mensuradas, pois quando achamos que não é possível que aconteça mais nada, lá vem mais uma gravação ou delação, que novamente abala as estruturas do poder nacional e a crença da população na classe política. Tenho dúvidas se Salvador Dalí seria capaz de pintar um quadro com tal configuração, ou se Gabriel García Márquez teria imaginado tal roteiro.

O individualismo e a estratificação social decorrente das novas formas de comunicação e sua velocidade somadas à crise instaurada no planalto central faz com que não nos reconheçamos no Parlamento.

Não reconhecemos o Poder Legislativo como a Casa onde reverberam os anseios sociais, como o Poder que, mais que nenhum outro, caracteriza o Estado Democrático de Direito.

Rejeitamos enfaticamente a ideia de que o Legislativo é o retrato político da nossa sociedade. Mas como negá-lo? Afinal, só está lá quem teve voto.

Sendo o parlamentarismo o sistema que confere ao Poder Legislativo o protagonismo na condução do governo, é inevitável a pergunta: Para qual direção estamos caminhando ao não nos reconhecermos ali? Se o poder emana do povo e se o Parlamento representa este povo, onde estamos falhando?

Antes de prosseguir esta análise, acho necessário esboçar algumas considerações, que podem embasar as assertivas que aqui exponho. Abro o parêntese:

*Poder. O que é poder?*

No “Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa” o verbete vem assim definido: “poder. **1.** ter a faculdade ou a possibilidade de;... **2.** possuir força física ou moral; ter influência, valimento... **3.** ter autorização para... **4.** ser capaz de, estar em condições de... **5.** correr risco de ou expor-se a... **6.** ter ocasião ou meio de; conseguir... **7.** ter tranquilidade, paciência para... **8.** ter força, vontade ou energia para... **9.** ter autoridade moral para... **10.** ter capacidade, força ou saúde para suportar... **11.** ter a oportunidade, o ensejo, a ocasião de... **12.** ter domínio ou controle sobre... **13.** direito ou capacidade de decidir, agir e ter voz de mando, autoridade...; e **14.** governo de um país, de um Estado, etc.” (grifo nosso)



O poder, na concepção de governo de um país, de um estado, é o objeto desta narrativa. Aqui cuidaremos do poder sob a ótica do poder do Estado, que remete quase que imediatamente à clássica ideia da Tripartição dos Poderes, escoimada no pensamento de Montesquieu – Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

A referência ao sistema de governo, faz com que as atenções se voltem aos Poderes Executivo e Legislativo. Não se cogita no compartilhamento do Poder Judiciário, e é assim que deve ser, tendo em vista sua natureza e suas características, sobre as quais não cabe aqui discorrer.

Também não se cuida do compartilhamento do Poder Legislativo, embora existam exceções confirmatórias da regra, como é o caso brasileiro das Medidas Provisórias, e outrora dos Decretos-lei. Remanesce ainda no arcabouço normativo conferido ao Poder Executivo a prerrogativa da edição de normas regulatórias não menos importantes, mas de menor estatura na hierarquia jurídica, por meio de Decretos, Resoluções e Portarias, essas últimas também conferidas ao Poder Judiciário no âmbito estrito de sua competência.

Em síntese, o poder de Estado traduzido na capacidade de elaboração de políticas públicas e sua execução é aquele conferido ao Chefe de Governo.

Observamos, portanto, que o poder de que se cuida tem por escopo o compartilhamento da parcela do poder estatal característico da governabilidade, daquele poder que possibilita a elaboração de programas e a execução de medidas concretas à sua consecução.

Dentre outras características, é a figura política do Chefe de Governo, presidente ou primeiro-ministro, que irá caracterizar o sistema de governo adotado no Estado.

A Chefia de Estado, por seu turno, está restrita à sua representação. É uma figura política que podemos caracterizar como detentora de uma função cerimonial.

## SISTEMA DE GOVERNO

Muito simplificada, são dois os sistemas de governo nos Estados Democráticos - o parlamentarismo e o presidencialismo, que podem aparecer em suas formas puras ou híbridas.

Consideradas suas formas puras, no presidencialismo a chefia do Estado e a chefia do governo estão concentradas numa única figura política – o Presidente da República, enquanto que no parlamentarismo a chefia do Estado, qual seja a repre-

sentação cerimonial do Estado, cabe à figura do Presidente da República ou do Monarca, e a chefia do Governo ao Primeiro-ministro.

Outra diferença é que no presidencialismo os ministros que compõem o Governo são indicados pelo Presidente da República e independem da aquiescência do Parlamento, enquanto no parlamentarismo os ministros que compõem o Gabinete dependem do voto de confiança do Parlamento.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho extrai características que considera fundamentais dos sistemas presidencialista e parlamentarista, dizendo que o modelo parlamentarista é caracterizado por três fatores primários:

1. Há interdependência entre o Executivo e o Legislativo;
2. A estrutura do poder Executivo é dualista, ou seja, há um Chefe de Estado (de atribuição cerimonial, que pode ser o Monarca ou o Presidente eleito) e um Chefe de Governo (de atribuição executiva, eleito pelo parlamento);
3. O mandato tem duração indeterminada, ou seja, a perda da confiança parlamentar interrompe o mandato a qualquer tempo;
4. O gabinete, formado pelo Primeiro-ministro (que exerce de fato as funções do Executivo), e pelos ministros auxiliares que compõem o conselho, dependem da confiança da maioria parlamentar.

Do presidencialismo ele extrai as seguintes características, que aqui exponho em apertada síntese:

1. Há independência harmônica entre o Executivo e o Legislativo;
2. O Poder Executivo é de estrutura unipessoal, cabendo ao Presidente a função cerimonial e executiva;
3. O mandato tem duração determinada.
4. Os ministros auxiliares são escolhidos pelo Presidente, que pode exonerá-los a qualquer tempo (pelo menos em tese).

A origem histórica de tais sistemas se deu na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente, e neles esses sistemas são encontrados em sua forma mais pura e vêm evoluindo através dos séculos sem qualquer solução de continuidade.

As monarquias constitucionais que sobrevieram após a formulação ininterrupta do parlamentarismo inglês, via de regra, o tem como sistema decorrente do Estado Democrático de Direito, em que o Monarca é o Chefe de Estado e o Primeiro-ministro o Chefe de Governo. São exemplos de monarquias constitucionais países como a Bélgica, Espanha, Noruega e Japão, além do Reino Unido.

Nessas, a figura do Monarca é cerimonial – ele é o Chefe de Estado e seu representante, mas com pouquíssimo ou nenhum poder político ou executivo, enquanto que a chefia do Governo é exercida pelo Primeiro-ministro, figura política dependente do voto de confiança do Parlamento e que pode, a qualquer tempo, ser destituído.

No presidencialismo puro também não há grandes dúvidas, já que o poder fica concentrado numa única pessoa política – o Presidente da República.

Em suas formas puras, tanto o presidencialismo quanto o parlamentarismo não suscitam maiores dúvidas.

O compartilhamento do poder executivo do Estado entre os Chefes de Estado e de Governo caracterizar-se-ia como parlamentarismo, e pode ser encontrado com clareza nas Monarquias Constitucionais.

Nas Repúblicas Democráticas Presidencialistas, essa fórmula tanto pode se apresentar como sistema parlamentarista ou como sistema semipresidencialista.

Quando nos aproximamos das formas híbridas ou mistas de sistemas de governo as dúvidas florescem. Nesses casos o poder, aqui entendido como aquele inerente à chefia de governo, será compartilhado ou dividido entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo. Essa distribuição pode ter variações consideráveis, indo de algum poder executivo atribuído ao Chefe de Estado, Presidente ou Monarca, até um compartilhamento mais efetivo do mesmo entre tais figuras políticas.

Alguns autores consideram a existência de formas mistas de presidencialismo, o semipresidencialismo aqui já referido, em que existe a figura de um Primeiro-ministro, que exerce apenas alguns dos papéis do Chefe de Governo, mantendo o Presidente autoridade executiva genuína, como é o caso, por exemplo da França e de Portugal.

Embora a simples presença do primeiro-ministro remeta à ideia do sistema parlamentarista, Maurice Duverger concebeu a ideia do regime semipresidencial. De fato a constituição francesa de 1958 foi em grande parte inspirada por seu pensamento, que também foi de grande influência na Constituição portuguesa de 1976.

Duverger considera que a legitimidade do governo provém de duas fontes democráticas, a presidencial e a parlamentar, e que desse modo, além da separação e interdependência dos poderes, deveria haver uma chave de segurança que permitisse o respeito à complexa lógica do sistema constitucional. Essa chave de segurança seria a possibilidade de o governo suscitar em casos específicos a aprovação de uma moção de censura que depende da maioria dos votos dos deputados – a “questão de confiança” ou o “compromisso de responsabilidade”.

Outra classificação híbrida que podemos aqui destacar é aquela designada “parlamentarismo racionalizado”, conceito desenvolvido por Mirkin-Guetzevicht.

Em brevíssimas palavras, o parlamentarismo racionalizado seria o regime parlamentarista em que as relações entre o governo e o parlamento são minuciosas e detalhadamente organizadas e onde há a supervisão dos procedimentos de comprometimento de responsabilidade do governo perante o parlamento.

Trata-se, sem nenhuma dúvida, de uma zona nebulosa, em que a efetiva classificação do sistema de governo dependeria da análise de outros fatores quando se tratar de compartilhamento do poder entre Chefe de Estado e Chefe de Governo.

## SISTEMA DE GOVERNO E POLÍTICA

Ensina o mestre Jorge Miranda que há um conceito jurídico de sistema de governo, no qual se atende às normas constitucionais que regulam a atividade dos órgãos governativos, e um conceito político, no sentido de ciência política, e que atende ao modo como esses órgãos desenvolvem as suas atividades e se relacionam entre si. Finaliza dizendo que há, naturalmente, uma conexão entre ambos.

*“Para compreendermos os sistemas de governo – sistemas de relacionamento dos órgãos da função política – temos de distinguir entre a visão jurídica e a visão política.*

*Devemos partir da visão jurídica para a política. Em primeiro lugar, porque os sistemas de governo se definem, antes de mais, com base num enquadramento de órgãos e estes vão ser descritos e depender, antes de mais, das normas constitucionais. Em segundo lugar, mesmo quando os factores de ordem política prevalecem sobre os jurídicos, mesmo assim estes conseguem resistir com autonomia e em momentos de crise ou de ruptura, ainda é o fator jurídico que vai agir e permitir determinadas formas de transição”. (Ciência Política – Formas de Governo, Pedro Ferreira Editor – 1996).*

*Lasswell e Kaplan, na obra Poder e Sociedade (1952) definem o processo político como “a formação, a distribuição e o exercício do poder”.*

Em *Estado, Governo e Sociedade* (para uma teoria geral da política) Norberto Bobbio afirma que “se a teoria do estado pode ser considerada como uma parte da teoria política, a teoria política pode ser por sua vez considerada como uma parte da teoria do poder”.

## PARLAMENTARISMO NO BRASIL

A adoção do sistema parlamentarista no Brasil, como sabemos, não é ideia nova. Aliás, o país já o vivenciou em duas ocasiões – no Império, sob a Constituição de 1824; e com a aprovação da Emenda nº 4, de 1961.

Na realidade, durante o período imperial o sistema de governo, embora denominado parlamentarista na prática não trazia em seu bojo suas características fundamentais, e à tripartição de poderes elaborada no “Espírito da Lei” foi acrescido o Poder Moderador.

O Primeiro Império foi efetivamente uma monarquia constitucional, e nossa Constituição de 1824 configurava-se na verdade uma Lei Magna, em que o Poder Executivo estava concentrado nas mãos de D. Pedro I, a quem também cabia o Poder Moderador.

Durante o Segundo Império, e em virtude da emancipação antecipada de D. Pedro II, deu-se uma leitura da Carta Magna mais próxima ao parlamentarismo.

Mas como aceitar que efetivamente o regime foi adotado no País se, além de deter os Poderes Executivo e Moderador e nomear livremente os ministros de Estado, era também deferido ao monarca a prerrogativa de escolher os Senadores, mediante a apresentação de lista tríplice, e dissolver a Câmara? O poder não emanava do povo.

O Movimento Republicano, que culminou com o fim do Império Brasileiro, não propugnava ostensivamente o sistema presidencialista, pelo contrário.

Afonso Arinos, que embora tenha sido o relator que exarou o Parecer contrário à Proposta de Emenda Constitucional nº 04, de 1949, à Constituição de 1946, acabou transformando-se num árduo defensor do sistema parlamentarista já em 1961, e em pronunciamento na Sessão da Assembleia Nacional Constituinte de 22 de março de 1988 disse:

*“[...] o Brasil não está fazendo ma opção inédita se adotar o sistema parlamentarista. A República nasceu parlamentarista. Pouco se presta atenção a isto. O Manifesto Republicano, de 03 de dezembro de 1870, escrito por Quintino Bocaiuva e Saldanha Marinho... não toca na palavra “Presidência”, não fala na República Presidencial [...] Desafio a quem queira me contestar. O Manifesto é parlamentarista.”*

A adoção do parlamentarismo no Brasil pela segunda vez decorreu da grave crise política que se instaurou com a renúncia de Jânio Quadros e a consequente posse de João Goulart. A história, por ser mais recente, ainda está presente na vida política brasileira.

Instaurado por meio da Emenda nº 04, de 1961 (também chamada de Ato Adicional), a adoção do sistema foi feita para possibilitar a posse do vice-presidente João Goulart que enfrentava sérias resistências por parte das Forças Armadas, posto ser considerado comunista. O sistema nasceu doente e teve vida breve, apenas 15 meses. O resultado, todos conhecemos. O poder foi retirado do povo.

A mudança do sistema de governo também foi objeto de plebiscito realizado em 21 de abril de 1993, ocasião em que a população foi chamada às urnas para escolher entre as formas de governo – Monarquia ou República, e os sistemas de governo – Parlamentarismo ou Presidencialismo.

A título de curiosidade segue abaixo a cédula de votação do plebiscito de 1993.

	FORMA DE GOVERNO	SISTEMA DE GOVERNO
1	MONARQUIA	1 PARLAMENTARISMO
2	REPÚBLICA	2 PRESIDENCIALISMO

*fac-simile da cédula de 1993*

A proposta não obteve êxito, não por se tratar do parlamentarismo em si, mas sim porque naquela ocasião vinculou-se o sistema de Governo à forma do Governo. No entendimento da maior parte da população, estou convicta, o parlamentarismo ficou identificado com a retomada da monarquia, com correntes distintas de sucessores da família imperial reivindicando sua legitimidade para “reassumir a coroa”.

A análise do resultado do plebiscito indica a alta rejeição da possibilidade de adoção da forma monárquica de governo. Sua votação foi inferior aos votos brancos e nulos.

Forma de Governo		Sistema de Governo	
Monarquia	10,25%	Parlamentarismo	24,91%
República	66,26%	Presidencialismo	55,67%
Branco	10,29%	Branco	4,85%
Nulos	13,20%	Nulos	14,58%

*(Fonte – TSE)*

Este breve rascunho sobre os precedentes históricos do parlamentarismo no Brasil parecem indicar que sua adoção esteja fadada ao fracasso. Mas apenas parece.

Hoje, em 2016, temos diversas Propostas de Emenda Constitucional tramitando no Congresso Nacional e a discussão sobre a adoção do Sistema Parlamentarista está de novo em pauta.

Aqui cabe a pergunta. Seria esse momento de crise política aguda que vivemos ideal para cogitar-se na adoção do sistema parlamentarista?

Remeto-me novamente a Afonso Arinos de Melo Franco, que em ocasiões distintas, ambas de crise política, opinou de maneira divergente sobre os rumos a serem tomados na estruturação do sistema de governo pátrio.

Em 1958, este grande jurista prefaciou a obra “Presidencialismo ou Parlamentarismo”, editada pela Livraria José Olímpio e que contém os votos proferidos por ocasião da análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 04, de 29 de março de 1949, à Constituição de 1946.

A atualidade do texto me impressionou de tal forma, que reproduzo abaixo trecho que, não fora o registro exato da época em que foi redigido, diria eu ter sido inspirado no momento político atual brasileiro.

*“Diz conhecida anedota inglesa que os argumentos podem mudar a opinião dos deputados, mas nunca seus votos. No caso do parlamentarismo deu-se comigo, até certo ponto, fenômeno inverso: argumentos poderosos, decorrentes da observação dos fatos políticos, mudaram meu voto, sem alterar substancialmente a minha opinião sobre os aspectos exclusivamente jurídicos do problema. Esta afirmativa poderia parecer paradoxal e, até, meio cínica, se não se justificasse por motivos a que podem faltar certos ou fundamento, mas nunca sinceridade e boa-fé.*

*Ao iniciar sua exposição devo reiterar que as razões mais influentes no meu espírito foram colhidas na experiência dos fatos e não na ciência dos livros. A observação do drama brasileiro desde a posse de Vargas, em 1951, passando pelo espetacular fracasso de seu governo e o triste fim de 1954, até a absurda crise de 1955, de cujo desfecho, com o golpe de Estado de novembro, emergiu o frágil governo atual, não foi para mim, atividade desinteressada e distante. Investido desde 1952, da liderança de meu partido na Câmara, e, em seguida, da Minoria e da Oposição, pude viver uma experiência sem precedentes para qualquer outro deputado da República.*

[...]

*Acompanhei, assim, de dentro, em um de seus momentos mais críticos, o processo de desajustamento profundo da máquina do presidencialismo brasileiro. Refletindo sobre ele, à*

*luz dos acontecimentos que vivera diretamente, ou acompanhara de perto, cheguei à conclusão de que tal desajustamento se projeta para fora do campo estritamente institucional e atinge toda a complexa realidade nacional, instabilizando a sua estrutura e entorpecendo o seu desenvolvimento.”*

## RESPONSABILIDADE

Compartilho da opinião do Professor Ives Gandra Martins quando repete Raul Pila e diz: “O Parlamentarismo é a responsabilidade a prazo incerto e o Presidencialismo a irresponsabilidade a prazo certo”. Está aí a nossa história recente a corroborar esse pensamento.

Uma das vantagens apontadas ao Sistema Parlamentarista está o fato de que a destituição do detentor da Chefia de Governo é menos traumática do que no Presidencialismo. O voto de desconfiança do Parlamento é o bastante para a queda do Gabinete, enquanto no Presidencialismo o processo é longo e gera a instabilidade social durante seu percurso. Bem o sabemos. Estamos vivenciando tal experiência nesse exato instante.

Mas, voltando, de qual responsabilidade que se trata? A do Poder Executivo, a do Poder Legislativo, ou de ambos? A responsabilidade pessoal ou a responsabilidade coletiva? E, se o poder emana do povo, não estamos nos esquecendo da responsabilidade do eleitor? É o voto um exercício de direito ou um dever?

Responsabilidade do governo significa que as autoridades públicas (eleitas e não eleitas) têm a obrigação de explicar e fundamentar as suas decisões e ações aos cidadãos. Como sabemos, uma das diferenças fundamentais entre o público e o privado reside no fato de que ao primeiro é permitido agir em conformidade com o que a lei permite, e ao segundo é defeso agir da forma que a lei proíbe. Ou seja, o sistema jurídico deve conter uma série de normas que estabeleçam os limites das ações do Governo, bem como de normas capazes de fiscalizar se tais limites estão sendo respeitados. A responsabilidade pública está delimitada no regimento jurídico.

A responsabilidade do governo é alcançada por meio do uso de uma variedade de mecanismos – políticos, legais e administrativos – que tem como objetivo de impedir a corrupção e de assegurar que as autoridades públicas continuem responsáveis e acessíveis às pessoas a quem servem. Na ausência desses mecanismos, a corrupção floresce.

Já a responsabilidade do indivíduo está delimitada pelas normas que coíbem determinados comportamentos e, além do delimitador legal, apresentam-se até com maior força os princípios do caráter e da moral do indivíduo.

Parece no mínimo curioso que os Poderes de Estado objeto das maiores críticas e descontentamento populares sejam aqueles cujo acesso se dá por meio do voto.

Sabemos que atualmente no Brasil o Poder Legislativo tem exercido grande influência sobre o Poder Executivo, principalmente no que tange à nomeação de ministros, presidentes e diretores de empresas públicas etc., muitas vezes, deixando transparecer que o Presidente da República parece estar à mercê das vontades e dos interesses pessoais dos parlamentares. Numa sociedade estratificada, plural e individualista, como conceber a conexão possível entre o perfil público e o perfil privado do agente político?

Não resta ao eleitor nenhuma responsabilidade face à composição do Congresso Nacional?

Entendo que, além da estrutura jurídica do Parlamentarismo ser de fato aquela capaz de estar mais próxima dos anseios sociais, outorgar ao Poder Legislativo uma participação efetiva e clara na execução das políticas governamentais, com regras explícitas de quais deveres e atribuições lhe pertencem, obstará o processo de compartilhamento do Poder Executivo que vimos experimentando na nossa história recente, o designado Presidencialismo de coalizão.

A responsabilidade outorgada trará consigo o comprometimento com ideias e programas de governo, e não mais com os projetos de poder que tem imperado na nossa tão sofrida democracia.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o triste quadro político deste momento, acho que o grande benefício que pode ser retirado é que a população parece começar a ter uma participação mais consciente na política. Nunca se falou tanto sobre Constituição, estrutura de Governo e sobre legislação como hoje em dia.

Os fatos negativos da política nacional, que surgem dia após dia, parecem ter despertado na população um interesse genuíno sobre política, embora acredite que ainda não houve a conscientização de que os atores deste enredo, os políticos, não chegaram aos palcos por acaso. Cada um deles cumpriu as regras em vigor – filiaram-se a um partido político, participaram de convenções, candidataram-se e, o mais importante, receberam votos e foram eleitos democraticamente.

Inobstante isso, pesquisas do Instituto Datafolha revelam que a opinião pública reprova de modo inquestionável o desempenho dos deputados e senadores.

Um quadro resumido com o resultado de duas pesquisas disponíveis no site do referido instituto, realizadas em 2013 e 2015, mostram a maciça reprovação do Congresso Nacional.

Ano/Avaliação	Ruim/Péssima	Regular	Boa/Ótima
2013	42%	40%	13%
2015	53%	34%	8%

(Fonte - Instituto de Pesquisas Datafolha)

Ressalte-se que de novembro de 2015, data da pesquisa mais recente, até hoje o curso dos acontecimentos políticos provavelmente aumentou a rejeição popular aos representantes do Poder Legislativo.

Um dia conversando com a minha primeira chefe na Assembleia Legislativa e falando sobre política, evidentemente, ela me disse, com seu jeito incisivo, mais ou menos isso – *As leis podem mudar, os parlamentares podem mudar, mas o eleitor não muda.*

Ainda tenho esperança na mudança de consciência do eleitor, estou convicta de que a evolução democrática reside no exercício contínuo do direito ao voto, e que há de chegar o dia em que quando perguntarmos para algum amigo em quem votou nas últimas eleições para o Poder Legislativo a resposta seja mais exata do que “não me lembro”.

Recorro mais uma vez a Afonso Arinos: “O êxito dos regimes depende muito mais do espírito com que são aplicados e da correspondência com o meio social que pretendem governar, do que da sua estrutura jurídica”. Esta correspondência dependerá de cada um de nós.

Está e estará fadado ao fracasso o país em que o povo não tenha consciência de seu voto, a ponto de não se reconhecer no Poder Legislativo. É ele o Poder que legitima o Estado Democrático, e é nele que a nossa sociedade está retratada, gostemos ou não desse retrato. Só integra o Legislativo aquele que obteve votos, e cada um de nós é responsável por essa configuração, seja pela ação ou pela omissão – quando votamos ou quando anulamos nosso voto. Somos agentes ou pacientes da vida política nacional?

Resta não respondida a pergunta: Cada povo tem o governo que merece?

---

# PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

PONDERAÇÕES CRÍTICAS

## ANDRÉ L. COSTA-CORRÊA

Professor, conferencista e consultor em direito público. Coordenador e professor convidado do CEU-IICS Escola de Direito (SP). Professor e pró-reitor de graduação do UNICIESA (AM). Professor e pesquisador visitante na Brooklyn Law School. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pelo CEU-IICS Escola de Direito (SP). Mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas (APLJ) – cadeira 26. Membro da União dos Juristas Católicos de São Paulo, da International Fiscal Association, da Associação Brasileira de Direito Financeiro e do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO-SP.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo visa traçar algumas considerações sobre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista<sup>1</sup>.

Preliminarmente, é imperioso reconhecer que a atual quadra política brasileira implica uma profunda reflexão sobre o sistema político e, sobretudo, sobre o modelo de Governo adotado – a saber: o regime presidencialista. Seja porque a sempre presente crise institucional e de representação política não atinge apenas e tão somente os representantes legislativos, mas também os membros políticos do Executivo locais, regionais e nacional. Seja porque as pressões sociais – reforçada pela aguda crise econômica em que o país encontra-se mergulhado no momento de escrita deste trabalho – exigem uma ação que vai além da mera troca de mandatários e da responsabilização dos agentes públicos que tenham cometido crimes comuns ou de responsabilidade política, visto que surge (ou cresce) no seio social a consciência de que o modelo presidencialista e de representação proporcional talvez não sejam mais os melhores mecanismos de representação democrática por não conseguirem atender mais ou plenamente aos anseios sociais. Ressalte-se, entretanto, que não se tem garantia de que a modificação de tais mecanismos de representação possam promover efetivamente a estabilidade econômica e política da sociedade brasileira e a paz social pelo afastamento das cíclicas crises institucionais, pois tais questões se fundamentam em bases mais extensas do que o mero sistema de governo de representação política; bem como porque a instauração de nova forma de governo e/ou de representação política liberará novas ondas de pressão, antes reprimidas ou inexistentes.

Todavia, a incerteza do sucesso quanto à troca da forma de Governo e/ou do modelo de representação política não pode e nem deve impedir a reflexão sobre os pontos positivos e negativos da adoção de outros modelos de regime de Governo (*v.g.*, o modelo parlamentar de governo) ou de representação política (*v.g.*, representação direta, distrital, distrital mista etc.). Pelo contrário. O momento atual é propício à tentativa de ajustes no modelo de regime Governo e de representação política dada a simpatia social quanto à modificação desses pontos no sistema político brasileiro.

Assim, o presente estudo tem o objetivo de identificar o(s) problema(s) do atual mecanismo de regime de governo brasileiro (regime presidencialista), mostrar os pontos positivos ou de qualificação (fundamentais) desse sistema, apresentar os quesitos positivos do sistema de governo parlamentar e, ao término, analisar os possíveis benefícios e prejuízos da adoção de um regime de governo parlamentar.

## PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: A IDENTIFICAÇÃO DE UM PROBLEMA

A principal crítica que tem sido realizada no Brasil é quanto ao modelo de Presidencialismo de coalizão que se tem praticado nos últimos anos. Assim, cabe a análise do que seja uma “presidencialismo de coalizão”, bem como de seus problemas em nosso país.

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi adotada por Sérgio Abranches no estudo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” – ressalte-se que tal estudo, apesar de ter sido escrito em 1988, ainda é atual porque suas reflexões sobre as causas macropolíticas de nossas fragilidades ainda são aplicáveis aos problemas de nossa sociedade no dias atuais, bem como as consequências apontadas pelo autor ainda continuam gerando externalidades negativas para a sociedade brasileira.

Nesse estudo, Abranches pondera que o plano macropolítico brasileiro é marcado por disparidades de comportamento – desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados – e por um “pluralismo de valores” – o qual é marcado pela constatação de que “diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais” – que não possibilitam a “adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política”. Da mesma forma, verifica-se um pluralismo no tocante aos objetivos, aos papéis e atribuições que a sociedade atribui ao Estado, o que possibilita “matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público”<sup>6</sup>; bem como, possibilita o acúmulo de “insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal”.

Ademais, segundo Abranches, a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. E, por consequência, estimula a proliferação de incentivos e de subsídios e a expansão da rede de proteção estatal e também das regulações estatais – o que, paradoxalmente, tem progressivamente diminuído a capacidade das ações governamentais porque os governos passam a enfrentar “uma enorme inércia burocrático-orçamentária, que torna extremamente difícil a eliminação de qualquer programa, a redução ou a extinção de incentivos e

subsídios, o reordenamento e a racionalização do gasto público<sup>8-9</sup>". Isso, por consequência, enfraquece a capacidade do governo de enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente e de resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento<sup>10</sup>.

Abranches afirma que o modelo de presidencialismo de coalizão no Brasil é marcado por uma "certa informalidade pré-institucional nas transações políticas, superposta à continuidade da gestão por meio de um aparelho estatal marcado ainda pelas distorções produzidas pelas regras burocrático-autoritárias de direção política"<sup>11</sup>. O que possibilita com que o referido autor conclua que: "no plano político, é como se o governo precedesse o regime"<sup>12</sup>.

Segundo Abranches,

*[...] a dinâmica macropolítica brasileira tem se caracterizado, historicamente, pela coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores. Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Seria ingênuo imaginar que este arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrariamente ou fortuitamente ao longo de nossa história. Na verdade, expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social. Tais características compõem uma ordem política que guarda certas singularidades importantes no que diz respeito à estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais por que passou o País nas últimas quatro décadas, do grau de heterogeneidade estrutural de nossa sociedade e da decorrente propensão ao conflito<sup>13</sup>.*

Porém, segundo demonstrado por Abranches<sup>14</sup>, o Brasil adota muitas das mesmas características institucionais das 17 democracias mais estáveis e relevantes no pós-guerra. Conclusão que pode ser atestada conforme visualização da tabela ao lado.

**CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS PRINCIPAIS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS E DO BRASIL (1946-1964)**  
(Dados referentes aos outros países – 1970's)

País	Regime Eleitoral	Estrutura do Parlamento <sup>1</sup>	Forma de Governo	Nº. Partidos <sup>2</sup> +5% Cam. Pop.	% Grandes Coalizões <sup>3</sup>
Alemanha	Misto (Prop. Maj.)	Bicameral	Parlam.	03	28
Austrália	Majoritário <sup>4</sup>	Bicameral	Parlam.	03	00
Áustria	Proporcional	Bicameral	Parlam.	03	19
Bélgica	Proporcional	Bicameral	Parlam.	06	16
Canadá	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	04	00
Dinamarca	Proporcional	Unicameral	Parlam.	05	00
EUA	Maj. Distrital	Bicameral	Pres.	02	00
Finlândia	Proporcional	Unicameral	Pres. <sup>5</sup>	06	42
França	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	04	74
Holanda	Proporcional	Bicameral	Parlam.	07	49
Itália	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	43
Japão	Maj. Distrital <sup>6</sup>	Bicameral	Parlam.	04	20
Noruega	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	00
N. Zelândia	Maj. Distrital	Unicameral	Parlam.	02	00
Inglaterra	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	02	13
Suécia	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	00
Suíça <sup>7</sup>	Proporcional	Bicameral	Colegiado	05	74
Brasil (1946)	Proporcional	Bicameral	Pres.	05	80
Brasil (1986)	Proporcional	Bicameral	Pres.	04	
% Proporcional 69%		nº Média de Partidos 04			
Distrital 41%					
Bicameral 88%					
Parlam. 88%					

1. Fonte: V. Herman e F. Mendel, *Parliaments of the world*, Londres, MacMillan, 1977  
 2. Fonte: T. Mackie e R. Rose, *The International Almanac of Electoral History*, Nova Iorque, Free Press, 1974.  
 3. Fonte: A. Lijphart, "Power-Sharing versus Majority Rule...", op. Cit.  
 4. O sistema australiano é majoritário por transferência simples.  
 5. Presidencialista, mas o parlamento pode demitir o gabinete.  
 6. Regime majoritário, mas com distritos plurinominais.  
 7. O Executivo é composto por um Conselho Federal, de sete membros, eleitos pelo parlamento. O presidente e vice-presidente são escolhidos entre os sete, para mandatos de um ano. Inexiste o voto de desconfiança.



Ressalte-se, porém, que no Brasil existe um multipartidarismo exagerado<sup>15</sup>, i.e., existe uma proliferação exagerada de agremiações políticas – tanto isso é verdade que no momento de formulação deste estudo, o Tribunal Superior Eleitoral reconhecia a existência de 35 partidos políticos<sup>16</sup>, mas apenas 27 deles possuíam “representantes eleitos” na Câmara Federal e tão somente 17 possuíam representantes no Senado Federal<sup>17</sup>.

Tal multipartidarismo, associado ou não ao modelo de escolha proporcional dos representantes políticos dos Parlamentos, faz com que os sistemas presidencialistas de governo busquem a implantação de uma necessária coalizão partidária porque, quase sempre, o partido político do chefe do Poder Executivo não consegue obter votos suficientes para eleger a maioria nos referidos Parlamentos – em especial, no tocante ao Congresso Nacional. Pondere-se, por outro lado, que essa situação não é uma exclusividade do sistema político brasileiro porque, conforme identificado na Tabela 1 acima, o governo de coalizão se repete também em outras democracias (presidencialistas ou parlamentaristas) que apresentam um número elevado de partidos políticos<sup>18</sup> – independentemente de possuírem ou não o mesmo modelo de representação popular; porém, o caso brasileiro destoa das demais democracias pluripartidárias de coalizão porque o nosso pluripartidarismo não decorre de uma efetiva pluralidade e heterogeneidade social porque não apresentamos uma elevada clivagem cultural e/ou religiosa como, por exemplo, a Holanda, a Finlândia, a Itália e, dentre outros, a França<sup>19</sup>. O multipartidarismo, como posteriormente melhor será evidenciado, no Brasil, é mais fisiológico do que uma decorrência político-social.

Em face disso, Abranches identifica como “presidencialismo de coalizão” o modelo composto pelas seguintes características: **(a)** escolha proporcional de representantes; **(b)** multipartidarismo; **(c)** presidencialismo “imperial”<sup>20</sup>; **(d)** existência de grandes coalizões político-partidárias para a eleição do chefe do Poder Executivo; **(e)** instabilidade (alto risco)<sup>21</sup>; e **(f)** ser baseado, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis dos partidos políticos que integra a coalizão – que são, inclusive, evidenciados quando da formação da própria coalizão.

Assim, o presidencialismo de coalizão brasileiro implica que a governabilidade e a estabilidade institucional dependam de alianças políticas regionais e de uma grande capacidade de negociação do chefe do Poder Executivo com o Poder Legislativo.

Outro ponto importante que merece reflexão no sistema de governo presidencialista de coalizão é a divisão dos Ministérios entre as forças políticas que compõem a coalizão. Nem sempre a divisão dos cargos nos Ministérios ou na máquina pública é realizada de forma a manter a proporção eleitoral entre os partidos políticos no Parlamento ou das forças políticas regionais. Por vezes, inclusive, a divisão obedece um critério partidário-regional a fim de atender a “ocupação” de Ministérios ou de car-

gos de “qualidade” inferior – situação que pode possibilitar com que determinados Ministérios e/ou posições na máquina administrativa menos importantes se transformem em “jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados”<sup>22</sup>, o que possibilita com que “as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevem os ‘prêmios’ (*pay-offs*) associados a ministérios secundários”<sup>23</sup>. Além disso, a divisão dos Ministérios e/ou dos cargos na máquina pública, em um sistema de coalizão, leva em consideração, também, a feição mais “política” ou “econômica” (relacionada aos gastos) das posições políticas a serem ocupadas, visto que normalmente os cargos políticos são indicados pelos partidos políticos, em face de seus interesses eleitorais, enquanto que os cargos de feição econômica (relacionados ao elevado grau de “despesas”) são ocupados por membros de elites regionais. A importância se dá porque a divisão das forças políticas na coalizão é um elemento constante de instabilidade institucional à sua própria existência.

Em face disso, em um sistema presidencial de coalizão é necessário um mecanismo de arbitragem adicional aos possíveis mecanismos de regulação de conflitos partidários, a fim de conferir estabilidade à própria coalizão e de defender institucionalmente o regime (e, inclusive, a autoridade presidencial) e a autonomia legislativa. Tal mecanismo é fundamental para diminuir possíveis tensões entre o Executivo e o Legislativo, visto que possibilitará resolver possíveis impasses e contrariedades políticas de conjuntura que ponham em risco a coalizão – e, por consequência, o próprio Governo.

No tocante ao presidencialismo de coalizão brasileiro, concorda-se com Victor que:

*[...] as principais críticas veiculadas ao sistema de governo brasileiro estão atreladas ao sistema eleitoral, mais especificamente à combinação do sistema eleitoral com o sistema de governo. Isso porquanto o sistema eleitoral influencia em fatores outros, tais como o número de partidos, a representatividade de setores da população, a governabilidade, a alternância de poder, a prestação de contas dos eleitos em relação aos eleitores, a legitimidade do regime, o nível de corrupção, entre outros*<sup>24</sup>.

E, também, quanto à compreensão de que as críticas realizadas ao modelo de presidencialismo por coalizão brasileiro partem das regras eleitorais para criticar o modelo presidencialista com representação popular. Tanto é verdade que as críticas, geralmente, afirmam que

*[...] o fato de as eleições para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo (representação do povo) obedecerem a processos distintos, com lógicas distintas, torna altamente instável a dinâmica do processo político, em razão de não haver garantia alguma de que o partido do presidente eleito seja o mesmo a alcançar a maioria das cadeiras do Parlamento.*

*É de se ressaltar que não apenas há a possibilidade de que o partido do presidente eleito não alcance maioria no Parlamento, como existe a elevadíssima probabilidade de que isso de fato venha a ocorrer. Isso porque o sistema de eleições proporcionais, apenas por si, não possui mecanismos que possam impedir a fragmentação partidária, o que aumenta a probabilidade de dissolução entre as vitórias eleitorais para o Executivo e para o Legislativo.*

*A análise desse corrente chega à conclusão, portanto, de que as consequências que se podem esperar da combinação de sistema presidencialista com representação proporcional são a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que gera a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que concerne à produção de políticas públicas, e, por fim, põe em risco o próprio regime democrático, ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem<sup>25</sup>.*

Além disso, o presidencialismo por coalizão brasileiro estimula que as coalizões sejam montadas de forma a estimular o “paroquialismo” e o “clientelismo<sup>26</sup>” porque o regime de escolha proporcional possibilita com que os “caciques políticos” consigam se eleger por meio dos votos nominais dos candidatos derrotados – destaque-se, inclusive, que são poucos os membros do Parlamento que conseguem efetivamente obter o quociente eleitoral para se eleger de forma direta, o que favorece com que aqueles que tenham uma *constituency* eleitoral consigam votos necessários para obter as vagas do Partido Político nas coligações. Tal prática gera uma elevada instabilidade para o sistema de Governo (e para a contenção dos gastos públicos e para implementação de políticas públicas<sup>27</sup>) porque promove, em parte, a infidelidade partidária, a indisciplina, a imprevisibilidade de comportamento dos agentes políticos e dos Partidos Políticos, a “barganha” e a cooptação. E também possibilita a manutenção do próprio sistema de coalizão porque são inúmeros os parlamentares que se elegem face os votos nominais dos candidatos derrotados da coligação – assim, o sistema de voto proporcional no Brasil implica com que as coalizões sejam fundamentais para a manutenção do próprio sistema presidencialista de coalizão – porque é impossível o controle da transferência dos votos derrotados para os candidatos da coalizão.

Outro problema do sistema presidencial por coalizão brasileiro é a não uniformidade ou não verticalização das coligações políticas, i.e., a inexistência e uma coalizão nacional entre os partidos políticos que conferem “legitimidade” para a eleição do presidente da República.

Além disso, é possível afirmar que o multipartidarismo exagerado brasileiro indica menos uma ampla heterogeneidade social – i.e., a divisão múltipla dos interesses sociais em distintos segmentos sociais significativos – do que uma necessidade política de “janela” (tempo de propaganda político-partidária gratuita e obriga-

tória) e de interesses regionais e de fundos partidários. Assim, os partidos políticos no Brasil pouco representam os interesses dos distintos grupos de pressão social, visto que, por vezes, acabam por se transformar em “feudos” regionais ou setoriais de poder<sup>28</sup> – afastando-se, assim, da legitimidade social para o qual foram supostamente criados, a fim de dar legitimidade político-social à sua casta de direção. Situação que, no Brasil, é agravada, inclusive, pela adoção de um sistema proporcional misto – que estimula os “puxadores” de voto e as coligações ou frentes parlamentares<sup>29</sup> – porque impede com que a sociedade limite o acesso de alguns partidos políticos aos Paramentos.

Em parte, os problemas de representação política e, atualmente, de descrédito do regime de governo presidencialista decorrem dos conflitos entre Legislativo e Executivo, os quais tem se processado, desde antes da atual Constituição Federal, “sem limites definidos<sup>30</sup>” porque não existem mecanismos institucionais e legítimos para a mediação e arbitragem daqueles.

Todavia, Abranches adverte que “nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social<sup>31</sup>”.

---

## CONSIDERAÇÕES SOBRE SISTEMAS DE GOVERNO

### PARLAMENTARISMO

O Parlamentarismo teve origem na Inglaterra como mecanismo evolutivo da *Curia Regis*<sup>32</sup> e, a partir do séc. XIV, passou a ser “o veículo por meio do qual o rei fazia as suas consultas aos súditos<sup>33</sup>”. Foi o anseio Parlamentar que possibilitou o surgimento do *Bill of Rights* (1689), como regra para regulamentar a relação constitucional entre a Coroa e o Parlamento – ressalte-se, que as principais disposições do *Bill of Rights* ainda estão em vigor e formam o eixo central da “Constituição” inglesa.

O modelo inglês de Parlamentarismo foi forjado na dualidade *Queen-in-Parliament e Crown versus Parliament*, i.e., no reconhecimento da soberania do Parlamento e do acordo constituinte entre Coroa e Parlamento, de um lado, e na responsabilização dos Ministros e do Gabinete perante o Parlamento, de outro – nesse caso específico, os Ministros são considerados como “Ministros da Coroa” (conselheiros reais), apesar de serem membros do Parlamento, o que implica que estes sejam responsáveis por seus atos perante a maioria Parlamentar. Ademais, a relação *Queen-in-Parliament* implica que os *Acts Queen-in-Parliament* expressem a vontade da nação e, por isso, não possam ser revistos pelas Cortes<sup>34</sup>; e a relação *Crown versus Parliament*

implica que o Parlamento exerça o controle sobre os atos da Coroa, visto que os Ministros devem prestar contas de seus atos ao Parlamento – o que evidencia uma efetiva separação de poderes, apesar de a função executiva de governo ser exercida por membros do Poder Legislativo – o que justifica, dentre outros mecanismos de controle (*accountability*), o *impeachment*, o *bill of attainder* (lei condenatória) e a convocação de novas eleições para atestar o apoio popular à política de governo.

Ademais, foi no modelo inglês que surgem as figuras do Gabinete<sup>35-36</sup> e do Primeiro-ministro – como representante do Monarca, como chefe de Governo.

Durante o período das revoluções liberais, outras ideias foram acrescentadas ao modelo parlamentar inglês como forma de impor maior controle aos atos da Coroa, como a ideia da fixação de um “poder moderador”, que serviria, basicamente, como representante da Coroa para manter a independência, equilíbrio e harmonia entre os Poderes do Estado, i.e., como mecanismo de “suprema inspeção da nação” a fim de manter os demais Poderes em suas respectivas órbitas de competência e para direcionar seus atos para o bem-ser nacional<sup>37</sup>.

Em face do exposto, pode-se afirmar que um modelo Parlamentar de Governo é baseado em seis premissas, a saber: **(a)** geralmente, os membros do Governo ou do Gabinete são simultaneamente membros do Parlamento – isso possibilita um controle maior, mais natural e efetivo do Parlamento sobre o Governo; **(b)** o Governo ou o Gabinete é composto pelos líderes do partido majoritário ou da coalizão partidária que conferem maioria parlamentar – pode-se, inclusive, afirmar que o Gabinete é um “comitê” do Parlamento – o que faz com que haja uma “relativa fusão” entre Governo e Parlamento, visto que aquele é parte desse (porém, ambos mantêm-se funcionalmente separados, o que possibilita afirmar que são interdependentes por integração); **(c)** o Governo ou o Gabinete é representado na figura de um Primeiro-ministro, que exerce a liderança do Governo no Parlamento; **(d)** existe uma interdependência entre Governo (Executivo) e Legislativo, visto que a manutenção do Gabinete depende da maioria no Parlamento – tanto que o Gabinete é desfeito quando este perde a “confiança” da maioria parlamentar (o que requer a instauração de um novo Gabinete); **(e)** a função de determinar a decisão política encontra-se distribuída entre Governo e Parlamento e ambos participam ativamente, por meio da elaboração de leis, da execução daquelas; e **(f)** no controle político recíproco entre Governo e Parlamento, o que faz com que o Parlamento possa exigir a responsabilização política do Governo e de cada um dos seus membros por meio da moção de desconfiança ou pela revisão das decisões do Parlamento pela moção de confiança (quando um projeto de lei ou alguma medida é rejeitada pelo Parlamento) e pela dissolução do Parlamento (o que impõe o fim antecipado aos mandatos dos parlamentares e a exigência de novas eleições para recomposição do Parlamento) – nesse último caso, a sociedade desempenha a função de árbitro entre o Governo e o Parlamento pela chancela ou não

das políticas de Governo pela eleição de uma maioria parlamentar favorável ou não ao Gabinete<sup>38</sup>.

Segundo Victor,

*[...] o equilíbrio entre Governo e Parlamento, relativamente aos seus recíprocos poderes de dissolução, constitui, para Loewenstein, a característica essencial do sistema de governo parlamentar. Já para Sartori, o sistema de governo parlamentar não seria exatamente equilibrado, mas um sistema em que o Governo depende do Parlamento. Esse ponto de vista confere peso maior ao poder de dissolução que o Parlamento exerce sobre o Governo, contudo, apesar de encontrarmos sistemas que, na prática, funcionam dessa maneira, em termos constitucionais, os poderes de dissolução recíprocos são, em regra, equiparados e, portanto, alterações da realidade prática do Governo são sempre possíveis<sup>39</sup>.*

Apesar do exposto, pode-se afirmar que as principais características do sistema parlamentar de governo são **(a)** a responsabilidade política do Primeiro-ministro perante o Parlamento e até do próprio Parlamento, nesse sentido, Nogueira afirma que “o que caracteriza o regime parlamentar é a responsabilidade política do Executivo perante o Parlamento, em voto de confiança e a responsabilidade política do Legislativo perante as urnas, pela dissolução, a qualquer tempo, da Câmara e apelo às eleições<sup>40</sup>”; e **(b)** a plenitude da representação política<sup>41</sup>.

Características que possibilitam com que Bastos afirme que o parlamentarismo tem como característica fundamental a de que o Governo mantém uma “relação de subordinação ao Parlamento<sup>42</sup>”.

No tocante aos modelos de Parlamentarismo, ao lado do modelo clássico é possível identificar modelos híbridos – pautados pelo “complexo relacionamento que se estabelece entre o chefe de Estado e o chefe de governo, ambos copartícipes da função política<sup>43</sup>” – que possibilitam, até mesmo, a coexistência com o Presidencialismo. Assim, o Parlamentarismo não é incompatível com o Presidencialismo. Existem sistemas em que a chefia do Estado é conferida ao Presidente da República, enquanto a chefia de Governo é mantida com o Primeiro-ministro.

#### PRESIDENCIALISMO

A origem do presidencialismo foi a Convenção de Filadélfia, em 1787, que serviu para analisar os artigos da regulamentação da Confederação dos Estados independentes da América do Norte – que foram as bases da Constituição dos Estados Unidos da América.

Segundo Victor, o sistema presidencialista norte-americano se inspirou na obra de Montesquieu (*O espírito das leis*) e, portanto, foi cunhado com uma forte separação entre os Poderes do Estado. Além disso, o modelo presidencial norte-americano

implica o Presidente, eleito periodicamente e de forma direta (apesar de os candidatos serem indicados de forma indireta ou semidireta porque “a Constituição estabelece atualmente que o povo elege diretamente representantes dos Estados para o colégio eleitoral, o qual, por sua vez, recebe um verdadeiro mandato imperativo para dar seu voto a determinado candidato à presidência<sup>44</sup>”), seja tanto o Chefe de Estado como Chefe de Governo. Assim, o Presidente nomeia e exonera livremente seus auxiliares (Secretários de Estado ou Ministros) – mesmo que, em algumas situações, a nomeação requeira a aprovação do Parlamento ou de uma de suas Casas.

Para Victor,

*[...] essa opção dos founding fathers parece ter seguido o exemplo da monarquia limitada, que vigorou na Inglaterra antes da evolução e consolidação do sistema parlamentar. Ademais, era preciso dar uma resposta à questão da criação de um Executivo nacional, imprescindível a um país novo, que pretendia reunir Estados até então independentes sob um comando homogêneo<sup>45</sup>.*

Porém, Ives Gandra da Silva Martins faz importante consideração sobre a evolução do sistema presidencial de governo quando afirma que

*[...] o presidencialismo clássico não é o americano. Este foi apenas o primeiro sistema criado. A tradição inglesa de Parlamento forte fez da experiência americana uma experiência impar, visto que o Parlamento nunca perdeu sua dignidade, desde a preparação da Carta Magna daquele país [...].*

*O presidencialismo clássico foi aquele desenvolvido por todos os países que procuraram copiar a solução americana, sem a mesma tradição parlamentar<sup>46</sup>.*

O presidencialismo, enquanto modelo de Governo, é fortemente marcado por uma interdependência de coordenação porque os Poderes são reciprocamente independentes. E também pela compreensão de que o Presidente eleito goza de legitimidade democrática tão ou mais forte que o próprio Parlamento (Congresso), o que faz com que este centralize parcela substancial (significativa) de Poder, porque, na grande maioria das vezes, é o único agente político eleito nacionalmente.

Assim, o presidencialismo é basicamente marcado por (pela): **(a)** independência e harmonia entre os poderes; **(b)** indelegabilidade<sup>47</sup>; **(c)** inacumulabilidade – que impede que um agente político ocupe simultaneamente a posição em dois Poderes; **(d)** convergência unipessoal das Chefias de Governo e de Estado; **(e)** caber exclusivamente ao Presidente da República a fixação e condução das diretrizes do Poder Executivo; **(f)** escolha do Presidente da República mediante voto popular, direta ou indi-

retamente; **(g)** temporalidade fixa do mandato do Presidente da República – podendo, inclusive, este ser reeleito para um ou mais períodos, conforme estabelecido na Constituição; e **(h)** pelo poder de veto aos projetos de lei aprovados pelo Legislativo.

Em especial no que diz respeito à independência e harmonia entre os poderes no sistema presidencial, há um mínimo e um máximo de independência para cada órgão e para cada Poder, bem como um mínimo e um máximo de instrumentos que viabilizem o exercício harmônico dos poderes para que não haja uma sobreposição de uns em relação aos outros<sup>48</sup>. E, segundo Victor, as possíveis exceções somente podem ser justificadas se almejarem alcançar a finalidade do princípio, qual seja: a de separar para limitar, i.e., para impedir abusos e para propiciar a real harmonia no relacionamento entre os Poderes<sup>49</sup>.

Moraes ressalta, porém, que “o Presidente da República não possui a mesma força legislativa definida ao Primeiro-ministro pelo regime parlamentar<sup>50</sup>”, pois é o líder do partido majoritário no Parlamento que tem iniciativa efetiva para apresentação de toda espécie de legislação e possui o poder de dissolução do Parlamento pela convocação de novas eleições. Apesar de que, pondera o referido autor, “o regime presidencial disciplina a posição do Presidente da República em face do Congresso Nacional, no processo legislativo, prevendo a maior ou menor ingerência do Chefe do Poder Executivo na função legiferante, uma vez que possui, além das funções executivas, também funções constitucionais, legais e costumeiras, ligadas à elaboração das leis, mesmo porque se o Presidente não é formalmente líder de um partido político, o papel de líder acaba sendo-lhe imposto pela própria forma de escolha do candidato de cada partido<sup>51</sup>” – ressalte-se, até, que no Brasil ao Presidente da República é conferido importante instrumento legislativo de cunho parlamentar (a saber: a edição de medidas provisórias).

Entretanto, a força legislativa do Presidente da República é potencializada no sistema presidencialista porque este pode atuar legislativamente de forma indireta (complementar ou não) por meio de seus Ministros e das Agências Públicas, visto que os membros destas são indicados pelo chefe do Poder Executivo<sup>52</sup>.

Ademais, no sistema de Governo presidencialista, ao Presidente da República é conferido o poder de recomendar leis (encaminhamento de projetos de lei etc.), de sancionar (confirmar) as leis aprovadas no Parlamento e de vetá-las (desaprovar) – este último é conferido ao chefe do Poder Executivo com o intuito de controlar possíveis abusos por parte do Poder Legislativo; configurando-se, assim, em um efetivo mecanismo de *check-and-balance*<sup>53</sup> para garantia do Estado de Direito<sup>54</sup>. Em relação à competência de veto do Presidente da República, o sistema brasileiro, diferentemente do modelo norte-americano, adota a possibilidade de veto parcial do projeto de lei aprovado pelo Legislativo; porém, conforme previsto no § 1º do art. 66, o mesmo deverá ser exercido sobre a integralidade do texto do artigo, do parágrafo, do inciso ou da alínea<sup>55</sup>.

Em face disso, Moraes afirma que “o Presidente da República pode ser considerado Chefe Legislador, pois tem os poderes de recomendar e de vetar a legislação<sup>56</sup>”.

Outra característica marcante do Presidencialismo é a irresponsabilidade do Presidente da República perante o Parlamento – o que não quer dizer que o Presidente da República não tenha responsabilidades ou não possa ser responsabilizado por seus atos; até mesmo, ao Parlamento é conferido, em alguns casos, o instrumento do *impeachment* para responsabilizar politicamente o Presidente da República quando do cometimento de crimes de responsabilidade. A irresponsabilidade do Presidente da República perante o Parlamento indica tão somente que o Presidente “não necessita do apoio do Congresso para manter-se no poder<sup>57</sup>”; isso porque o seu poder decorre de uma eleição, que lhe confere um mandato.

#### DIFERENÇA FUNDAMENTAL ENTRE PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

Concorda-se com Bastos que

*[...] o presidencialismo não significa, apenas, que o Estado tem um presidente, como também parlamentarismo não designa, meramente, um Estado que tem Parlamento. O que realmente distingue um do outro é basicamente o papel representado pelo Órgão Legislativo. Num caso, o Parlamento não se limita a fazer leis, mas é também responsável pelo controle do governo, é dizer, aquela parte do Executivo incumbida de aplicar as leis e tomar opções políticas fundamentais. Quando o Parlamento pode, por qualquer meio, destituir o Gabinete (o conjunto dos ministros), por razões exclusivamente de ordem política, tem-se o parlamentarismo. Adversamente, quando o governo é exercido pelo próprio chefe de Estado, eleito, em regra, popularmente, e sem dependência do Parlamento para manter-se no poder, por prazo determinado, do qual só pode ser desinvestido em razão da prática de certos delitos e não por razões meramente políticas, tem-se o presidencialismo.*

*[...] o traço distintivo entre os dois sistemas reside no papel peculiar assumido pelo Poder Legislativo no regime parlamentarista. Às suas funções de legislar e fiscalizar acresce-se uma terceira eminentemente política, consistente em fornecer o suporte para manutenção do gabinete. As demais não são mais do que uma mera decorrência desta característica. Assim é que, a queda do governo por perda da confiança parlamentar é uma decorrência natural da supremacia legislativa. O próprio poder do Executivo de demover o Legislativo não deixa de ser também uma defluência natural daquela posição sobranceira que obriga a que haja alguma sorte de freio ou contrapeso<sup>58</sup>.*

#### POSSÍVEIS PROBLEMAS ADVINDOS DA TROCA DO REGIME DE GOVERNO NO BRASIL

Philomeno J. da Costa menciona alguns posicionamentos quanto aos sistemas de governo e até pontos positivos e negativos, vejamos:

*O parlamentarismo realiza a democracia admiravelmente, constituiria uma escola de estadistas e a sua prática impediria as guerras civis.*

*O parlamentarismo acarreta a instabilidade administrativa, os governos são fracos, facultada às massas incultas o predomínio do número e institui a justiça política com as perigosas paixões nas esferas governamentais.*

*O presidencialismo realiza o estado forte, sendo defendidas por magistrados as demandas do legislador ou do presidente.*

*O presidencialismo é impotente para resolver os conflitos entre os legisladores e os governantes e descamba para a autocracia com a hipertrofia do Poder Executivo<sup>59</sup>.*

Além disso, Philomeno J. da Costa pontua que o sistema parlamentar “provoca muitos males: incentiva as paixões políticas; a hierarquização das funções governamentais perde qualquer consistência; alimenta um clima de desânimo entre os bem intencionados<sup>60</sup>”.

Assim, a troca de sistema de governo pode “enfraquecer” o Governo. Além, de não realizar efetivamente a democracia porque tal fato requer um “grande desenvolvimento cultural do povo<sup>61</sup>” – situação que não se amolda perfeitamente à situação cultural do Brasil.

Por outro lado, as dificuldades políticas no período de maturação do regime de governo parlamentar no Brasil poderão, em parte, reduzir a própria capacidade do Estado brasileiro de formular políticas apropriadas para o direcionamento das ações públicas para as novas prioridades sociais que surgirão nesse período. Em parte, isso poderá ser consequência da constante desarticulação política e institucional que o Governo sofrerá a cada dissolução de Gabinete e a cada eleição antecipada por voto de desconfiança porque o Executivo Federal não mais estará representado por alguém com máxima representação democrática nacional, visto que eleito regionalmente, o que possibilitará a revisão e modificação constante das políticas públicas a curtos períodos de tempo – ressalte-se, até mesmo, que o Brasil apresenta um forte histórico de descontinuidade de políticas públicas a cada troca política entre situação e

oposição. E também porque “a desarticulação progressiva da institucionalidade autoritária incorpora novas forças ao processo decisório, sem que já estejam em pleno funcionamento os novos mecanismos de processamento e seleção institucionalizada de interesses, ajustados às novas diretrizes políticas e aos princípios democráticos de decisão e relacionamento social<sup>62</sup>”.

Nesse sentido, até mesmo o Parlamentarismo é acusado de promover instabilidade administrativa porque os Gabinetes se sucedem, por vezes, com excessiva brevidade<sup>63</sup>.

A adoção de regime parlamentar de Governo no plano Federal implicará a modificação do sistema de governo dos demais entes federativos brasileiros (Estados, Distrito Federal e Municípios) ou na manutenção da chefia do governo no Poder Executivo, o que possibilitará com que o sistema nacional possua dois modelos de governo distintos – Parlamentar, no plano federal; Executivo não parlamentar, nos demais planos da Federação. Se houver modificação do sistema de governo dos demais entes federativos, dever-se-á adotar a prática estabelecida pelo Ato Adicional de 02.09.1961, que estabeleceu a obrigação de que as Constituições estaduais adotassem o sistema parlamentar de governo, no prazo a ser fixado, desde que não fosse anterior ao término do mandato dos Governadores eleitos e em exercício de mandato; bem como, tal exigência deverá estar contida obrigatoriamente na Constituição Federal, sob pena de garantir aos entes federativos brasileiros a manutenção do sistema de governo não parlamentar<sup>64</sup>.

Além do que, como o regime de governo não é um princípio do Estado brasileiro, se não houver a identificação constitucional de um modelo básico de sistema de governo parlamentar a ser adotado pela integralidade dos entes federativos, poder-se-á observar uma multiplicidade de sistemas parlamentares de governo no Brasil<sup>65</sup> – cada um com suas especificidades, cada qual com suas condições *sui generis*<sup>66</sup>.

Outro fator de risco à adoção do sistema de governo Parlamentar é a própria tradição presidencialista brasileira<sup>67-68-69</sup>. A tradição presidencialista evidenciará que a falta de estabilidade democrática brasileira não era decorrente do presidencialismo, o que promoverá a reflexão constante sobre a necessidade de se manter um novo regime de governo. Além disso, a tradição presidencialista brasileira evidencia a dinâmica social do País, em especial, sua heterogeneidade, ambiguidade e fragilidade de referências.

Por fim, a adoção de um sistema parlamentar híbrido, com a presença do Presidente como Chefe de Estado, pode promover uma pressão adicional ao Chefe de Governo porque o Presidente, em momentos de crise institucional, poderá desejar ocupar o espaço político que cabe ao Primeiro-ministro. Inclusive, o recente histórico presidencialista no Brasil é marcado por Presidentes egocêntricos e centralizadores, o que adiciona um grau de risco maior à existência de um modelo Parlamentar de governo.

## POSSÍVEIS BENEFÍCIOS ADVINDOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GOVERNO PARLAMENTAR

Como nas coalizões políticas é fundamental a negociação entre pontos de interesse comum, o estabelecimento de políticas públicas<sup>70</sup> – mesmo que contrárias aos princípios diretivos dos partidos políticos que compõem a coalizão ou aos interesses regionais de alguns dos seus agentes políticos –, a imposição de sacrifícios comuns e/ou recíprocos, o resguardo dos interesses coletivos, a concessão para manutenção da estabilidade da coalizão e para o sucesso governamental. Tais elementos são necessários para se conferir estabilidade à coalizão.

Segundo Abranches,

*[...] no presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência. É menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a polarização tende a transformar 'coalizões secundárias' e facções partidárias em 'coalizões de veto', elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política.*

*Por isso mesmo, governos de coalizão requerem procedimentos mais ou menos institucionalizados para solucionar disputas interpartidárias internas à coalizão. Existe sempre um nível superior de arbitragem, que envolve, necessariamente, as lideranças partidárias e do Legislativo e tem, como árbitro final, o presidente. Na medida em que este seja o único ponto para o qual convergem todas as divergências, a presidência sofrerá donosa e desgastante sobrecarga e tenderá a tornar-se o epicentro de todas as crises.*

*No caso de regimes parlamentaristas, o resultado imediato do enfraquecimento da aliança é a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma coalizão de governo. Caso esta fracasse, recorre-se a eleições gerais, buscando uma nova correlação eleitoral de forças. No caso do presidencialismo de gabinete, demite-se o ministério, preservando-se a autoridade presidencial. No caso do presidencialismo de coalizão, é o próprio presidente quem deverá demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio, em um momento em que enfrenta uma oposição mais forte e que sua autoridade está enfraquecida. Será tanto pior a situação do presidente se estiver rompido com seu partido, pois aí estará enfrentando não apenas a oposição da maioria, mas a desconfiança de seus aliados naturais<sup>71</sup>.*

Nesse sentido, um ponto favorável à adoção do sistema parlamentar de Governo é que este sistema é “altamente” democrático, visto que o Gabinete passa a não

ter mais o apoio necessário para se manter no poder quando perde a maioria dos representantes do povo no Parlamento – situação que não acontece no Presidencialismo, visto que o Presidente pode se manter no cargo até o término de seu mandato, mesmo que não conte com a maioria no Parlamento e, por consequência, com o respaldo social<sup>72</sup>; porém, tal fato pode ser minimizado no sistema presidencialista se houver a figura constitucional do *recall*.

Nesse sentido, Marques afirma que o sistema parlamentar de governo é “mais dúctil e maleável que o presidencialismo<sup>73</sup>”. E também “mais fiel aos dogmas democráticos<sup>74</sup>” por ser “expressão autêntica do governo representativo<sup>75</sup>”.

Ademais, o voto de desconfiança ou a convocação antecipada de eleições gerais no sistema Parlamentar tem se mostrado menos traumático para as Instituições políticas do que o instrumento de *impeachment* tem se mostrado para o sistema Presidencialista. Em especial, porque o mecanismo do *impeachment*, mesmo sendo instrumento constitucional legítimo, é aplicável apenas em casos de “inidoneidade administrativa” (crimes de responsabilidade política) que configurem efetivos atentados à Constituição, o que deflagra (pelo menos na quadra atual brasileira) uma discussão institucional sobre a legitimidade de sua aplicação em determinados casos concretos e a sua inaplicação para outros tantos casos equânimes. No tocante à figura do *recall*, o caso paraguaio<sup>76</sup> do afastamento do ex-presidente Lugo demonstra que adoção desse instrumento possibilita as mesmas crises institucionais que o instituto do *impeachment*. Assim, o afastamento do chefe de Governo é institucionalmente menos traumático no sistema parlamentar do que no sistema presidencialista de Governo por ser algo natural, visto que o Primeiro-ministro, diferentemente do Presidente da República, goza de “imprevisibilidade” temporal para o exercício de sua função de governo – situação que possibilita afirmar que o Parlamentarismo é o sistema de governo de responsabilidade por prazo incerto, enquanto que o Presidencialismo é o sistema de governo de irresponsabilidade por prazo certo.

Importante mencionar que, como o presidencialismo no Brasil é de coalizão e o Parlamento apresenta papel fundamental na composição da coalizão política que confere sustentabilidade ao Poder Executivo, o Presidencialismo no Brasil se aproxima do próprio Parlamentarismo porque são pequenas as diferenças entre um sistema multipartidário parlamentar de um sistema presidencial de coalizão multipartidária – tanto que o Presidente da República compõe o Ministério levando em consideração os partidos políticos que lhe darão sustentabilidade no Parlamento; situação equivalente a exercida pelo Primeiro-Ministro para a formação de seu Gabinete<sup>77</sup>. Logo, a praxe política seria pouca alterada se houvesse a alteração do sistema de Governo de presidencialista para parlamentarista no Brasil ou a implantação de um sistema presidencialista parlamentar.

Em face de ser consideravelmente mais democrático que o presidencialismo, o parlamentarismo, quando da conflagração de uma crise política, não provoca o divórcio entre o Estado e a Nação como, por vezes, o presidencialismo em uma crise institucional. Nesse sentido, o ex-presidente Tancredo Neves alertava

*[...] sabemos, por dolorosa experiência, como acabam as crises do presidencialismo: na renúncia e no suicídio de presidentes, na Constituição outorgada e nos Atos Institucionais, no colapso da participação democrática, no silêncio das tribunas, nos ukases de recesso e fechamento das Casas do Congresso e na erosão dos valores representativos, sem os quais é impossível estabelecer uma ordem democrática genuína.*

[...]

*No parlamentarismo, as crises não afetam as instituições, mas apenas o governo, que nelas se fortalece ou se demite, para atender as imposições do interesse nacional. Isso não acontece ao presidencialismo, no qual a crise de governo é uma ‘crise institucional’.*

*Por esse motivo, [...] ‘todo sistema presidencial termina sempre em regime ditatorial’.*

*‘O Presidente [...] para assegurar-se no poder, nas horas de crise, começa cometendo pequenas ilegalidades, atenta contra os direitos e as liberdades democráticas, censura a imprensa, restringe o habeas corpus, controla os sindicatos. E, quando esses meios não dão os resultados previstos, não hesita em rasgar a própria Constituição e implantar, através do estado de sítio ou do estado de segurança, o reinado da força. Esta é a lição dos regimes presidenciais na América do Sul’<sup>78</sup>.*

Outro ponto favorável à adoção do sistema parlamentar de governo é que este estimula o “segredo eficiente” de representação política e, por consequência, a escolha de Partidos Políticos e/ou de representantes políticos pela população que sejam clara e diretamente ligados com específicas políticas públicas. Isso se dá porque o sistema parlamentar implica necessariamente uma maior disciplina partidária do que o modelo presidencialista (e, sobretudo, no presidencialismo por coalizão) e porque não existe um centro pessoal de poder que rivaliza com os Partidos Políticos – logo, as políticas públicas passam a representar os interesses da maioria do próprio Parlamento –, além do que os Partidos Políticos passam a representar mais os anseios nacionais do que os interesses locais dos eleitores.

Assim, o sistema parlamentar difere-se do sistema presidencialista – e, até mesmo, para melhor – porque não estimula o multipartidarismo (mesmo que seja necessária uma coalizão política para a montagem do Governo e do Gabinete e que se

verifique um multipartidarismo) porque o centro de Poder está no próprio Parlamento. Por outro lado, o presidencialismo implica, quase sempre, um multipartidarismo exacerbado porque o verdadeiro centro de poder não é o Parlamento – *locus* natural dos Partidos Políticos – mas, sim, o chefe do Poder Executivo – o qual irradia poder, independentemente da máquina partidária. Assim, como no presidencialismo o centro do poder não está no Parlamento, em “pouco tempo sobrevém o desestímulo e o desânimo na vida parlamentar com as necessárias repercussões na perda de coesão e de ideologia do lado dos partidos políticos”<sup>79</sup> e, por consequência, o surgimento de novos Partidos Políticos como forma de tentar participar da coalizão política que confere sustentabilidade política ao centro do Poder – ressaltando-se, por outro lado, que muitos dos partidos políticos que participam da coalizão política no presidencialismo acabam por apenas gravitar o núcleo do Poder, i.e., não participam ativamente das decisões políticas do Presidente da República. Razão pela qual, pode-se dizer que o sistema parlamentar de governo é pluricêntrico, i.e., o Poder encontra-se dividido entre os Partidos Políticos que fazem efetivamente parte da coalizão de Poder, o que confere uma maior estabilidade institucional do que o Presidencialismo (o qual é unicêntrico, por natureza)<sup>80-81</sup>.

Ainda no que se refere ao pluricentrismo de poder no Parlamentarismo, nesse sistema de governo existe uma integração entre os Poderes Legislativo e Executivo porque este é exercido por membros daquele. Assim, estabelece-se um equilíbrio em que “nenhum deles possa ter ascendência sobre o outro”<sup>82</sup> porque “compartilham as funções de determinar a decisão política e de executá-la por modo legislativo, ambos sujeitos a mútuas restrições e controles, inclusive político”<sup>83</sup>.

Ainda no tocante ao papel dos Partidos Políticos no Parlamentarismo e no Presidencialismo, Ives Gandra da Silva Martins defende que “nos sistemas parlamentares puros, os partidos políticos se fortalecem e passam a representar as aspirações populares”<sup>84</sup>. Enquanto que “no presidencialismo puro, as estruturas partidárias são fracas, meros instrumentos institucionais para que as personalidades, nem sempre com elas identificadas, possam alçar-se ao poder”<sup>85</sup>. O que possibilita com que aquele conclua que os partidos políticos são “instrumento do povo no parlamentarismo e das elites políticas dominantes no presidencialismo”<sup>86</sup>.

Além disso, como o poder é exercido pelo Poder Legislativo, os Partidos Políticos “têm a oportunidade de desenvolver, perante o julgamento da nação, seus programas de governo”<sup>87</sup>. Logo, os Partidos Políticos são fortalecidos no sistema Parlamentar de Governo – o que pode, inclusive, servir para reduzir o multipartidarismo.

Por outro lado, é importante ressaltar que para que o sistema parlamentar de Governo não se transforme em um “parlamento-absolutista” (i.e., concentrar poderes ilimitados em um “centro” de poder único e onipotente), o Parlamento necessita conviver com a representação do Chefe de Estado, a fim de que este possa, em momentos

de crise institucional, agir como órgão “moderador” e convocar novas eleições para que o eleitorado demonstre ou não a sua confiança no Gabinete ou no Parlamento. Do contrário, o Primeiro-ministro adotará posição equiparável a de um Presidente, não sendo limitado politicamente perante o Parlamento e, por consequência, perante a própria sociedade. Todavia, deve-se ter em mente que, nessa situação, o Primeiro-Ministro, enquanto chefe de Governo, não divide o poder com o chefe de Estado, mas a este é “indiretamente” responsável.

A adoção de um regime parlamentar, com voto distrital<sup>88</sup> (proporcional ou majoritário), possibilitará a diminuição do custo da máquina pública e dos déficits públicos, pois possibilitará com que haja uma diminuição no número de partidos políticos envolvidos nas coalizões e, por consequente, uma diminuição do custo econômico de emendas parlamentares para a manutenção da coalizão política necessária a dar sustentação política no Parlamento para o Presidente da República porque os parlamentares passarão a ter um posicionamento mais nacional (e partidário) e menos regionalista (individualista) e, sobretudo, porque facilitará aos mesmos compreender os interesses de seus eleitores e preservar a *constituency* eleitoral em seus distritos sem a necessidade de altas emendas parlamentares para gasto em suas bases eleitorais<sup>89-90</sup>.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Por todo exposto, concorda-se com Philomeno J. Costa<sup>91</sup> de que ambos os sistemas de governo apresentam bons e maus resultados em países distintos. E também que, apesar dos juristas apresentarem (como neste estudo se procurou fazer) virtudes e não virtudes de ambos sistemas de governo, cabe à ciência política identificar qual o melhor sistema de governo para uma sociedade, levando em consideração, para tanto, a realidade política de uma dada sociedade – isso porque “não se coaduna com a técnica constitucional a adoção de um sistema de governo pelo simplismo de se entendê-lo mais virtuoso do que outro”<sup>92</sup>. Por outro lado, cabe aos juristas a percuciente análise dos problemas jurídicos advindos de um ou de outro sistema de governo, a fim de encaminhar as modificações constitucionais necessárias que sejam compatíveis com as forças morais e sociais da nação.

Porém, concorda-se com André Franco Montoro<sup>93</sup> de que a história não está feita; mas, sim, está sendo feita. E, portanto, que a história de nosso sistema de governo pode vir a ser alterada a qualquer tempo.

O sistema presidencialista confere ao Presidente da República poderes “imperiais” porque concentra em suas mãos uma soma de poder e de recursos que o trans-



forma no senhor absoluto da vida pública. O que alimenta o paternalismo, estimula a centralização, facilita a concessão de favores e privilégios, desestabiliza as relações político-partidárias pela promoção do multipartidarismo, enfraquece o Parlamento e, dentre outras consequências nefastas à democracia, estimula crises institucionais e rupturas de poder<sup>94</sup>.

Enquanto o Parlamentarismo tem se demonstrado, em outros países, um sistema mais propenso ao diálogo democrático e ao controle social das práticas políticas. Além de possibilitar uma maior responsabilização política ao Chefe de Governo, dos membros do Parlamento e até dos Partidos Políticos.

Portanto, “o parlamentarismo não é o remédio milagroso, a grande panaceia para a solução dos problemas coletivos, mas; e certamente um caminho mais democrático, participativo e responsável para a promoção do interesse público e o combate aos desmandos, às fraudes e à corrupção<sup>95</sup>”.

## BIBLIOGRAFIA

**ABRANCHES**, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1998, p. 5-34.

**BASTOS**, Celso Seixas Ribeiro. Presidencialismo e parlamentarismo. In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 1-45.

**COMPARATO**, Fábio Konder. O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias. In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado*. Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 02, p. 803-815.

**COSTA**, Philomeno J. Presidencialismo e parlamentarismo, in *Direito constitucional: teoria geral do Estado – Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.)*. 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 821-846.

**GARCIA**, Maria. Presidencialismo e Parlamentarismo. In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 117-179.

**MARTINS**, Ives Gandra da Silva. Parlamentarismo e Presidencialismo. In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 94-116.

\_\_\_\_\_. Uma breve teoria do poder. São Paulo: Ed. RT, 2009.

**MARQUES**, José Frederico. O Parlamentarismo. In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado*. Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 817-819.

**MONTORO**, André Franco. Transição política na América Latina: de regimes autoritários a democracias ainda não consolidadas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 31, v. 121, jan.-mar., 1994, p. 25-32.

**MORAES**, Alexandre de. Presidencialismo – a evolução do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado*. Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 755-780.

**MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. Revisão constitucional e sistema de governo. In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado*. Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 02, p. 791-801.

**NOGUEIRA**, Ataliba. Adaptação do sistema parlamentar de governo aos Estados. In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado*. Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 781-789.

**VICTOR**, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

## NOTAS

### 01

Segundo Ives Gandra da Silva Martins, “embora divirjam os autores na conformação conceitual das duas formas de governo referidas, entendendo uns que correspondem a autênticos sistemas e outros a regimes jurídicos de exercício do poder, preferimos fugir ao debate semântico utilizando-nos de um ou de outro vocábulo, mas trazendo à reflexão aqueles aspectos que os diferenciam e que lhes dão a tônica dominante” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Parlamentarismo e Presidencialismo*, In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?*, coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 94-116, p. 94-95).03

### 02

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1998, p. 5-34.

### 03

Para Abranches, tais situações evidenciam uma “heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classe e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, p. 7).

### 04

Idem, p. 6.

### 05

Idem, ibidem.

### 06

Idem, ibidem.

### 07

Idem, ibidem.

### 08

Idem, ibidem.

### 09

Segundo Abranches, “como cada item já incluído na pauta estatal torna-se cativo desta inércia, sustentada tanto pelo conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais, restringe-se o raio de ação do governo e reduzem-se as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado”. (Idem, ibidem).

### 10

Idem, ibidem.

### 11

Idem, p. 9.

### 12

Idem, ibidem.

### 13

Idem, p. 10.

### 14

Idem, p. 11.

### 15

Segundo Abranches, existe um multipartidarismo exagerado no Brasil porque “o próprio sistema eleitoral atua como regulador desse processo, incentivando ou desincentivando a formação de partidos, na medida em que torna os custos, em votos, proibitivos para pequenas legendas de ocasião” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, p. 12).

### 16

Número de partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral:

Sigla	Nome	Deferimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	30.06.1981
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	03.11.1981
PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981
PT	Partido dos Trabalhadores	11.02.1982
DEM	Democratas	11.09.1986
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	23.06.1988
PSB	Partido Socialista Brasileiro	01.07.1988
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	24.08.1989
PTC	Partido Trabalhista Cristão	22.02.1990
PSC	Partido Social Cristão	29.03.1990
PMN	Partido da Mobilização Nacional	25.10.1991
PPS	Partido Popular Socialista	19.03.1992
PV	Partido Verde	30.09.1993
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	11.10.1994
PP	Partido Progressista	16.11.1995
PSTU	Partido Socialista dos Tabalhadores Unificado	19.12.1995
PCB	Partido Comunista Brasileiro	09.05.1996
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	18.02.1997
PHS	Partido Humanista da Solidariedade	20.03.1997
PSDC	Partido Social Democrata Cristão	05.08.1997
PCO	Partido da Causa Operária	30.09.1997
PTN	Partido Trabalhista Nacional	02.10.1997
PSL	Partido Social Liberal	02.06.1998
PRB	Partido Republicano Brasileiro	25.08.2005
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15.09.2005
PR	Partido da República	19.12.2006
PSD	Partido Social Democrático	27.09.2011
PPL	Partido Pátria Livre	04.10.2011
PEN	Partido Ecológico Nacional	19.06.2012
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	24.09.2013
SD	Solidariedade	24.09.2013
NOVO	Partido Novo	15.09.2015
REDE	Rede Sustentabilidade	22.09.2015
PMB	Partido da Mulher Brasileira	29.09.2015

Dados obtidos em 08.06.2016 em:

<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

### 17

Nesse sentido, Abranches afirma que “[...] a segunda razão pela qual a preocupação com a proliferação de partidos é exagerada refere-se ao fato de que os regimes proporcionais, mesmo quando adotam critérios de transformação de votos em cadeiras que promovem a máxima proporcionalidade e não desincentivam a fragmentação partidária, apresentam diferenças ponderáveis entre o número de partidos que disputam as eleições e o número de partidos com efetiva representação parlamentar. Assim, a garantia de representação a minorias significativas não determina, necessariamente, a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique, com frequência, a necessidade de coalizões governamentais”. (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, p. 13).

### 18

Nesse sentido, Abranches ressalta que “a capacidade de formar maiorias estáveis e a necessidade de recorrer a coalizões não são exclusivamente determinadas pela regra de representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade e por fatores culturais, regionais e linguísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via do regime de representação. Ao contrário, a tentativa de controlar a pluralidade, reduzindo artificialmente o número de partidos representados no parlamento e aumentando as distorções distributivas na relação voto/cadeira, pode tornar-se um forte elemento de deslegitimação e instabilidade”. (Idem, p. 13-14).

**19**

Nesse sentido, ver: idem, p. 20.

**20**

Abranches afirma que “[...] fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um ‘presidencialismo imperial’, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo ‘mitigado’ pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões”. (Idem, p. 22).

**21**

Segundo Abranches, “em formações de maior heterogeneidade e conflito, aquela estratégia é insuficiente ou inviável. Nestes casos, a solução mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contexto, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, para resolução de conflitos e formação de ‘consensos parciais’, mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia”. Além disso, pondera que “[...] a formação do governo, e elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo. Nesse acordo têm importância tanto a substância das medidas quanto o seu calendário. Somente assim é possível estabelecer uma base concreta de compromisso, alicerçada na seleção encadeada de medidas, que evita, ao mesmo tempo, a sobrecarga inicial de reivindicações contraditórias e a frustração precoce dos principais setores que compõem a coalizão. A observância desses compromissos, ainda que ajustada às circunstâncias, constitui um dos requisitos essenciais para a legitimidade e continuidade da coalizão”. (Idem, p. 27-28).

**22**

Idem, p. 25.

**23**

Idem, ibidem.

**24**

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro, p. 89.

**25**

Idem, p. 90-91.

**26**

Idem, p. 91.

**27**

Nesse sentido, ver: idem, p. 92.

**28**

Nesse sentido, Victor afirma que “quanto menor a dependência eleitoral dos candidatos com relação às respectivas lideranças partidárias, menor também serão a disciplina e a coesão desses partidos em sua atuação parlamentar. Ou, de maneira inversa, quanto maior for o peso da reputação pessoal do candidato em sua própria eleição e menor a influência do fator partidário, maior deverá ser o paroquialismo expresso no comportamento congressual desse futuro legislador” (Idem, ibidem).

**29**

Abranches afirma que a existência de coligações partidárias “subverte o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias”. E, também, que “a possibilidade de alianças e coligações amplia adicionalmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. op. cit., p. 14).

**30**

Idem, p. 09.

**31**

Idem, p. 21.

**32**

Segundo Victor, o Parlamento inglês surgiu como fruto da evolução da *Curia Regis*, com a alta nobreza formando a *House of Lords* e a nobreza inferior a *House of Commons* (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Op. cit., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 59).

**33**

Idem, ibidem.

**34**

Nesse sentido, ver: VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro, p. 64 e ss.

**35**

Segundo Bastos, “[...] na Inglaterra, já no século XII, o rei se fazia assessorar por um Conselho”. E, “[...] nos séculos XIII e XIV esse Magnum Concilium sofreu profundas alterações: aumentou a sua base representativa, dando lugar às duas Casas do Parlamento, e aumentou as suas funções ampliando a sua capacidade fiscalizatória e colocando o rei numa grande dependência sua em matéria de arrecadação de tributos. Na época dos Tudor, o Parlamento tornou-se representante de toda nação e não das classes que a compunham, e o secretário de Estado da Rainha Isabel, referindo-se ao Parlamento disse: ‘o mais alto e absoluto poder d reino está nele...pois representa todo o reino...’” (BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Presidencialismo e parlamentarismo, In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 1-45, p. 3-4).

**36**

Maria Garcia afirma que “no ano de 1254, pela primeira vez, foram convocados conselheiros de cada condado (regiões político-administrativas) para integrarem o Parlamento, fato que se repetiu em 1261 e 1264, quando foram acrescentados aos representantes dos condados dois representantes de cada cidade ou burgo privilegiado”. Assim, compreende a autora que “essa é a origem da Câmara dos Comuns, constituída da baixa nobreza das cidades e que, agregada à Câmara dos Lordes, veio a formar o moderno Parlamento Inglês” (GARCIA, Maria. Presidencialismo e Parlamentarismo, In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* – Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 117-179, p. 120).

**37**

Nesse sentido, ver: VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. op. cit., p. 72.

**38**

Nesse sentido, ver: VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. op. cit., p. 73-74.

**39**

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. op. cit., p. 75.

**40**

NOGUEIRA, Ataliba. Adaptação do sistema parlamentar de governo aos Estados, In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado* – Clèmerson Merlin Clève e Luis Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 781-789, p. 783.

**41**

Nesse sentido, ver: MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parlamentarismo e Presidencialismo, p. 95.

**42**

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Presidencialismo e parlamentarismo, p. 02.

**43**

Idem, p. 18.

**44**

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. op. cit., p. 77.

**45**

Idem, ibidem.

**46**

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parlamentarismo e Presidencialismo, p. 106.

**47**

Segundo Victor, esta cláusula é “bastante relativizada atualmente, todavia, no sistema tradicional ela ainda deve se curvar a dois limites: impossibilidade de abdicação da competência constitucionalmente atribuída que é objeto de delegação e estabelecimento de limites claros para a atuação do poder delegado”. (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. op. cit., p. 80).

**48**

Idem, ibidem.

**49**

Idem, ibidem.

**50**

MORAES, Alexandre de. Presidencialismo – a evolução do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado* – Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 755-780, p. 755.

**51**

Idem, p. 755.

**52**

Moraes pondera que “[...] o Poder Legislativo deverá estabelecer os parâmetros básicos, na forma de conceitos genéricos – standards –, cabendo às agências reguladoras a atribuição de regulamentação específica, pois passarão a exercer de maneira exclusiva, uma atividade gerencial e fiscalizatória”. Além do que, “a lei fixará os parâmetros da atuação das agências – manutenção da centralização governamental –, conferindo suas atribuições administrativas diretamente ligadas à sua área de atuação”. Razão pela qual, “será, absolutamente, vedado às agências atuarem em desrespeito às normas legais definidoras de suas funções, sob pena de flagrante ilegalidade por desrespeito aos standards propostos pelo Congresso e inconstitucionalidade, por ferimento à separação dos Poderes”. (Idem, p. 768-769).

**53**

Para Moraes, “no sistema de freios e contrapesos entre Executivo e Legislativo, inexistente a possibilidade de controle judicial das razões do veto, salvo no tocante à sua extemporaneidade”. (Idem, p. 762).

**54**

Moraes ressalta que “a natureza jurídica do veto é outro dos muitos pontos que não encontram unanimidade na doutrina constitucional, existindo inúmeros juristas defensores da tese de tratar-se de um direito, outros os entendem como um poder; há ainda a tese intermediária que consagra o veto como um poder-dever do Presidente da República”. Em face disso, Moraes acresce que “o Presidente da República poderá discordar do projeto de lei, ou por entende-lo inconstitucional (aspecto formal) ou contrário ao interesse público (aspecto material). No primeiro caso teremos o chamado veto jurídico, enquanto no segundo, o veto político. Note-se que poderá existir o veto jurídico-político”. Por fim, afirma que “o veto é irreatável, pois uma vez manifestado e comunicadas as razões ao Poder Legislativo, tornar-se-á insuscetível de alteração de opinião do Presidente da República”. (Idem, p. 758).

**55**

Tal prática visa impedir com que o Presidente da República se transforme em efetivo legislador ou em terceira Câmara legislativa.

**56**

MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 762.

**57**

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Op. cit, p. 10.

**58**

Idem, p. 14-15.

**59**

COSTA, Philomeno J. da. Presidencialismo e parlamentarismo, In: Direito constitucional: teoria geral do Estado – Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs.). 2. tir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 821-846, p. 828.

**60**

Idem, p. 829.

**61**

Idem, ibidem.

**62**

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Op. cit., p. 09.

**63**

Nesse sentido, ver: COSTA, Philomeno J. da. Op. cit., p. 833.

**64**

Nesse sentido, ver: NOGUEIRA, Ataliba. Adaptação do sistema parlamentar de governo aos Estados, p. 783.

**65**

Maria Garcia pontua que “presidencialismo e parlamentarismo são formas de organização e desenvolvimento de governo, ficando desde logo ressalvado que as duas formas se compatibilizam com a ordem federativa de Estado: tanto no regime presidencialista, quanto no parlamentarista as esferas de competência da União, dos Estados e dos Municípios (no caso brasileiro) são delimitadas na Constituição, bem como fica definida a natureza das relações entre o governo central e os governos locais” (GARCIA, Maria. Op. cit., p. 118).

**66**

Comparato lembra que: “[...] quando da introdução do sistema parlamentar de governo na esfera federal, com a Emenda n. 4, de 2 de setembro de 1961, à Constituição de 1946, determinou-se em disposição transitória que ‘as Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de Governo no prazo que a lei fixar, e que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais Governadores’ (art. 24). Antes disso, por ocasião da reconstitucionalização do País, em 1946, a questão da compatibilidade federativa das formas de governo foi objeto de vários litígios judiciais. As Assembleias Legislativas dos Estados do Ceará, Rio Grande do Sul e Piauí, ao votarem as respectivas Constituições, modelaram a estrutura governamental segundo o sistema parlamentar. Na do Ceará, dispôs-se competir à Assembleia Legislativa aprovar, por maioria absoluta dos seus membros, a nomeação pelo Governador dos Secretários de Estado. Na Constituição gaúcha, estabeleceu-se que os Secretários de Estado formariam um corpo governamental – o Secretariado – chefiado por um deles, o qual deveria ele comparecer à Assembleia para apresentar o seu programa de governo. Todos os Secretários dependeriam da confiança da Assembleia, devendo demitir-se quando esta lhes fosse negada. Em contrapartida, o Governador do Estado poderia dissolver a Assembleia Legislativa, ‘a fim de apelar para o pronunciamento do eleitorado, quando o solicite o Secretariado colhido por uma moção de desconfiança’. A Constituição acrescentou que o Governador do Estado não teria responsabilidade política, cabendo esta unicamente aos Secretários de Estado, pelos assuntos relativos às respectivas pastas. A Constituição do Piauí dispunha ser da competência da Assembleia Legislativa manifestar, quatro meses após as nomeações dos Secretários de Estado, um voto de desconfiança, o qual acarretaria a demissão destes. Em três acórdãos sucessivos, prolatados por

unanimidade, o Supremo Tribunal Federal julgou tais dispositivos contrários à Constituição Federal. A argumentação foi, basicamente, a de que devendo os Estados respeitar, em suas respectivas organizações constitucionais, os princípios estabelecidos na Constituição Federal, não lhes seria possível adotar a forma parlamentar de governo, uma vez que esta seria contrária ao princípio de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário convivem de forma reciprocamente independente e harmônica. Segundo entendeu e proclamou o Tribunal, o sistema parlamentar de governo subordinaria o Executivo ao Legislativo. Diante desses precedentes constitucionais e jurisprudenciais, pergunta-se se a opção plebiscitária pelo parlamentarismo no plano federal não acarretaria, necessariamente, a alteração dos sistemas de governo em vigor nos Estados e Municípios. Parece-me que não. A disposição constante do art. 2º da vigente Constituição Federal – ‘são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’ – está, de fato, colocada no Título I, consagrado aos ‘princípios fundamentais’, reafirmando-se, no art. 25, que ‘os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição’. Da mesma forma, no tocante aos Municípios, precisa-se que as respectivas Leis Orgânicas devem atender aos princípios estabelecidos na Constituição (art. 29). Não é, porém, mister discutir, abstratamente, se o parlamentarismo contradiz a ideia de separação de Poderes, para se resolver a questão no plano estritamente constitucional. Com efeito, ainda que incluída entre os princípios fundamentais da Constituição de 1988, a separação de Poderes não pode ser tida como um absoluto metapositivo, mas, apenas e tão-somente, como elemento do sistema constitucional positivamente adotado. Em outras palavras, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos, nos termos do sistema constitucional no qual se inserem. É exatamente

te o que declara a Constituição portuguesa vigente, ao dispor que ‘os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição’ (art. 114,1). Assim, se a Constituição Federal for emendada, a fim de se regular uma forma parlamentar de governo, nem por isso haverá contradição com o princípio enunciado no art. 2º, o qual deverá sempre ser lido e compreendido sistematicamente. Por essa mesma razão, a adoção do parlamentarismo na esfera federal não significará contradição alguma com o sistema de governo imposto na Constituição para Estados e Municípios. Continuarão estes a manter, se o desejarem, o princípio da independência dos Poderes estatais em maior grau de pureza. Por outro lado, bem pesadas as coisas, quando a Constituição Federal determina a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado para mandato de quatro anos (art. 28), não está, segundo me parece, excluindo a adoção do sistema semipresidencial de governo, acima referido (n. 7). O mesmo se diga quanto ao governo municipal, à luz do disposto na norma análoga do art. 29, I” (COMPARATO, Fábio Konder. O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias, In: *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Coords. Ives Gandra da Silva Martins e Celso Ribeiro Bastos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense e Academia Internacional de Direito e Economia, 1993, p. 803-815, p. 810-811).

**67**

Nesse sentido, ver: ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Op. cit., p. 32; BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Op. cit, p. 43.

**68**

Bastos afirma que “o que se integrou na nossa cultura como elemento alienígena, e sem raízes autóctones, é precisamente o presidencialismo apressadamente importado dos Estados Unidos com a crítica de muitos. É certo que se poderá dizer que já se passou muito tempo e que não enraizado embora à época da sua adoção, já ter-se-ia ele incorporado a nossa cultura política. Peca essa argumentação em dois pontos. Em primeiro lugar a ser assim, nunca se mudariam as instituições de um País. Se o existente é sempre o melhor, só pelo fato de já estar sendo praticado, desnecessário se torna qualquer esforço, no sentido da renovação institucional. O que se nos parece que deva ser evitada, é a inovação pela inovação, não antecedida de um cálculo razoável sobre as possíveis vantagens e desvantagens entre manter-se ou alterar-se a ordem vigente” (BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Op. cit., p. 27).

**69**

Importante mencionar que o Brasil teve no período entre 1847 a 1889 e no período entre 1961 e 1963 o sistema de governo parlamentar.

**70**

Segundo Abranches, “[...] o maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Isto porque, como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório. Viabiliza-se o pacto político de constituição do governo, mas sobrecarrega-se a pauta de decisões, na etapa de governo, propriamente dito, com temas conflitivos e não negociados” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Op. cit., p. 29).

**71**

Idem, p. 30-31.

**72**

Ives Gandra da Silva Martins defende que “[...] o Presidente, uma vez eleito, é titular absoluto e irresponsável por seu mandato, nomeando ministros e auxiliares, sem qualquer necessidade de controle e à revelia da vontade popular, eis que o eleito que o escolhe tem os seus direitos políticos restritos ao voto periódico e nada mais” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parlamentarismo e Presidencialismo, p. 98).

**73**

MARQUES, José Frederico. O Parlamentarismo, In: *Direito constitucional: teoria geral do Estado* – Clèmerson Merlin Clève e Luís Roberto Barroso (Orgs). 2. tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, Série Doutrinas essenciais, v. 2, p. 817-819, p. 818.

**74**

Idem, p. 818.

**75**

Idem, ibidem.

**76**

A Constituição Paraguaia prevê em seu art. 225 “ARTICULO 225 - DEL PROCEDIMIENTO El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”.

**77**

Nesse sentido, ver: VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Op. cit., p. 120.

**78**

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Op. cit., p. 41-42.

**79**

Idem, p. 42.

**80**

Ives Gandra da Silva Martins corrobora a posição acima afirmando que no “[...] presidencialismo clássico, em que na figura de um homem só se concentra a essência do poder, torna-o mais vulnerável às tentações próprias de quem detém a força e, com o tempo, com ele se identifica, transformando aqueles que governa, não em seus superiores a quem deveria servir, mas em seus inferiores que lhe devem obedecer” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Op. cit., p. 106).

**81**

Maria Garcia ressalta que o unicentrismo é exacerbado no Brasil pela origem unitária da formação do Estado brasileiro e pela elevada centralização que faz do Brasil “um Estado federal sem fundamentos federais” (ou, uma federação nominal) (GARCIA, Maria. Op. cit., p. 162).

**82**

Idem, p. 137.

**83**

Idem, p. 137-138.

**84**

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Op. cit., p. 108.

**85**

Idem, ibidem.

**86**

Idem, ibidem.

**87**

GARCIA, Maria. Op. cit., p. 136.

**88**

Segundo Ives Gandra da Silva Martins, “o sistema parlamentar, para permitir esta corrente de muitos controles, deve se alcerçar no voto distrital, de um lado, e no direito de dissolução do Congresso por parte do Poder Moderador, de outro”. E, “[...] graças ao voto distrital, o Parlamento se transforma, efetivamente, na Casa de representação de todos os segmentos e correntes do pensamento político, econômico e social de uma nação. À própria escolha, pelo parlamentar, do Gabinete que deve governar o país será sempre exercitada com a preocupação de intuir a vontade de seu eleitor. Sua participação na escolha do governo e no seu controle, em verdade, transforma-o em longa manus da vontade popular” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Op. cit., p. 102).

**89**

Victor pondera que “alguns outros fatores ainda colaborariam para a elevação dos custos de se governar. A reciprocidade entre os parlamentares na aprovação de emendas redistributivas, existente segundo a norma do universalismo, faria com que os gastos crescessem na medida em que aumentasse o número de partidos políticos e legisladores envolvidos nas negociações (trade offs). Além disso, o várias vezes mencionado sistema eleitoral proporcional com distritos amplos tenderia a gerar sistemas multipartidários e, portanto, governos de coalizão. Disso, somado ao federalismo, decorreria um excessivo número de atores com poderes de veto (veto-players), o que conduziria a uma situação em que o Poder Executivo e, no caso brasileiro em que esses fatores estão presentes, o Presidente, raramente conseguiria evitar pagar os altos preços, cobrados na forma de clientelismo e fisiologismo, por parte dos parlamentares”. Além disso, Victor afirma que o Brasil padece de todas as patologias institucionais que possibilitam a elevação dos custos de se governar, a saber: “[...] adota o sistema presidencialista; é uma federação; possui um sistema eleitoral que combina a lista aberta com a representação proporcional; tem, assim, sistema multipartidário com partidos, pelo menos boa parte, considerados frágeis eleitoralmente; e tem sido objeto de governos formados por amplas coalizões no Congresso Nacional”. Assim, conclui o referido autor que a soma desses fatores possibilita uma democracia muito dispendiosa para não se transformar em ingovernável (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Op. cit., p. 104).

**90**

Victor pondera, também, que “a participação dos parlamentares nesse espaço orçamentário destinado aos investimentos pode se dar por meio de emendas coletivas (de bancadas regionais, estaduais e comissões), pelas emendas de relatoria (representadas por aquelas apresentadas por relatores e sub-relatores) e emendas individuais. O orçamento, no entanto, especialmente nessa rubrica de investimentos, não é mandatório, mas autorizativo. Significa dizer que o Presidente da República decide discricionariamente sobre a execução dos gastos previstos, conforme sua análise de prioridades e da efetiva arrecadação. Dessa forma, as análises podem se dar sobre (i) o comportamento parlamentar, no sentido de apoiar a agenda presidencial em troca da execução de suas emendas ao orçamento, de maneira que (ii) possam direcionar recursos para suas bases eleitorais e assim maximizar suas chances nas próximas eleições” (Idem, p. 105-106).

**91**

COSTA, Philomeno J. *Presidencialismo e parlamentarismo*, p. 826.

**92**

Idem, p. 828.

**93**

MONTORO, André Franco. Transição política na América Latina: de regimes autoritários a democracias ainda não consolidadas. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 31, v. 121, jan.-mar., 1994, p. 25-32.

**94**

Idem, p. 27.

**95**

Idem, ibidem.

---

ALGUMAS NOTAS  
HISTÓRICO-  
-JURÍDICAS SOBRE O  
PARLAMENTARISMO

**ACACIO VAZ DE LIMA FILHO**

Bacharel, especialista em Direito Agrário, mestre, doutor e livre-docente pela Faculdade de Direito de São Paulo (Largo de São Francisco). Advogado militante. Associado efetivo do Instituto dos Advogados de São Paulo. Sócio-titular do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo. Membro do Instituto Brasileiro de Filosofia. Acadêmico Perpétuo da Academia Paulista de Letras Jurídicas, titular da Cadeira 60 – patrono: prof. Luiz Antonio da Gama e Silva.

---

## SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO: COMO NASCEU ESTE ARTIGO, E A SUA RAZÃO DE SER
  - II. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA
  - III. O CONCEITO DE PARLAMENTARISMO
  - IV. A REMOTA ORIGEM DO PARLAMENTARISMO ENTRE OS HITITAS
  - V. O PARLAMENTARISMO NO MEDIEVO EUROPEU, NA PENÍNSULA IBÉRICA: PORTUGAL E ESPANHA
  - VI. OS ESTADOS GERAIS NO REINO DE FRANÇA
  - VII. A EVOLUÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DO PARLAMENTARISMO NA INGLATERRA
  - VIII. O PARLAMENTARISMO E A REALIDADE BRASILEIRA
- CONCLUSÕES FINAIS
- BIBLIOGRAFIA

## I. INTRODUÇÃO: COMO NASCEU ESTE ARTIGO, E A SUA RAZÃO DE SER

Convidado pelo ilustre Professor Ives Gandra da Silva Martins, Chanceler da nossa Academia Paulista de Letras Jurídicas a contribuir com um artigo para o livro sobre o Parlamentarismo, a ser lançado por iniciativa do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP e da Academia Internacional de Direito e Economia – AIDE, aceitei, sumamente desvanecido, o convite formulado pelo constitucionalista patricio. E é claro que, como professor de História do Direito, optei por uma abordagem histórico-jurídica do tema central da obra a ser lançada.

A História do Direito, integrante da Zetética Jurídica, não tem recebido, no Brasil, por parte dos cultores da Jurisprudência, a atenção compatível com a sua imensa importância intrínseca. Vários fatores – na nossa modesta opinião – têm contribuído para tal descaso, avultando entre eles o desprezo para com os estudos humanísticos, que há várias décadas é observável em nosso país. O latim e o grego foram criminosamente excluídos da escola secundária, a lógica deixou de ser estudada, e os clássicos da literatura universal não são conhecidos nem mesmo pelos seus títulos... o corolário disso é – e não poderia deixar de ser – um quadro de nanismo intelectual, cultural e *moral* assaz preocupante, que evoca a “invasão vertical dos bárbaros”, de que falava Mario Ferreira dos Santos...<sup>1</sup>

Ora, como com alguma rudeza dizia aquele inesquecível Professor Moacyr Lôbo da Costa, “quem não sabe História não sabe nada”.<sup>2</sup> E razão assistia ao ilustre historiador do Processo Civil das Arcadas: O indivíduo que desconhece a História não consegue, sequer situar-se a contento no seu tempo e no espaço que ocupa!...

O saudoso Professor Miguel Reale não hesita em afirmar que “Os estudos históricos constituem a mais bela fonte inspiradora de modéstia intelectual, de tolerância e de prudência, ao mesmo tempo que nos fortalecem a convicção sobre a complexidade contraditória do homem”.<sup>3</sup> Esta assertiva é válida, pensamos, até – e quiçá principalmente – para os estudos histórico-jurídicos. Em primeiro lugar, é preciso que notemos que o Direito é no tempo e no espaço, e a consequência disso é que a historicidade lhe é intrínseca. Mas, para bem apreendermos a enorme importância da História do Direito, temos de atentar para o amplíssimo espectro de abrangência das indagações por ela formuladas. Este dado foi muito bem captado por Luiz Carlos de Azevedo, que escreve, *verbis*:

*“A amplitude do domínio que a História do Direito abarca constitui o selo mais significativo da sua importância e valor entre as ciências jurídicas. Não a estorvam lindes espaciais ou temporais, nem balizas geográficas ou cronológicas: estas poderão ser adotadas even-*

*tualmente, quando necessárias ao melhor entendimento deste ou daquele objeto, ou para que o leitor não se perca em anacronismos. Mas a investigação é tanto sincrônica quanto diacrônica, de modo a permitir, assim, a percepção de um sistema jurídico como um todo, bem como a valoração das gradações cambiantes que nela ocorreram.”*<sup>4</sup>

Subscrevemos integralmente a lição do nosso saudoso amigo Luiz Carlos de Azevedo. E a ela aduzimos que, em favor da historicidade do fenômeno “Jus” fala, em alto e bom som, este dado: O de que a “rejeição” é alguma coisa que, se existe no campo da Medicina, é encontrada também no campo do Direito...

O que queremos dizer é que as instituições políticas e jurídicas servilmente copiadas por um povo de modelos estrangeiros não irão necessariamente ser bem-sucedidas no país em que é tentada a sua implantação... por outras palavras, as instituições políticas e jurídicas de um povo deverão ser consentâneas com as tradições culturais desse povo. Assim, ao escrever sobre a “Lex Duodecim Tabularum” em conexão com o Povo do Lácio, ensina Jayme de Altavila que “Estavam nela, estratificados, o sangue, os nervos e o espírito de Roma”.<sup>5</sup>

Nós, da nossa parte, temos afirmado que o fator que fez a grandeza do Direito Romano foi a sua aderência à concreção da vida: Os juriconsultos romanos, aqueles “empíricos geniais” da imarcescível definição de Pietro De Francisci<sup>6</sup> jamais foram intelectuais de gabinete, desvinculados da realidade. Foram eles, ao revés e sempre, homens profundamente inseridos no contexto cultural, social e econômico em que viviam...

Se tal compatibilidade entre a “alma” de um povo e as suas instituições é importante em todos os ramos do Direito, quer público, quer Privado, parece-nos evidente que ela ganha em relevo no campo do Direito Constitucional. Com efeito, a Constituição é “a competência das competências”, como o têm afirmado os autores de língua alemã.<sup>7</sup> E o Direito Constitucional, consoante a lição de José Afonso da Silva, configura-se como *direito público fundamental*, “por referir-se diretamente à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases da estrutura política”.<sup>8</sup>

Em trabalho da nossa lavra, há alguns anos publicado, demonstramos que a cópia servil do Presidencialismo de feitio norte-americano por parte dos diversos países da América Latina, aí incluído o Brasil, constituiu um malogro total.<sup>9</sup> Ausente a figura do Rei ou do Imperador, surgiu em seu lugar o caudilho, que não hesitamos em chamar de “monarca atípico.” Houve – e há – até mesmo “dinastias” de caudilhos... sem a pretensão de esgotar o assunto, lembráremos aqui dos dois Lopez, pai e filho, no Paraguai do séc. XIX, de Duvalier Pai e Duvalier Filho no Haiti, no séc. XX, dos dois Somoza na Nicarágua, também na passada centúria, e, com início no séc. XX e estendendo-se ao presente, os Irmãos Castro em Cuba. Destes dois últimos, poderíamos di-



zer: “*Rojos, sin duda... pero sin embargo, caudillos también*”. Uma outra consequência da inadequação do Presidencialismo de molde norte-americano à realidade da América Latina, tem sido a intervenção do estamento militar nos domínios da Política. O ilustre Professor Tupã Gomes Corrêa, da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, costumava dizer, com muito espírito, que a História da América Espanhola pode ser simbolizada por dois comboios ferroviários: O primeiro sai da província para a capital, levando os revolucionários. A locomotiva ostenta um cartaz: “El Libertador.” Debelada a revolução, o mesmo trem sai da capital para a província, para fazer a repressão: É “El Pacificador”...<sup>10</sup> No caso do Brasil, podemos afirmar, com alguma segurança, que o Exército, nos momentos de crise política, tem atuado como uma espécie de “Poder Moderador Atípico.”<sup>11</sup>

Voltemos à presença do fenômeno da “rejeição” no campo jurídico, e, mais especificamente, na seara do Direito Constitucional. Deixando de banda a América de fala castelhana, e fixando-nos no Brasil, podemos dizer, sem medo de errar, que o Presidencialismo e a Federação foram e são objeto de “rejeição”, por parte da nacionalidade. É atribuída ao Padre Antonio Vieira, S.J., a frase de acordo com a qual, “Frei Exemplo é o melhor pregador”.<sup>12</sup> É sintomático que, entre as muitas Constituições que teve o país, a mais longeva tenha sido a Constituição Imperial de 25 de março de 1824... sob a sua égide, o Brasil gozou de uma invejável estabilidade política, progrediu do ponto de vista econômico e teve um imenso prestígio internacional.

A Constituição do Império do Brasil, que ora falamos, consagrou o sistema parlamentarista, estruturando-o em quatro poderes, em conformidade com o art. 10 daquele diploma: “Os poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial”.<sup>13</sup>

Neste momento em que o Brasil enfrenta uma crise política – e moral – sem precedentes em sua História, quando grupos paramilitares travestidos de “movimentos sociais” ameaçam o país com uma guerra civil, se for cumprida uma *decisão jurídica* de impedimento da Excelentíssima Presidente da República, consideramos fecundo e oportuno refletir sobre o Parlamentarismo, outrora experimentado, com êxito, nestes Brasis, e que tem por ele a autoridade da tradição histórica. Esta a motivação do presente artigo, que pedimos vênua para dedicar à memória do Professor José Carlos de Ataliba Nogueira, nosso mestre de Teoria Geral do Estado nas Arcadas de São Francisco.

## II. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Temos para nós que os temas relativos ao Parlamentarismo e à Representação Política se imbricam e se interpenetram, donde ser necessário, nesse passo, uma abordagem da segunda.

Já foi dito, de resto acertadamente, que a Grécia foi a “Escola Política da Humanidade”.<sup>14</sup> É, pois, na velha e sempre nova Hélade que carecemos de perquirir da chamada “representação política”. Sobre a matéria, lecionam José Pedro Galvão de Sousa et alii, *verbis*:

*“A representação é inerente à sociedade política, no relacionamento desta com o poder. Indispensável numa sociedade, o poder é o seu elemento representativo por excelência, pois sem ele não seriam possíveis a unidade e a continuidade do corpo social. Há, pois, uma representação natural da sociedade pelo poder. Por outro lado, as famílias e os grupos institucionalizados que compõem a sociedade global têm seu âmbito de ação cuja autonomia deve ser resguardada em face do poder, ao qual cumpre coordenar os interesses dessas sociedades menores em vista do bem comum. Para que isto se dê efetiva e eficazmente, aqueles agrupamentos constitutivos da sociedade política devem ter assegurada a sua representação perante o poder e eventualmente no poder.”<sup>15</sup>*

Como é evidente, para os fins ora por nós colimados, interessa fundamentalmente o segundo sentido de “representação política”, vale dizer o da representação dos agrupamentos constitutivos da sociedade política *perante o poder, e eventualmente, no poder...* nessa ordem de ideias, e voltando a nossa atenção para a Grécia Antiga, podemos afirmar que os helenos não conheceram o que hoje chamamos de “representação política”. E a assertiva é válida tanto para a “Democracia Ateniense” quanto para o sistema aristocrático-militar de Esparta. Com efeito, falso do ponto de vista histórico é o entendimento de que Atenas e Esparta fossem duas realidades institucionais antagônicas. Contingências históricas e geográficas fizeram com que houvesse, entre as duas mais importantes “Poleis” da Hélade, umas poucas diferenças. Assim Atenas, próxima do porto de mar do Pireu, e contando em sua população, sempre, com um apreciável número de “metecos” (estrangeiros), foi mais “aberta” do que Esparta... esta ubicava-se no interior do continente, e, sendo os dóricos invasores minoritários, relativamente à população nativa da Lacedemônia, tinham de se manter permanentemente em uma rígida disciplina militar, *conditio sine qua non* da sua sobrevivência... mas, em termos essenciais, não havia diferença alguma entre a Ática, democrática, e a Lacônia, com o seu sistema aristocrático-militar. Expliquemo-

-nos: Em ambas as *Poleis*, os valores básicos que embasavam a convivência entre os *Polites* (cidadãos) eram a Isonomia e a Isegoria. A primeira era o privilégio de obediência às mesmas leis. E a segunda era o direito de fazer uso da palavra, nas assembleias do *Demos* (Povo). Isso havia tanto em Atenas quanto em Esparta. E, jamais, os espartanos se consideraram menos “livres” do que os demais helenos... após a heroica resistência oposta por Leônidas e os seus trezentos homens nas Termópilas, quando da invasão persa, no local foram insculpidos os versos do poeta Simônides: “Caminhante, vai a Esparta dizer que aqui morremos para cumprir as suas leis”.<sup>16</sup> Esta afinidade essencial entre Atenas e Esparta, foi por nós abordado em artigo inserto na *Revista Brasileira de Filosofia*.<sup>17</sup> De resto, o próprio Miguel Reale assinala que, em Atenas, sempre foi significativa a pressão política dos “laconizantes”, vale dizer, daqueles que viam, em Esparta, um modelo que devia ser seguido pelos atenienses.<sup>18</sup> Entre tais laconizantes inserem-se os nomes de Platão e de Xenofonte.<sup>19</sup> Não é demais, acrescentamos, lembrar que tanto Platão quanto Xenofonte tinham sido discípulos do grande Sócrates...

O que aqui importa é que os helenos não conheceram o que hoje chamamos de “representação política”, tendo vivenciado – em Atenas e nas *Poleis* que segundo ela se moldavam – a “Democracia Direta.” Ou seja, o próprio *Demos* (Povo) se governava. Esta assertiva não pode nos induzir à crassa erronia de equiparar a “Democracia Ateniense” à nossa moderna “Democracia”... o *Demos* abrangia as pessoas livres, nascidas na Ática, de sexo masculino, maiores de idade, e não portadoras de enfermidades mentais. Segue-se que os estrangeiros (*Metecos*), as mulheres e os escravos, estavam excluídos, por definição, de qualquer participação política. Assim, razão assiste a José Pedro Galvão de Sousa et alii, quando afirmam que o que havia, em Atenas, era “uma ampla aristocracia”.<sup>20</sup>

Quando, no passado, escrevemos sobre a denominada “Democracia Ateniense”, tivemos o cuidado de elucidar que, em Atenas, o poder político era detido pela “Eclésia”, vale dizer, pela assembleia do *Demos* (Povo), que se reunia na Colina da Pnix.<sup>21</sup> Até mesmo os mais altos magistrados atenienses, como os Estrategos, estavam sujeitos à prestação de contas a essa assembleia do *Demos*. Também a política externa de Atenas estava sujeita à “Eclésia”.<sup>22</sup> Como nos parece evidente, a experiência ateniense da “Democracia Direta” – ainda hoje praticada em alguns cantões da Suíça – apenas é possível em se tratando de um exíguo contingente populacional.

Se, na esteira de José Pedro Galvão de Sousa et alii, vislumbrarmos na representação política como que “um liame entre a sociedade e o poder”<sup>23</sup>, veremos que, entre os helenos, inexistia esse “liame”: O *Demos* (Povo), detentor do poder político, se governava... não é por outro motivo que o impropriamente chamado “magistrado” da Democracia Ateniense não possuía nenhum poder seu, próprio, não passando de um simples delegado da “Eclésia” que, assim como o nomeava, o destituía. Mais ainda, a

“Eclésia” podia processar os magistrados em geral, e ainda os Estrategos, pelo crime de prevaricação, mediante a “Eisaggelia”. Este era o nome dado, em Atenas, ao processo movido contra os magistrados, por crime de prevaricação.<sup>24</sup>

Tenhamos em mente que a prestação de contas dos magistrados, na Democracia Ateniense, era conatural ao próprio sistema político da Cidade. Demóstenes, em um célebre discurso, se refere a este tema:

*“Tanto Caridemo como Diotimo, ó Esquines, estavam sujeitos à prestação de contas referente aos negócios do cargo que ocupavam; mas não o eram pela causa que motivou a sua coroação. Nem eu também o sou, porque, achando-me na mesma situação, tenho os mesmos direitos.”*<sup>25</sup>

Uma derradeira palavra deve ser dita sobre esta “Democracia Direta” praticada pelos helenos, e na qual – enfatizemo-lo – não existiu a “figura juris” da representação política. Queremos nos referir à grande, aliás e melhor dizendo, à enorme força da opinião pública relativamente aos que ocupavam cargos de mando. Salientemos que, numa época em que não existia o jornal, a opinião pública se manifestava por meio do... teatro!... em trabalho anterior registramos que “nem mesmo as mais elevadas magistraturas, punham os seus titulares a salvo dos comediógrafos”.<sup>26</sup> O saudoso Professor Jaime Bruna, da Universidade de São Paulo, chama Aristófanes de “o terrível Aristófanes”.<sup>27</sup> Apenas para exemplificar – e como o registramos em obra anterior – na comédia “As Nuvens”, Aristófanes satiriza a família da mãe de Péricles. E, na mesma comédia, ele fala sarcasticamente de uma prestação de contas do “Olímpico”...<sup>28</sup>

Antes de abordar a representação política entre os romanos, julgamos conveniente evocar uma lapidar lição de Miguel Reale, no sentido de que o “Ocidente” é uma síntese do “Logos” da Filosofia Grega, da “Voluntas” ordenadora do Direito Romano, e da “Caritas” do Cristianismo.<sup>29</sup> O mesmo autor ensina que, ao passo que o “gênio grego” se destacou pelo uso especulativo da razão, o “gênio romano” se caracterizou pelo uso prático da inteligência.<sup>30</sup> Diante de tal diferença, é compreensível que a criação maior dos helenos tenha sido a Filosofia, ao passo que a criação magna dos homens do Lácio foi a Ciência do Direito, por eles chamada de *Jurisprudentia*. Lembramos outrossim aqui que o romano foi, fundamentalmente, um agricultor e um soldado. Como já o consignamos, significativo a propósito é que Marte, ao lado de Vesta, uma das mais importantes divindades da gente do Lácio era, ao mesmo tempo, o deus protetor dos soldados e dos agricultores.<sup>31</sup> Possuía o romano as qualidades que exornam aquele que amanha a terra e que, ao mesmo tempo, é capaz de combater: coragem, paciência, pertinácia, disciplina, espírito de sacrifício e civismo. O historiador inglês H. R. Barrow ensina que o resultado da tradição religiosa, moral e política de Roma foi uma estabilidade de caráter que, com o de-

curso do tempo, assegurou a estabilidade do Mundo Romano.<sup>32</sup> Todas as qualidades ostentadas e apreciadas pelos romanos podiam ser sintetizadas em uma só, vale dizer, a “Gravitas” (Gravidade). Era a “Gravitas” a capacidade de arcar com o peso do passado, santificado pela tradição.

Na abordagem de Roma e das suas instituições políticas e jurídicas, necessitamos colocar em realce o dado – genialmente percebido por Hannah Arendt – de que baldado será tentar penetrar a alma romana, sem o contributo da tríade Religião-Autoridade-Tradição.<sup>33</sup> Escreve a autora que “A força dessa tríade repousa na eficácia coerciva de um início autoritário ao qual liames ‘religiosos’ reatam os homens através da tradição. A trindade romana não apenas sobreviveu à transformação da República em Império como penetrou onde quer que a *pax* Romana tenha criado a civilização ocidental sobre alicerces romanos.”<sup>34</sup>

Essas características da gente do Lácio ajudam a compreender que as noções de “magistrado” e de “magistratura” – em verdade, desconhecidas entre os gregos, como vimos “retro” – vicejassem, em toda a sua pujança, no Direito Público Romano... em Roma, com efeito, possuiu o magistrado um poder que lhe era próprio.

Por derradeiro, temos de aludir ao papel de grande relevo desempenhado em Roma pelo Direito. E anda com acerto Pietro De Francisci quando afirma que o senso jurídico dos romanos caminhou sempre ao lado do seu senso político.<sup>35</sup> Essa assertiva é incontestável, sendo demonstrada pela própria História de Roma: Conquistadores tolerantes e que respeitavam os usos, os costumes, a religião e as tradições dos povos vencidos, souberam os romanos transformar antigos inimigos em aliados... daí resultou uma prodigiosa obra de assimilação de povos e de culturas, sob a égide de Roma; obra que, pelo seu universalismo, só iria encontrar um paralelo, muito depois, na colonização portuguesa.<sup>36</sup>

Formulemos agora a pergunta básica: – Conheceram os romanos a representação política?... de plano lembremos que o *Ethos* agrário e aristocrático que presidiu a fundação da “Urbs” foi algo que, ao longo dos séculos, se projetou nas instituições jurídicas e políticas do Povo do Lacio. Formalistas, conservadores e respeitando os “*Mores Majorum*” (costumes dos antepassados), os romanos sempre tiveram uma sólida noção de hierarquia, que manifestavam no tratamento dispensado aos magistrados. Além do mais, em lição com a qual concordamos, Pietro De Francisci é categórico: Jamais existiu em Roma a “soberania popular”, nunca lá tendo existido a “Democracia”, como hoje a concebemos.<sup>37</sup> Não podemos perder de vista, a propósito, que a “Res Publica” (evitamos de indústria a palavra “Estado”, incompatível com a Antiguidade) era monista, como bem observa Miguel Reale.<sup>38</sup> Nessa ordem de ideias, jamais seria concebível uma liberdade contra ou em relação à “Res Publica”, em Roma, como o acentuamos em nossa tese de Livre-Docência.<sup>39</sup> O fato de a Revolução Burguesa de 1789, na França, e a Revolução norte-americana de 1776 terem adotado algumas exte-

riorizações e nomes da República Romana<sup>40</sup>, não podem nos conduzir a um paralelo entre duas realidades históricas e institucionais, totalmente distintas...

Diante do que expusemos com a possível brevidade, em Roma não existiu a representação da sociedade *perante o poder*, existindo no entanto uma representação da sociedade pelo poder, nos termos propostos por José Pedro Galvão de Sousa et alii, e aqui já abordados.<sup>41</sup> E este tipo de representação – da sociedade pelo poder – existiu sem dúvida em Roma, nos quatro períodos em que se desenvolveu a sua história: Realeza, República, Principado e Dominato, que, na nossa opinião, correspondem aos períodos Arcaico, Pré-Clássico, Clássico e Pós-clássico da evolução do Direito Romano.

Acreditamos que hoje não podem pairar dúvidas respeitantes à existência histórica da “Lex Regia de Imperio”.<sup>42</sup> Ela não é senão a “Lex Curiata” da Realeza, votada pelos Comícios por Cúrias, para a investidura de cada “Rex” nos seus respectivos poderes. Esta “Lex Regia de Imperio” subsistiu na República, e ainda no Principado, era invocada no começo do reinado de cada Imperador de Roma. Registramos a propósito, *verbis*:

*“A cada vez que um magistrado, na República, ou um Imperador, no Império, galgava o posto, era votada uma lei que lhe transferia o poder, assegurando-lhe o ‘Imperium’.”*<sup>43</sup>

Reiteremos, nas pegadas de Pietro De Francisci, que Roma jamais foi “democrática.” Assim, tomados os auspícios, e sendo os sinais divinos favoráveis, reuniam-se os comícios por cúrias, não para “aprovar” ou “desaprovar” a subida ao trono do “Rex”, ou, mais tarde, a designação do magistrado republicano: O “Populus”, reunido nos “Comitia”, recebia a comunicação de que o “*Rex*” *assumia a coroa, ou de que o magistrado era investido da magistratura*. A formalidade da “Lex Curiata de Imperio” consistia, pois, na assunção unilateral do “Imperium” por parte do Rei, e mais tarde, por parte do magistrado republicano. Era indiferente o consenso ou o dissenso do Povo. Este procedimento foi herdado pelo Principado.<sup>44</sup> Ulteriormente, no Dominato, a partir de Diocleciano (284 d.C.), muda a concepção do poder imperial. O monarca não é mais o “Princeps”, isto é, o primeiro dos cidadãos romanos, mas sim o “dominus et deus”. E em toda esta longa evolução, como é evidente, houve uma representação do “Populus” *pelo poder, e não perante o poder*.

### III. O CONCEITO DE PARLAMENTARISMO

Sob o verbete “Parlamentarismo” escreve Marcus Cláudio Acquaviva:

*“Regime de governo em que a Chefia de governo (administração) é confiada ao próprio Parlamento – daí a expressão parlamentarismo – sendo exercida por um primeiro-ministro que comanda um Gabinete formado por ministros auxiliares, ao passo que a Chefia de Estado (representação do Estado perante outros Estados) é confiada ao presidente da República ou, se a forma do governo for a monarquia, ao rei.”<sup>45</sup>*

A definição acima tem os atributos básicos da concisão e da clareza para a compreensão do tema. “Mutatis mutandis”, esta mesma definição é a enunciada por José Pedro Galvão de Sousa et alii, que registram sob o verbete em comentário, *verbis*:

*“Sistema político em que a Chefia do Estado é exercida pelo Rei ou Presidente, e a Chefia do Governo, por um Primeiroministro, o qual, com os demais ministros, forma o Gabinete, cuja responsabilidade perante o Parlamento é solidária.”<sup>46</sup>*

Luiz Pinto Ferreira aponta três notas características – se bem que não essenciais – do Parlamentarismo: **1ª** a existência do Parlamento como uma força de dominação política; **2ª** a vinculação ou dependência do gabinete em relação ao Legislativo, o que é sua nota essencial; **3ª** a existência de dois titulares do Poder Executivo, que Baggehot chamou de Executivo de representação, que é o presidente da República nas Repúblicas parlamentares ou o monarca nas monarquias, e o Executivo de ação, que é o gabinete liderado pelo primeiro-ministro, e raramente as duas figuras de presidente da República e a de chefe de gabinete são confundidas em uma só pessoa.<sup>47</sup>

Cláudio De Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga, por seu turno, lecionam:

*“O regime parlamentarista pode funcionar tanto em uma forma monárquica como em uma forma republicana. O que caracteriza esse regime de governo é que a figura do chefe de Estado se diferencia da figura do chefe de governo. Nesse sistema, portanto, o rei ou presidente exerce o papel de chefe do Estado, enquanto o chefe de governo é o primeiro-ministro ou o chefe do gabinete.”<sup>48</sup>*

O Professor José Loureiro Júnior assim elenca o que chama de “os postulados fundamentais do Parlamentarismo”: **1º** Compete ao Parlamento orientar e fiscalizar, como representante da soberania, os atos do Governo (política e administração); **2º** O Gabinete exerce o Governo enquanto mantiver a confiança do Parlamento; **3º** O

Gabinete é responsável, perante o Parlamento, pelos atos do Governo, e, **4º** O Parlamento poderá ser dissolvido pelo Rei ou Presidente da República, quando se revelar recomendável a consulta à opinião pública.<sup>49</sup> Aduz Loureiro Junior, “*verbis*”: “Eis os princípios que, em nosso entendimento, caracterizam, de maneira genérica, o regime parlamentarista. Diversos outros requisitos e exigências poderiam, contudo, ser indicados como elementos naturais ao Parlamentarismo. Não possuem, porém, na realidade, importância que os eleve à categoria de traços definidores desse regime.”<sup>50</sup>

Tenhamos em mente, na abordagem do problema, que o regime parlamentarista resulta, fundamentalmente, de uma *construção histórica*, o que, ao menos em certa medida, dificulta a sua conceituação científica... dessa construção histórica iremos nos ocupar adiante, em especial, quando abordarmos a evolução e a consolidação do Parlamentarismo na Inglaterra. Mas desde já consignamos que estamos de acordo com o Professor José Loureiro Junior, no sentido de que “o problema relativo à conceituação do regime parlamentarista é complexo e controvertido”.<sup>51</sup> Em abono ao asseverado, o constitucionalista patricio traz à colação o ensinamento de Georges Burdeau, contido em seu “*Traité de Science Politique*”, v. IV, p. 328: “Et cependant le régime (sic) parlementaire n’est pas, ou du moins, n’a pas toujours été un pur concept. Il a été réalisé historiquement conformément à l’analyse qu’en propose la theorie, c’est – à - dire sous forme d’une collaboration entre deux pourvois (sic) distincts”.<sup>52</sup>

Creemos assistir razão, ao menos em parte, a Georges Burdeau, uma vez que o Parlamentarismo foi o resultado de uma longa elaboração histórica, e não o fruto de abstrações de filósofos, pensadores e cientista políticos. Pois que, ao Parlamentarismo se aplica, mais do que a qualquer outra instituição de Direito Público, a sábia advertência de Oliver Wendell Holmes: “A vida do direito não foi a lógica; foi a experiência”.<sup>53</sup>

Maurice Duverger – também citado pelo Professor José Loureiro Junior, sem embargo de reconhecer que o Parlamentarismo não resultou de um plano “racional preconcebido”, mas de uma longa evolução histórica inglesa – afirma existir, sem dúvida, um conceito existencial desse regime, embora conseqüente à evolução histórica.<sup>54</sup>

Tenhamos como ponto pacífico que, originário da Inglaterra, o Parlamentarismo clássico foi levado para o continente europeu, no segundo quartel do séc. XIX, ainda de acordo com José Loureiro Junior.<sup>55</sup>

#### IV. A REMOTA ORIGEM DO PARLAMENTARISMO ENTRE OS HITITAS

O nosso enfoque do Parlamentarismo é, vamos repeti-lo, histórico-jurídico. Ensina Marcus Cláudio Acquaviva que embora as instituições parlamentaristas tenham encontrado a sua “consagração definitiva” na Inglaterra, as origens históricas das práticas parlamentaristas são muito mais remotas.<sup>56</sup> Tais origens, segundo o mesmo autor – um ilustre jurista e também arqueólogo – seriam encontradas entre um povo indo-europeu da Antiguidade Oriental, os Hititas.<sup>57</sup>

Até há bem pouco tempo, prossegue o jurista nacional, os hititas nada mais eram “do que um povo obscuro, incidentalmente mencionado na Bíblia”.<sup>58</sup> A partir do séc. XIX, diversas expedições arqueológicas vieram a demonstrar que os hititas desempenharam um papel de destaque na história política da Antiguidade Oriental. Embora habitassem a Ásia Menor, eram eles de origem indo-europeia, como os frígios e os celtas. Fixados na Ásia Menor desde o segundo milênio antes da Era Cristã, os hititas mesclaram-se com as populações autóctones.<sup>59</sup>

Segundo o magistério da Marcus Cláudio Acquaviva, “As instituições políticas hititas nada têm em comum com as dos povos semitas. Mesmo sua atitude para com os povos vencidos denota *um elogiável humanitarismo e um sábio tato diplomático*: ao invés de massacres odiosos, como aqueles que levaram a efeito os terríveis assírios, os hititas buscavam, mediante matrimônios reais, selar a união com seus vizinhos, evitando, ademais, despertar o ódio dos vencidos em virtude de atos atrabiliários”.<sup>60</sup>

Sempre de acordo com o mesmo autor, o regime político dos hititas era o monárquico, seguido, de resto, por todos os povos orientais. No princípio, tratava-se de uma realeza eletiva, que, com o tempo, adotou o sistema da cooptação do monarca: O monarca reinante escolhia o seu sucessor, podendo a escolha recair em qualquer membro da nobreza. Mas – adverte Acquaviva – a escolha devia ser referendada pela assembleia chamada “Pankus”, ou “Pankush”. Destarte, o soberano hitita não era dotado de um poder absoluto, sendo, ao revés, “rigidamente controlado pela assembleia”.<sup>61</sup> Isso, em flagrante contraste com as outras monarquias orientais, que eram verdadeiramente despóticas.<sup>62</sup>

Não há dúvida, aduzimos, que em linhas gerais as instituições políticas e jurídicas dos povos arianos ou indo-europeus foram mais “democráticas” – usada a palavra com extrema cautela – do que a dos povos semitas. E o Direito Penal dos primeiros foi mais humano do que o dos segundos... entre os germanos, a “Ding”, assembleia dos homens livres, estava acima do rei, este, apenas um chefe militar. Esta mesma “Ding”, entre os francos, recebia o nome de “Malo”. A monarquia eletiva foi também praticada pelos povos germânicos, interessando a nós brasileiros, em particular, a

monarquia visigótica na Península Ibérica, eletiva em seus primeiros tempos. Quanto à cooptação, lembremos que o magistrado romano não era eleito: Havia a sua “Creatio” pelo magistrado que o antecedia no cargo.<sup>63</sup> E quanto à cooptação do monarca pelo seu antecessor, lembremos que a adoção do futuro Imperador pelo “Princeps” reinante, foi uma prática assaz frequente no Império Romano, tendo produzido excelentes resultados, na época dos Antoninos... mas este espírito “mais democrático” dos povos indo-europeus, pensamos, tem de ser encarado com extrema prudência, desvencilhando-se o estudioso – na medida do possível – dos conceitos vigentes em nossa época. Aliás, os persas eram também indo-europeus. A palavra “Iran” significa “Terra dos Arianos”. E a sua monarquia era absoluta...

Em apoio aos ensinamentos do Professor Marcus Cláudio Acquaviva sobre os hititas, trazemos à baila a lição de Jean Gaudemet, que leciona no sentido de que a escolha do rei devia ser ratificada pela assembleia denominada “Pankus”, composta de outros membros da Família Real e da alta nobreza.<sup>64</sup>

#### V. O PARLAMENTARISMO NO MEDIEVO EUROPEU, NA PENÍNSULA IBÉRICA: PORTUGAL E ESPANHA

Alguns autores vislumbram no Portugal e na Espanha medievais a origem do Parlamentarismo hodierno. Como é sabido, Portugal se originou do Condado Portucalense, que se tornou independente do Reino de Leão em 1140. Para José Pedro Galvão de Sousa et alii, o embrião da instituição parlamentar se encontra, remotamente, em conselhos que assessoravam o monarca, com membros escolhidos por El-Rei.<sup>65</sup> Com o crescimento da população dos organismos políticos, foi adotada uma forma nova para se ouvir a coletividade. Assim surgiu a “assembleia dos notáveis”, que “a posteriori” se converteu em órgão de representação da sociedade.<sup>66</sup>

Nós sempre afirmamos que, em função de uma série de fatores, Portugal foi o primeiro Estado Moderno a surgir na Europa. E é significativo que, de acordo com José Pedro Galvão de Sousa et alii, ainda antes do surgimento do Reino de Portugal, houve as Cortes de Leiria de 1095, “reunindo Príncipes, Bispos, Mestres e Fidalgos.”<sup>67</sup> Em 1254, as Cortes de Leiria incluíram também os representantes dos “Concelhos”, vale dizer, dos municípios, desta sorte completando-se as “Cortes Gerais”, nome sob o qual passou a ser designado o Parlamento.<sup>68</sup> Numa observação pessoal, diríamos que a inclusão, nas Cortes, dos representantes dos “Concelhos”, *fala alto em favor da tradição municipalista*, que, nascida em Portugal, transplantou-se para o Brasil. Em terras brasileiras, mormente no período colonial, grande e expressiva foi a atuação das Câma-

ras Municipais... a título de curiosidade histórica, lembramos que, fundada em 1532 a Vila de São Vicente, tratou Martim Afonso de Souza de organizar os moradores “em Câmara.” A propósito do Município, transcrevemos a lição de José Pedro Galvão de Sousa et alii, com a qual concordamos *in totum*:

*“A família responde não só pela multiplicação da espécie humana, mas também pela formação do organismo social. É assim que a célula mater da sociedade faz surgir o município, que, por sua vez, é a célula mater da nacionalidade.”*<sup>69</sup>

Como é amplamente sabido, o centralismo do Império implicou, entre nós, um enfraquecimento da autonomia municipal. E este enfraquecimento subsistiu com a implantação da República, em 1889. De resto, e como o assinalam José Pedro Galvão de Sousa et alii, com o advento do Estado Moderno, o processo de centralização do poder assumiu dimensões extraordinárias.<sup>70</sup> E, como seria de se esperar, o Município, uma associação natural de vizinhos que se juntam para a consecução de fins comuns, restou cada vez mais enfraquecido... nós diríamos que, em nome da “liberdade abstrata” dos princípios de 1789, foram asfixiadas a pouco e pouco as “liberdades concretas” municipais, nascidas da realidade histórica!...

Portugal é parte do Universo Hispânico. E o Reino de Portugal, livrando-se primeiro que os demais reinos peninsulares do jugo sarraceno, foi o primeiro Estado Nacional da Europa, e, com D. João I, afirma-se incontestável a autoridade real sobre os grandes senhores da nobreza e do clero. O que aqui importa para a nossa temática é que, como o assinala uma obra clássica, as Cortes reunidas na Espanha guardam semelhança com as que se reuniam em Portugal.<sup>71</sup>

Nossa abordagem sobre as raízes ibéricas do Parlamentarismo estaria incompleta se não fizéssemos uma referência – necessariamente breve – aos “Concílios” reunidos à época da Monarquia Visigótica. Entre nós, o assunto foi abordado, com muita proficiência, pelo saudoso professor Luiz Carlos de Azevedo, ilustre discípulo de Moacyr Lobo da Costa. Escreve Luiz Carlos de Azevedo, *verbis*:

*“Com Recaredo, convertem-se os visigodos ao catolicismo (589) e, a partir de então, os concílios passam a ter grande importância na estrutura política do reino, porque, além dos assuntos eclesiásticos, discutia-se nessas assembleias matéria de natureza administrativa, econômica e civil. Delas participavam os altos dignitários eclesiásticos, representantes das sedes episcopais, juntamente com o monarca, nobres e membros do palatinado, da corte visigótica. Nas reuniões deste órgão legislativo ditavam-se normas e cânones, ocorrendo singular fusão entre o direito secular e o canônico, a qual iria servir de fonte ao futuro Código Visigótico.”*<sup>72</sup>

Consideramos irrelevante o dado de que, em tais concílios visigóticos, não estivessem representadas as camadas populares; aquilo que mais tarde, em França, haveria de receber o nome de “Terceiro Estado”... e isso porque tais concílios mostram, acima e além de qualquer dúvida, *que a tradição das liberdades públicas é mais antiga na Península Ibérica, do que nas Ilhas Britânicas...*

No sentido do acima asseverado, ensina Luiz Carlos de Azevedo que o Cânone II do XIII Concílio de Toledo, celebrado em 683, instituiu o chamado “Habeas Corpus Visigótico”, em conformidade com o qual, nenhuma pessoa vinculada ao rei por juramento de fidelidade, exceto em caso de culpa evidente, poderia ser presa, acorrentada, desapossada de seus bens, torturada para que se arrancasse por força a confissão, antes de ser apresentada à assembleia, *conservando, até o julgamento, seus direitos e prerrogativas*; e às pessoas livres, posto que de condição inferior, guardava-se igual procedimento.<sup>73</sup>

Esta tese da anterioridade das liberdades públicas no Direito da Península Ibérica, em confronto com o Direito Inglês, é reforçada pelo que ensina o já citado Professor Luiz Carlos de Azevedo, a propósito do Concílio Toledano VI, de 638, cujo Cânone XI estatuiu que os inocentes não podiam ter sua vida atingida pela malícia dos acusadores, de tal modo que ninguém seria acusado por outro, ou seria supliciado, sem que o acusador se apresentasse, cumprindo-se, depois, as normas e cânones que à matéria se aplicassem.<sup>74</sup>

Concluindo esta parte, afirmamos que na Península Ibérica, durante a Idade Média, conquanto não tivesse existido o Parlamentarismo “Clássico”, mais tarde surgido na Inglaterra, é possível vislumbrar o que chamaríamos, com extrema cautela, de “governo representativo com tendências parlamentares”, típico da “monarquia temperada” da Idade Média. Como é óbvio, com o Absolutismo Real – uma corrupção da genuína monarquia – tais tendências desapareceram.

## VI. OS ESTADOS GERAIS NO REINO DE FRANÇA

A ideia fundamental de “Estados do Reino” foi pela primeira vez enunciada pelos humanistas dos sécs. IX e X, que dividiram a sociedade humana em três grupos: aqueles que oravam, aqueles que guerreavam e aqueles que trabalhavam.<sup>75</sup> Tratava-se, é óbvio, de uma divisão bastante rudimentar. Ela foi complicada no séc. XII graças ao surgimento de grupos ativos de cidadãos, que iam desde os opulentos mercadores até os artesãos pobres, mestres, jornaleiros, artífices e trabalhadores não qualificados.<sup>76</sup> Quando, mais tarde, passou a ser dada expressão política à noção de uma comunida-

de do Reino, e, de conseguinte, se desenvolveram instituições representativas, subsistiu a ideia da divisão da sociedade em “Estados”, que normalmente eram três.<sup>77</sup>

A experiência francesa, neste particular, mostrou-se diferente da Inglesa. Mas, para que tenhamos uma ideia do que era o “Terceiro Estado”, temos de atentar para a seguinte lição de José Pedro Galvão de Sousa:

*“Com o fortalecimento da autonomia local e a organização das corporações de ofício, afirmavam-se elementos de descentralização social e mesmo política. Funções que mais tarde – com a monarquia absoluta – passariam ao poder real, e que estamos hoje habituados a ver exercidas pelo Estado, cabiam aos particulares, na intensa vida associativa de então. Não só a administração da cidade, mas a regulamentação do trabalho, das profissões, do comércio.”<sup>78</sup>*

Na experiência francesa do Medievo, temos de considerar, em primeiro lugar, a força da monarquia, e ainda a contínua existência de assembleias provinciais. Assim, nos primeiros anos do séc. XIV, Filipe IV convocou representantes das cidades, junto com os vassalos feudais, para os “Estados Gerais.” Em França, a pequena nobreza e os burgueses não trabalharam juntos, como na Inglaterra, e os “Estados” mantiveram-se mais diferenciados do que nas Ilhas Britânicas.<sup>79</sup>

No Reino de França, os “Estados Gerais” eram denominados “États Généraux”, e a sua primeira reunião ocorreu em 1302, a pedido do Rei Filipe, “o Belo”. O monarca francês estava ansioso por frustrar o concílio eclesiástico proposto pelo Papa Bonifácio VIII, e convocou os três Estados – nobres, clero e comuns – para uma reunião em Paris. Em consequência dessa assembleia, os três grupos escreveram separadamente a Roma, em defesa do Rei e do seu poder temporal. Daí para a frente, os Estados Gerais apenas se reuniram em emergências, para fins de apoio à monarquia em tempos de crise. E as suas reuniões eram cuidadosamente controladas por juristas que serviam ao soberano como um Conselho de Estado. Tratava-se do “Conseil D’État.”<sup>80</sup>

Nos séculos seguintes, os Estados Gerais continuaram a se reunir esporadicamente. Tratava-se, sem dúvida, de uma assembleia representativa. Mas, segundo J.P. Strayer, “não foi o início de uma instituição governamental efetiva; o conceito do governo do reino por consenso ainda estava nas fases iniciais de desenvolvimento.”<sup>81</sup>

## VII. A EVOLUÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DO PARLAMENTARISMO NA INGLATERRA

Sabemos que, independentemente de quaisquer antecedentes históricos, ubicados quer na Antiguidade, quer na Idade Média, o Parlamentarismo, com as características que hoje ostenta, teve o seu berço na Inglaterra.

Cláudio De Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga apontam, com acerto, uma diferença básica da evolução política da Inglaterra, em cotejo com o continente europeu. Ao passo que na Europa Continental se assistiu, a partir do séc. XIII, ao fenómeno da concentração de poderes pelos monarcas, em detrimento dos senhores dos feudos e das corporações de artífices, na Inglaterra sucedeu o contrário, em função da conquista normanda de 1066. Guilherme, “O Conquistador”, subjugou os antigos habitantes anglo-saxões, “orgulhosos de sua autonomia desde que ocuparam a antiga Britania dos romanos”.<sup>82</sup> Por oportuno, assinalamos nesse passo o que temos repetido em todas as nossas aulas: Ao dividir o território conquistado em feudos, o Duque da Normandia, agora Rei de Inglaterra, teve o cuidado de não permitir que nenhum senhor da nobreza fosse militarmente mais forte do que ele próprio... e, com o famoso “Domesday Book”, iniciado em 1085, Guilherme I fez um minucioso censo da Inglaterra e dos seus recursos.<sup>83</sup>

De acordo com os mesmos autores, ultimada a conquista normanda, os anglo-saxões se mantiveram em atitude de rebelião, até o advento dos Plantagenetas, que intentaram pacificar a Inglaterra, mediante a concessão de cargos aos anglo-saxões influentes. Tal política foi no entanto interrompida por João Sem Terra, quando este impôs, ao país, pesados tributos para custear as suas guerras pelo trono de França.<sup>84</sup> Tais tributos geraram discórdias com os barões, que redundaram na prolongada crise de 1213-1215, e na promulgação da “Magna Carta”.<sup>85</sup>

Cláudio De Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga afirmam que a assinatura da “Magna Carta” “limitava o Poder real e criava o Parlamento, com representantes do clero e da nobreza (Câmara dos Lordes); e dos burgueses e artífices (Câmara dos Comuns)”.<sup>86</sup>

Discordamos, respeitosamente, dos dois preclaros mestres nacionais. Segundo entendemos, o Parlamento – como, de resto, todas as instituições do “Common Law” – não “foi criado” por um único ato, mas “foi sendo criado” na exata medida das vicissitudes históricas pelas quais passou o povo inglês... abraçamos destarte a lição de José Pedro Galvão de Sousa “et alii”, que ensinam, “verbis”:

*“Uma elaboração histórica de vários séculos fez surgir, na Inglaterra, um tipo de organização política a que os autores deram o nome de Parlamentarismo, pelo fato de o Parlamento controlar toda a atividade governativa.”<sup>87</sup>*

Não há dúvida de o embrião do sistema ter germinado em 1215, quando os nobres se levantaram contra João Sem Terra. Seja como for, o Parlamentarismo é o fruto de uma evolução multissecular. Na época da “Magna Carta”, o jurista Henry Bracton (1216-1268) deixou registrado que “o próprio rei não deve estar sob o homem, mas sob Deus e sob a lei, porque a lei faz o rei”.<sup>88</sup> De acordo com José Pedro Galvão de Sousa “et alii”, a partir da “Magna Carta” o rei governa sub lege, logo, observando as normas jurídicas derivadas da ordem natural das coisas e das “leis fundamentais”, e que consubstanciavam um direito vivido, costumeiro.<sup>89</sup> A menção à “ordem natural das coisas” nos remete, quer o queiramos quer não, para a problemática do Direito Natural. Em candente passagem da sua vasta e erudita obra, José Pedro Galvão de Sousa deixa claro que não existe qualquer antinomia entre as ideias do Direito Natural e da historicidade do fenômeno “Jus”:

*“O direito natural não é algo desencarnado das realidades terrenas, nem um direito meramente moral e sem valor jurídico, tal como ensinam erradamente alguns, partindo aliás de um falso pressuposto: a separação entre a moral e o direito.”<sup>90</sup>*

Na época da promulgação da “Magna Carta”, atuava junto ao Rei de Inglaterra a “Curia Regis” ou “Privy Council”, composto por pessoas que tinham a função de assistir o Rei em suas decisões mais importantes.<sup>91</sup> Com o tempo, tendo se ampliado em excesso o número de membros da “Curia Regis”, formou-se o “Consilium Regis”, com funções judiciais, governamentais e legislativas. Entre os integrantes do “Consilium Regis” e o monarca, realizavam-se os “colloquia.” Tratava-se do “Parliamentum”, esboço do Parlamento futuro, cujo surgimento se deu em 1265, reunindo os membros da nobreza e do clero.<sup>92</sup> Em 1295, sempre segundo José Pedro Galvão de Sousa “et alii”, o Parlamento viria a reunir os representantes das três classes sociais do reino, vale dizer, na linguagem do Medievo, “os que rezam, os que guerreiam, os que trabalham.”<sup>93</sup>

Data de meados do séc. XIV a divisão do Parlamento Inglês em duas câmaras, a dos “Lords” e a dos “Comuns”, com atribuições que, com o passar do tempo, foram se definindo, vale dizer: concordância parlamentar para o lançamento de tributos diretos, competência exclusiva para a edição de “normas gerais” (integrantes do “Common Law”), distintas das normas “estatutárias” ou “particulares”, estas últimas, de competência do monarca. Além dessas atribuições, havia o exercício de funções judiciais, desempenhadas, em grau recursal, pela Câmara dos “Lords.”

Insistamos neste ponto, para nós capital: As instituições do Direito Inglês – tanto quanto as do Direito Romano – surgiram e se desenvolveram em consonância com as vicissitudes históricas de todo um povo... destarte, não é temerário afirmar que o “Common Law” está mais próximo do Direito Romano do que os denominados “Direitos da Família Romanística”!...

Ocorreu na Inglaterra o fenômeno de crescer em excesso o número de membros do “Privy Council.” Assim, o monarca passou a fazer consultas respeitantes aos assuntos de maior gravidade, exclusivamente a uma parte restrita de conselheiros, que formaram um grupo que gozava da inteira confiança do Rei. Assim apareceu um “Comitee of State”, ou “Cabinet.” Este “Cabinet” mais tarde se tornou o “Gabinete” do sistema parlamentarista de governo.<sup>94</sup>

Nem sempre, na Inglaterra, decorreu amena a história da instituição ora estudada. Anotam José Pedro Galvão de Sousa “et alii” que, do séc. XIV ao séc. XVII, ocorreram amiúde tensões entre o Rei e a Nobreza, o Rei e o Gabinete, o Rei e o Parlamento. A “Petition of Rights”, de 1628, foi o marco de um desses conflitos. Em tal documento insistia-se, entre outras coisas, na obrigatoriedade de consulta ao Parlamento para o lançamento de tributos, e se exigia que ninguém podia ser detido e julgado, a não ser com base na lei. A pressão do Parlamento, visando a intervir nas funções executivas, manifestou-se de diversas formas, ao exigir-se, por exemplo: a submissão dos ministros do Rei ao Parlamento, inclusive judicialmente; a nomeação e destituição dos membros do Conselho, sujeitas à aprovação do Parlamento; a total submissão do Rei e do Conselho ao Parlamento; o debate dos assuntos importantes do Reino perante o Parlamento e não perante o monarca. Essas exigências, fixadas entre as principais das “Nineteen Propositions” de 1642, levaram a um impasse que conduziu a Inglaterra à guerra civil, com a abolição da monarquia em 1649 e a implantação da ditadura de Oliver Cromwell.<sup>95</sup>

Aduzimos que o Rei Carlos I Stuart foi decapitado, que Oliver Cromwell – puritano e estimulador do capitalismo inglês – governou com mão de ferro, e tratou com extrema crueldade os católicos da Irlanda. O curioso é que tamanho é o apego dos ingleses à tradição, que o Ditador Cromwell adotou o título de... “Lord Protetor da República Inglesa”...

Restaurada a monarquia – ainda com a Casa dos Stuarts – o Gabinete, integrado por ministros livremente nomeados pelo Rei, tornou-se um instrumento do poder absoluto.<sup>96</sup> Devemos lembrar, no entanto, que a monarquia absoluta, à época – séc. XVII – não era uma exclusividade da Inglaterra, existindo também no continente europeu. Em 1688 eclodiu a chamada “Revolução Gloriosa”, promovida simultaneamente pelos “Tories” (conservadores) e pelos “Whigs” (liberais), tendo o objetivo de restabelecer o respeito ao princípio do “Rex sub lege”, sendo formuladas as seguintes exigências: Submissão do Rei ao “Common Law” e ao “direito estatutário”; manutenção do exército através de autorização do Parlamento; garantia de inamovibilidade dos juizes; e – finalmente – obrigatoriedade de convocação do Parlamento de três em três anos, para aprovação da Lei Financeira. Esta a lição de José Pedro Galvão de Sousa “et alii.”<sup>97</sup> Havia, entretanto, a necessidade de todo ano ser aprovada a lei orçamentária, o que levou o Parlamento a reunir-se anualmente. Como era necessário garantir a



aprovação da lei orçamentária para atender aos interesses do governo, o Rei adotou o procedimento de escolher os seus ministros dentre os integrantes da maioria parlamentar. Isto sem embargo, os ministros continuavam sendo da confiança do Rei, que, dirigindo o Gabinete, presidia as suas reuniões.<sup>98</sup>

O séc. XVIII presenciou a subida ao trono britânico da Dinastia de Hanover, alemã de origem, cujos monarcas, não falando o Inglês, tinham dificuldade de se fazer entender pelos ministros. Por este motivo, os soberanos passaram a não comparecer às sessões do Gabinete. Isto ocorreu sob Jorge I, ao longo de 36 anos, e no reinado de Jorge II, durante 33 anos. Destarte o Gabinete, por mais de meio século, discutiu e decidiu sem a presença do Rei, sobre os assuntos do governo. Os trabalhos do Gabinete eram coordenados por um ministro “primus inter pares”, que viria a tornar-se o “Primeiro Ministro” (Prime Minister), encarregado de dar conhecimento, ao Rei da Inglaterra, das deliberações havidas. E desta maneira consolidou-se a autonomia governativa do Gabinete, o que gerou a dicotomia Chefia do Estado e Chefia do Governo. A primeira era exercida pelo Rei, e a segunda, pelo Primeiro Ministro. Daí decorre a fórmula da “Monarquia Constitucional”, ou seja, parlamentar: “O Rei reina, mas não governa.”<sup>99</sup>

Neste sistema parlamentarista consolidado na Inglaterra – enfatizemos que com lastro nos acontecimentos históricos – o Rei não é responsável pelos atos de governo, pelo bom motivo de que deles não participa... desta forma, no entanto – como o advertem José Pedro Galvão de Sousa “et alii” – as atribuições governativas estariam sendo simplesmente transferidas do Rei para o Gabinete. Sucede que a responsabilidade do Gabinete é cobrada pelo Parlamento. E isto aconteceu, sempre de acordo com José Pedro Galvão de Sousa “et alii”, quando o “*Impeachment*”, adotado no séc. XIV para apurar a responsabilidade penal dos ministros, se transformou, a partir do séc. XVIII, em *procedimento de caráter político, ao converter-se em moção de desconfiança ou censura*.<sup>100</sup> Desta forma, surgia na Inglaterra a responsabilidade solidária do Gabinete pelos atos de governo. Por este motivo, se o Parlamento desaprovasse um voto ou moção de confiança, ou aprovasse um voto ou moção de desconfiança, deveria o Gabinete renunciar. Tal renúncia equivaleria a um mero “governo de assembleia”, se o próprio Parlamento não viesse a sofrer, também, as consequências do seu procedimento. Com efeito, a queda do Gabinete *acarretava também a dissolução do Parlamento*, com a convocação de eleições para definir nova maioria parlamentar. Com lastro em tal nova maioria parlamentar seria constituído um novo Gabinete, para governar na dependência da confiança do Parlamento. Desta forma estruturou-se, na Inglaterra, um sistema de governo *gerado ao longo de vários séculos de história*, e cuja funcionalidade também se deve a uma opinião pública secularmente sedimentada.<sup>101</sup>

Às eruditas ponderações dos autores do “Dicionário De Política”, juntamos que a funcionalidade do sistema parlamentarista na Inglaterra foi auxiliada, tam-

bém, pelo fato de os partidos políticos terem sido historicamente formados e estruturados, não constituindo meras “legendas” como alhures... com efeito, os “Tories”, que deram origem ao atual Partido Conservador, eram tradicionalmente os partidários da Coroa, ao passo que os “Whigs”, embrião do futuro Partido Liberal, eram os adeptos do Parlamento... “a posteriori”, com o progressivo desaparecimento do Partido Liberal surgiu o Partido Trabalhista, que tem se alternado com o Partido Conservador no poder.

Pinto Ferreira, com a sua habitual clareza, leciona no sentido de que o latino-americano “tem uma imagem deformada do parlamentarismo, que não foi decalcada da pátria de origem, porém da França.”<sup>102</sup> Concordamos com o ilustre publicista. E aduzimos que foi esta concepção “abstrata”, diríamos até “cartesiana” do sistema, que causou o seu malogro em outras plagas distintas da Inglaterra...

## VIII. O PARLAMENTARISMO E A REALIDADE BRASILEIRA

Ao iniciar uma das suas obras clássicas, Goffredo da Silva Telles Junior escreve essas palavras candentes, que constituem – em linguagem filosófica – uma “petição de princípios”:

*“Para que povo, para que país, teriam sido escritas as Constituições republicanas do Brasil? Para os Estados Unidos da América? Para a Inglaterra? Para a França? Ou, talvez, para o Congo, o Camboja ou a Tanganica? O certo é que elas não têm nenhuma aparência de leis confeccionadas, sob medida, para a nossa Terra.”*<sup>103</sup>

Como percebemos, o autor do “Tratado Da Consequência” profliga as instituições políticas e jurídicas que não deitam raízes na história de um povo... se alguém, prossegue Goffredo, atentar para as nossas diversas Constituições republicanas, poderá ser levado a pensar que “foram escritas para um país imaginário, idealizado pela fantasia de uma escola de teóricos.”<sup>104</sup>

Mais adiante, escreve o mestre, “*verbis*”:

*“O que nos interessa é saber que ninguém, certamente, jamais sentiu o perfume da terra brasileira, nos ideais de nossas Constituições republicanas. De nossa Terra esses ideais não têm nada. Não se radicam em nossas coisas, em nossas realidades. Não brotam de nossas tradições e não refletem nossa cultura. São frutos exóticos, que outros meios e outros climas geraram e amadureceram.”*<sup>105</sup>

Razão assiste ao jurista patricio. E acrescentamos que as muitas revoluções, quarteladas e golpes de Estado que assinalaram a nossa história republicana, remetem ao fenômeno da “rejeição”, ao qual já aludimos (retro, inciso I). Como se isto não bastara, a cada eleição para a Presidência da República, passa o Brasil por momentos angustiosos, de incerteza e insegurança. E isto confirma “in totum” a nossa assertiva, várias vezes repetida, de que o Presidencialismo de feitio norte-americano, não funcionou e não funciona a contento, entre nós.

O fenômeno que ora apontamos – desgraçadamente! – não atinge apenas o Brasil, *mas toda a América Latina...* em abono do ora afirmado, trazemos à baila o seguinte excerto de uma carta escrita por Simón Bolívar, “El Libertador”, datada de Barranquilla, aos 9 de Novembro de 1830, e dirigida ao General Juan José Flores, que viria a ser o primeiro Presidente do Equador:

*“Vd. Sabe que yo he mandado veinte años, y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos: 1.º, la América es ingovernable para nosotros; 2.º, el que sirve una revolución ara en el mar; 3.º, la única cosa que se puede hacer en América es emigrar; 4.º, este pais caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles de todos colores y razas; 5.º, devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos; 6.º, si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, éste seria el último período de la América.”*<sup>106</sup>

Parece-nos que nenhum estudioso sério pode colocar em dúvida o patriotismo, o civismo e a retidão de caráter de Simón Bolívar. E tal mensagem de desalento foi motivada, como é óbvio, pelo daninho fenômeno do caudilhismo, que, já no séc. XIX, infelicitava as Américas... ao escrever sobre o caudilhismo, tendo diante de si a carta em parte transcrita acima, escreve Marcus Cláudio Acquaviva que ninguém melhor do que “El Libertador” conhecia o temperamento e as inclinações do latino-americano. De início, o “incontornável atavismo do poder pessoal”; ademais disto, o “exacerbado individualismo” e a “quase ausência de senso de responsabilidade social”, trariam “as disfunções políticas que todos conhecemos.”<sup>107</sup>

Acreditamos que a assombrosa unidade territorial e cultural do Brasil é uma herança, preciosa, da forma de governo, monárquica, vigente ao tempo da Colônia, ulteriormente, à época do “Reino Unido” ao de Portugal e dos Algarves, e, ao depois, quando existiu o “Império do Brasil”, ainda sob a Casa de Bragança. Esta unidade contrasta, de maneira flagrante, com a fragmentação política que caracteriza a América de fala espanhola... não é possível ignorar esta lição da História, confirmada aliás em outros países: Na Espanha, após o falecimento do Generalíssimo Franco, uma nova guerra civil teria sido provável, sem a existência do trono, que uniu todos os castelhanos, catalães, galegos e assim por diante...

Existe um outro dado, mais do que político, geopolítico referente ao Brasil, e que é indissociável do nosso passado monárquico. Percebeu-o Goffredo da Silva Telles Junior, que escreve:

*“Pela vastidão de seu território, que mede oito milhões e meio de quilômetros quadrados, e pela unidade de seu povo, que fala a mesma língua, tem as mesmas tradições e nutre o mesmo sentimento de amor pela Pátria comum, o Brasil apresenta todos os característicos de um vasto Império.”*<sup>108</sup>

Ainda para Goffredo da Silva Telles Junior, “o Brasil não é, pròpriamente, uma federação, se tomarmos a palavra ‘federação’ em seu sentido originário. Realmente, nosso País não resulta de nenhuma aliança entre Estados originariamente independentes. Êle se constituiu por atos de bravura de seus filhos, que conquistaram seus domínios, e pela habilidade de seus embaixadores, que fixaram seus limites em tratados internacionais.”<sup>109</sup>

A tradição brasileira é monárquica, não resta a menor dúvida... lembramos aqui que a República *foi imposta à força* por uma parte da oficialidade do Exército, imbuída de uma doutrina estrangeira, atéia, materialista, e que nada tinha a ver com as tradições cristãs da nacionalidade: O Positivismo de Augusto Comte...<sup>110</sup> E o Professor José Carlos de Ataliba Nogueira demonstrou, em obra que consideramos clássica, que a “alma brasileira” estava com os seguidores de Antonio Conselheiro, e não com um exército motivado por uma doutrina alienígena...<sup>111</sup>

A República foi entre nós um desvio histórico, do qual todos os outros – inclusive as intervenções militares na Política – seriam consequências nefastas e inevitáveis... e, no entanto, timbremos em continuar com uma República Presidencialista de feitio norte-americano, o que é lamentável. Reza uma definição famosa que “A História é a mestra da vida.” Pois bem, se assim é, a História do Direito deveria ser a mestra da vida dos povos!...

O Parlamentarismo tem por ele, no Brasil, a experiência histórica do Império, que durou de 1822 a 1889. E este dado tem que ser meditado por todos os cientistas políticos, e por todos os autênticos patriotas. O Estado carece de oferecer segurança jurídica e estabilidade política aos seus cidadãos. E a experiência histórica tem demonstrado, entre nós, que o Presidencialismo é um convite permanente para as tendências autoritárias, para o despotismo, para a corrupção e para o culto à personalidade do governante. Temos que ter em mente, a propósito deste assunto, a imperecível lição de Jacques Maritain:

*“O segundo problema a ser discutido é o problema do povo e do Estado, ou seja, dos meios de que pode servir-se o povo para superintender e fiscalizar o Estado. Não deixa tal pro-*

*blema de ter certa conexão com o primeiro, pois o povo está naturalmente interessado na justiça, pelo menos, enquanto a paixão o não cega, ao passo que o Estado, quando se torna absolutista ou despótico, coloca-se a si mesmo acima da justiça.”<sup>112</sup>*

É evidente que, se o Parlamentarismo tem por ele, no Brasil, o precedente e a tradição do Império, com o seu “voto censitário”, a sua adoção, hoje, implicaria em uma reestruturação da representação política. Sobre o sufrágio universal e direto, tal como existe hoje no Brasil, escreve Goffredo da Silva Telles Junior:

*“O sufrágio universal, por sua vez, só vale para eleger os chamados ‘representantes do povo.’ Mas, longe de assegurar a representação do povo no Governo, nem sequer assegura, de maneira nenhuma, que os eleitos representem seus próprios eleitores. Pois, de fato, os eleitos não os representam, nem os podem representar.”<sup>113</sup>*

Para o autor, o sufrágio universal faz “tabula rasa” de tudo aquilo que divide a sociedade em grupos de interesse ou em corpos sociais, e deixa de considerar, por completo, a desigualdade das condições em que vivem os homens. É ele uma espécie de “masseira” ou “amassadeira”, onde todas as diferenças humanas são confundidas e onde o povo, que os imperativos naturais da existência divide em corpos sociais distintos, é desfigurado e transformado em massa... isto, para Goffredo da Silva Telles Junior, “já é mais do que suficiente para inutilizar o sufrágio universal como processo produtor da representação política.”<sup>114</sup>

É na nossa opinião irrespondível o seguinte questionamento do jurista brasileiro:

*“Que fazem, então, os ‘representantes do povo’? Trabalham, e trabalham muito. Mas o que contrista e aflige a Nação é que seu trabalho é daqueles que não trazem, em regra, nenhum proveito ao País. Por que? Todos o sabem. Sem quase tempo para mais nada, os parlamentares são forçados, por exigência do regime de sufrágio universal, a se dedicarem, de corpo e alma, mesmo contra a sua vontade, às tramas e aos conchavos dos diretórios de partido e aos rasteiros misteres, de que depende a conquista de votos.”<sup>115</sup>*

Para Goffredo, “Democracia é o regime político que assegura a permanente penetração e influência da vontade dos governados nas decisões legislativas dos governantes.”<sup>116</sup> Tal penetração e influência se faz por meio da representação política.<sup>117</sup> A representação sufragística, para o autor de “Filosofia Do Direito”, não é uma “fictio juris”, no alto sentido desta expressão. Ela é “Uma ficção simples e comum, ou seja, uma farsa, uma mentira, uma mistificação, que, iludindo, enganando, embaindo povo e Nação, é causa direta da degradingolada política de nossa Terra.”<sup>118</sup>

Concordamos integralmente com o nosso antigo professor de Introdução À Ciência Do Direito: Como está estruturada no Brasil, a representação política é uma grosseira mistificação... ela é o campo fértil para a atuação dos demagogos e dos corruptos, como o tem demonstrado a nossa História recente...

Como visto “retro”, ao definir a Democracia, Goffredo da Silva Telles Junior faz uso da expressão “vontade dos governados.” Esclarece ele que a expressão “vontade dos governados” significa a vontade ORGANIZADA dos governados. E “vontade organizada dos governados” significa “vontade dos governados expressa por seus ÓRGÃOS legítimos, em cada caso de ordenação legislativa.”<sup>119</sup>

Para o autor, o único meio de se fazer a permanente penetração da vontade dos grupos sociais nas decisões legislativas do Governo é o de se conferir, a esses grupos, a iniciativa das leis que lhes dizem respeito.<sup>120</sup>

Desta orientação de Goffredo da Silva Telles Junior não discrepa, ao menos em linhas gerais, José Pedro Galvão de Sousa. Para ele, a centralização operada no Estado de partidos preparou o totalitarismo do Estado monopartidário. Em segundo lugar, entende o autor que a democracia representativa de base individualista não é propícia à verdadeira descentralização social. Por último, a descentralização social pode ser melhor assegurada pela presença ativa dos corpos sociais junto ao poder político, resguardando e fazendo valer os seus interesses e imunidades.<sup>121</sup>

Tendo em conta as lições dos doutos, entendemos que a experiência do Parlamentarismo em nosso país teria que levar em conta a “representação orgânica” dos diversos grupos sociais, no corpo do Parlamento. Esta “representação orgânica” não poderia ignorar uma realidade básica: O Município. Ensina Goffredo da Silva Telles Junior que “o povo de cada Município constitui uma comunidade ou um organismo social.”<sup>122</sup> Trata-se, prossegue o autor da “Carta Aos Brasileiros”, de um povo “mais feito de grupos humanos do que de indivíduos humanos.”<sup>123</sup> Distanciando-se dos ensinamentos da Revolução Burguesa de 1789, que cogitou do indivíduo isolado, desprotegido ante o Estado todo-poderoso, leciona o Professor Goffredo da Silva Telles Junior que “Cada grupo tem um encargo social. Cada grupo tem uma função especial a exercer dentro do todo porque se formou para realizar uma determinada idéia e atingir um determinado objetivo. Cada grupo tem sua vida e sua intimidade, seus anseios e seus problemas. E cada grupo tem seu próprio sistema de convivência e seu próprio governo. Para a exata compreensão da estrutura da sociedade, esta é, como logo verificaremos, uma observação de capital importância.”<sup>124</sup> Acrescentamos que qualquer pretensa “representação política” que ignorar os “grupos intermediários” da sociedade não passará, jamais, de uma farsa... tais grupos, ainda para Goffredo da Silva Telles Junior, “são fontes profundas e autênticas do Direito.”<sup>125</sup> A tais grupos, segundo o mesmo autor, deve caber a iniciativa da lei.<sup>126</sup> Para que isto seja factível, é preciso que a Constituição Brasileira deixe de banda o mito do povo único, do povo massa, “e re-

conheça a natural organização da sociedade, isto é, a natural divisão do povo em grupos domésticos, culturais, econômicos, recreativos e religiosos.”<sup>127</sup> Em seguida, é mister que a lei discrimine as diversas categorias de atividades exercidas pelos grupos intermediários em tais cinco classes.<sup>128</sup> Por derradeiro, há a necessidade de que o Poder Público declare quais as associações que serão consideradas representantes dos grupos, em cada categoria de atividade. Goffredo propõe, para tais “associações – representantes” o nome de “Corporações.”<sup>129</sup> Com este nome concordamos inteiramente, tendo em conta o precedente medieval das “Corporações de Ofício”, e – no caso de Portugal – dos “Mesteres” ou “Mesterais”, tão bem descritos por Alexandre Herculano.<sup>130</sup> As Corporações, em nome dos grupos que representassem, teriam a iniciativa das leis relativas a esses grupos.<sup>131</sup> Conclui Goffredo afirmando que as Corporações designariam e contratariam Procuradores, que teriam todos os poderes do mandato jurídico, para o fim especial de apresentar, instruir e defender tais projetos no órgão legislativo do Estado.<sup>132</sup> Da nossa parte, cremos firmemente que as sugestões de Goffredo da Silva Telles Junior são perfeitamente compatíveis com o Parlamentarismo, existindo um Parlamento ao qual chegariam, de maneira real, os anseios de todos os grupos sociais. E isto nos asseguraria a Democracia compatível com as nossas tradições e com a nossa formação histórica.

## CONCLUSÕES FINAIS

Entendemos ser recomendável o sistema parlamentarista para o Brasil, subordinada, a formação do Parlamento, à inarredável presença, nele, da representação dos grupos sociais intermediários aos quais se refere a melhor doutrina. E julgamos que este sistema melhor funcionaria – levando em conta as nossas tradições históricas – com a restauração da monarquia, sob a Dinastia de Bragança, e sendo de novo criado o “Poder Moderador”, personificado no Imperador. Esta solução estaria próxima da “Monarquia Temperada” da Idade Média, em que o poder real era contrabalançado pela ação dos grupos sociais intermediários, e que era a antítese do absolutismo do Rei. E asseguraria a autêntica Democracia, na fórmula consagrada por José Pedro Galvão de Sousa: “O Rei reina e governa, mas não administra.” Como deixou claro o grande Pontífice Pio XII, “Opus Justitiae Pax.” E as instituições políticas têm o dever de assegurar a Justiça e a Paz.

“Finis Operae”, Deo Gratias!” Antiga sede da “Fazenda da Barra”, em São João da Boa Vista, aos 20 de Maio de 2016

## BIBLIOGRAFIA

**ACQUAVIVA**, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Barueri: Ed. Manole, 2010.

\_\_\_\_\_. Dicionário Acadêmico de Direito. São Paulo: Ed. Método, 2008.

**ALTAVILA**, Jayme de. *Origem dos Direitos dos Povos*. 3. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, s/d;

**ARENDR**, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Trad. brasileira de Mauro W. Barbosa de Almeida. 3. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1992 – Original em Inglês.

**AZEVEDO**, Luiz Carlos de, “Introdução À História Do Direito, São Paulo, 4ª) edição revista, 2013;

**BARROW**, H. R. *Los Romanos*. 19. reimp. da 2. ed. em Espanhol Trad. para o Castelhana de Margarita Villegas de Róbles, México: Fondo de Cultura Económica, , 1996 – Original em Inglês;

**BOLIVAR**, Simón. Escritos Políticos. selección e introducción de Graciela Soriano, séptima edición, Madrid: Alianza Editorial, S.A., 1983.

**BRUNA**, Jaime. *Teatro Grego*. 2. ed. São Paulo, Ed. Cultrix, 1968;

**CICCO**, Cláudio De, e Gonzaga, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

**DEMÓSTENES**. *A Oração da Coroa*. Trad. brasileira de Adelino Capistrano, 3. ed. São Paulo: Atena Editora, 1954 – Original em Grego.

**FRANCISCI**, Pietro De. *Sintesis Histórica Del Derecho Romano*. Trad. espanhola, Madrid: Revista De Derecho Privado, 1954.

**GAUDEMET**, Jean. “Institutions De L’Antiquité”, Paris, Sirey, 1967.

**HOLMES**, Oliver Wendell, “O Direito Comum – As Origens Do Direito Anglo-Americano”, tradução brasileira de J.L. Melo, Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1967 – Original em Inglês.

**LIMA FILHO**, Acacio Vaz de, “O Poder Na Antiguidade – Aspectos Históricos E Jurídicos”, São Paulo, Ícone Editora Ltda., 1999.

\_\_\_\_\_. O Positivismo E A República. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo, 2004, v. 99.

\_\_\_\_\_. Liberdade Antiga e Liberdade Moderna, No Pensamento De Miguel Reale. *Revista Brasileira De Filosofia*. São Paulo, abril-maio-junho de 2006, v. LV, fascículo 222, p. 273-300.

\_\_\_\_\_. Por que Estudar o Direito Romano?. *Revista de Direito Civil*. São Paulo: Ed. Revista Dos Tribunais, ano 13 – outubro/dezembro/1989, n. 50, p. 32-40.

\_\_\_\_\_. A Censura Na República Romana – Aspectos Históricos, Jurídicos e Filosóficos. Tese de Livre-Docência apresentada ao Departamento de Direito Civil, área de História do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, edição do autor, 2012.

\_\_\_\_\_. *As Constituições Imperiais Como Fonte Do Direto Romano*. São Paulo: Ícone Editora, 2006.

**LOUREIRO JUNIOR**, José. *Parlamentarismo E Presidencialismo*. São Paulo: Ed. Revista Dos Tribunais, 1962.

**LOYN, H.R.** (organizador). *Dicionário Da Idade Média*. Trad. de Álvaro Cabral, 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

**MARITAIN**, Jacques. *O Homem E O Estado*. Trad. brasileira de Alceu Amoroso Lima. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria Agir Ltda., 1959 – Original em Inglês.

**NOGUEIRA**, José Carlos de Ataliba. *Antonio Conselheiro e Canudos – revisão histórica*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

**PINTO FERREIRA**, Luiz, verbetes na *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva Livres Editores, 1977, v. 57.

**REALE**, Miguel. *Horizontes do Direito e da História*. 2. ed. rev. e aum., São Paulo, Edição Saraiva, 1977.

**SILVA**, José Afonso da, *Curso De Direito Constitucional Positivo*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista Dos Tribunais, 2ª) edição revista e ampliada, 1984.

**SOUSA**, José Pedro Galvão de, Garcia, Clovis Lema, e Carvalho, José Fraga Teixeira de, “Dicionário De Política”, São Paulo: T. A. Queiroz, Editor, 1998.

**SOUSA**, José Pedro Galvão de. *Direito Natural, Direito Positivo e Estado de Direito*. São Paulo: Ed. Revista Dos Tribunais, 1977.

\_\_\_\_\_. *Da Representação Política*. São Paulo: Edição Saraiva, 1971.

## NOTAS

### **01**

Citamos de memória.

### **02**

Citamos de memória.

### **03**

Vide Horizontes do direito e da história, 2. ed. rev. e aum., São Paulo: Ed. Saraiva, 1977, p. 17.

### **04**

Vide *Introdução à História do Direito*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 4. ed. ver. e amp., 2013, p. 24.

### **05**

Vide Origem dos direitos dos povos, 3. ed., São Paulo: Edições Melhoramentos, s/d, p. 61.

### **06**

Citamos de memória.

### **07**

Citamos de memória.

### **08**

Vide *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Ed. Revista Dos Tribunais, 2. ed. rev. e amp., 1984, p. 4 – Grifos em itálico no original.

### **09**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, O Positivismo e a República, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, 2004, v. 99, p. 3-33.

### **10**

Citamos de memória.

### **11**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, op. cit.

### **12**

Citamos de memória.

### **13**

Vide, de Cláudio De Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga, *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p. 102.

### **14**

Citamos de memória.

### **15**

Vide, de José Pedro Galvão de Sousa, Clovis Lema Garcia e José Fraga Teixeira de Carvalho, *Dicionário de Política*, São Paulo, T.A. Queiroz Editor, 1998, p. 464 e 465 – Grifos em itálico no original.

### **16**

Citamos de memória

### **17**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *Liberdade Antiga e Liberdade Moderna*, No Pensamento de Miguel Reale, In: *Revista Brasileira De Filosofia*, São Paulo, abril-maio-junho de 2006, v. LV, fascículo 222, p. 273-300.

### **18**

Vide *Horizontes do Direito e da História*, op. cit., p. 27.

### **19**

Vide, de Miguel Reale, op. e cit.

### **20**

Vide *Dicionário de Política*, op. cit., p. 157.

### **21**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *O Poder na Antiguidade – Aspectos Históricos e Jurídicos*, São Paulo: Ícone Editora, 1999, p. 89 e ss.

### **22**

Idem, p. 91.

### **23**

Vide *Dicionário de Política*, op. cit., p. 465.

### **24**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *O Poder Na Antiguidade – Aspectos Históricos E Jurídicos*, op. cit., p. 133.

### **25**

Vide *A Oração da Coroa*, Trad. brasileira de Adelino Capistrano, 3. ed., São Paulo: Atena Editora, 1954, p. 54 - Original em Grego.

### **26**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *O Poder Na Antiguidade – Aspectos Históricos E Jurídicos*, op. cit., p. 137.

### **27**

Vide *Teatro Grego*, 2. ed., São Paulo, Ed. Cultrix, 1968, p. 12.

### **28**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *O Poder Na Antiguidade...* cit., p. 138.

### **29**

Citamos de memória.

### **30**

Vide *Horizontes do Direito...* cit., p. 55.

### **31**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *A Censura Na República Romana – Aspectos Históricos, Jurídicos E Filosóficos*, São Paulo: Edição do autor, 2012, p. 220.

### **32**

Vide *Los Romanos*, Trad. para o Castelhana de Margarita Villegas de Róbles, México, Fondo De Cultura Económica, 19. reimp. da 2. ed. em Espanhol, 1996, p. 27 – Original em Inglês.

### **33**

Vide *Entre o Passado e o Futuro*, Trad. de Mauro W. Barbosa de Almeida, São Paulo, Ed. Perspectiva S.A., 3. ed., 1992, p. 167 – Original em Inglês.

### **34**

Vide *Entre o passado e o futuro*, loc. cit. – Grifos em itálico no original.

### **35**

Vide *Sintesis Histórica Del Derecho Romano*, tradução espanhola, Madrid: Revista De Derecho Privado, 1954, p. 3 – Original em Italiano.

### **36**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, Por que Estudar o Direito Romano?, *Revista de Direito Civil*, São Paulo, Editora Revista Dos Tribunais, Ano 13 – Outubro/Dezembro/1989, nº) 50, p. 32-40.

### **37**

Vide *“Sintesis Histórica Del Derecho Romano”* cit., p. 90.

### **38**

Vide “Horizontes Do Direito E Da História” cit., p. 36.

### **39**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, “A Censura Na República Romana – Aspectos Históricos, Jurídicos E Filosóficos” cit., p. 444.

### **40**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, op. e loc. cit.

### **41**

Vide “Dicionário De Política” cit., p 465.

### **42**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *As Constituições Imperiais Como Fonte Do Direito Romano*, São Paulo, Icone Editora, 2006, p 190.

### **43**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, op. e loc. cit.

### **44**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, op. e loc. cit.

### **45**

Vide *Dicionário Acadêmico de Direito*, São Paulo, Editora Método, 2008, p 347 – Grifo em itálico no original

### **46**

Vide Dicionário De Política... cit., p. 400.

### **47**

Vide o verbete “Parlamentarismo”, In: *Enciclopédia Saraiva Do Direito*, São Paulo: Ed. Saraiva, 1977, v. 57, p. 126.

### **48**

Vide *Teoria Geral do Estado e Ciência Política* cit., p. 87 – Grifos em itálico no original

### **49**

Vide *Parlamentarismo E Presidencialismo*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais Ltda., 1962, p. 22.

### **50**

Vide op. e loc. cit.

### **51**

Vide op. e loc. cit., nota de rodapé de nº) 9

### **52**

Vide *Parlamentarismo E Presidencialismo* cit., loc. cit., nota de rodapé de nº) 9

### **53**

Vide *O Direito Comum – As Origens Do Direito Anglo-Americano*, tradução brasileira de J.L. Melo, Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1967, p. 29 – Original em Inglês

### **54**

Vide “Parlamentarismo E Presidencialismo” cit., nota de rodapé de nº) 9 das p. 22-23.

### **55**

Vide op. cit., p. 23.

### **56**

Vide “Teoria Geral Do Estado”, Barueri, Editora Manole Ltda., 3ª) edição, 2010, p. 181.

### **57**

Vide op. e loc. cit.

### **58**

Vide op. e loc. cit.

### **59**

Vide op. cit., p. 181-182.

### **60**

Vide op. cit., p. 182 – Os grifos em itálico são nossos.

### **61**

Vide op. e loc. cit.

### **62**

Vide op. e loc. cit.

### **63**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, “As Constituições Imperiais Como Fonte Do Direito Romano” cit., p. 197.

### **64**

Vide “Institutions De L’Antiquité”, Paris, Sirey, 1967, p. 81.

### **65**

Vide “Dicionário De Política” cit., p. 403.

### **66**

Vide op. e loc. cit.

### **67**

Vide op. e loc. cit.

### **68**

Vide op. e loc. cit.

### **69**

Vide “Dicionário De Política” cit., p. 365 – Grifos em itálico no original.

### **70**

Vide op. e loc. cit.

### **71**

Vide Dicionário Da Idade Média, org. H.R. Loyn, tradução de Álvaro Cabral, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2. ed., 1991, p. 140.

### **72**

Vide Introdução À História Do Direito cit., p. 86 – Os grifos em itálico são nossos.

**73**

Vide op. cit. – Os grifos em itálico são nossos.

**74**

Vide op. cit.

**75**

Vide o *Dicionário Da Idade Média...* cit., p. 140.

**76**

Vide op. e loc. cit.

**77**

Vide op. e loc. cit.

**78**

Vide *Da Representação Política*, São Paulo, Edição Saraiva, 1971, p. 125.

**79**

Vide Dicionário da Idade Média... cit.

**80**

Vide op. e loc. cit.

**81**

Vide op. e loc. cit.

**82**

Vide *Teoria Geral do Estado e Ciência Política...* cit., p. 87.

**83**

Vide *Dicionário da Idade Média* cit., p. 120.

**84**

Vide *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, loc. cit.

**85**

Vide “Dicionário Da Idade Média” cit., p. 223.

**86**

Vide op. e loc. cit.

**87**

Vide *Dicionário De Política...* cit., p. 400.

**88**

Vide op. e loc. cit.

**89**

Vide op. e loc. cit.

**90**

Vide *Direito Natural, Direito Positivo e Estado de Direito*, São Paulo, Ed. Revista Dos Tribunais, 1977 – Grifos em itálico no original.

**91**

Vide Dicionário de Política, loc. cit.

**92**

Vide op. e loc. cit.

**93**

Vide op. e loc. cit.

**94**

Vide Dicionário de Política... cit., p. 400-401.

**95**

Vide op. cit., p. 401.

**96**

Vide op. e loc. cit.

**97**

Vide op. e loc. cit.

**98**

Vide op. e loc. cit.

**99**

Vide op. e loc. cit.

**100**

Vide op. e loc. cit. – Os grifos em itálico são nossos.

**101**

Vide op. e loc. cit. – Os grifos em itálico são nossos

**102**

Vide *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 57, p. 132.

**103**

Vide *A Democracia E O Brasil – Uma Doutrina Para A Revolução de Março*, São Paulo, Editora Revista Dos Tribunais Ltda., 1965, p. 3 – Grifos em itálico no original.

**104**

Vide op. e loc. cit.

**105**

Vide op. cit., p. 4.

**106**

Vide, de Simón Bolívar, *Escritos Politicos*, selección y introducción de Graciela Soriano, Madrid, Alianza Editorial, S.A., séptima edición, 1983, p. 169.

**107**

Vide *Teoria Geral do Estado...* cit., p. 166.

**108**

Vide *A Democracia e o Brasil – Uma Doutrina Para a Revolução de Março...* cit., p. 30.

**109**

Vide op. e loc. cit.

**110**

Vide, de Acacio Vaz de Lima Filho, *O Positivismo e a República...* cit.

**111**

Vide Antonio Conselheiro E Canudos – revisão histórica, 1974.

**112**

Vide *O Homem e o Estado*, p. 79 – Original em Inglês.

**113**

Vide A Democracia e o Brasi... cit., p. 7.

**114**

Vide op. cit., p. 8 – Grifos em itálico no original.

**115**

Vide op. cit., p. 10 – Os grifos em itálico são nossos.

**116**

Vide op. cit., p. 20 – Grifos em itálico no original.

**117**

Vide op. e loc. cit.

**118**

Vide op. cit., p. 28 e 29.

**119**

Vide op. cit., p. 36 – Grifos em itálico e maiúsculas no original.

**120**

Vide op. cit., p. 38.

**121**

Vide *Da Representação Política...* cit., p. 75-76.

**122**

Vide *A Democracia e o Brasil – Uma Doutrina para a Revolução de Março* cit., p. 32.

**123**

Vide op. e loc. cit.

**124**

Vide op. e loc. cit.

**125**

Vide op. cit., p. 38.

**126**

Vide op. e loc. cit.

**127**

Vide op. e loc. cit.

**128**

Vide op. e loc. cit.

**129**

Vide op. e loc. cit.

**130**

Citamos de memória.

**131**

Vide, de Goffredo da Silva Telles Junior, op. cit., p. 39.

**132**

Vide op. e loc. cit.

---

SÓ O  
PARLAMENTARISMO  
NÃO RESOLVE

**ANTONIO PENTEADO MENDONÇA**

Sócio da Penteado Mendonça e Char Advocacia e  
Secretário-geral da Academia Paulista de Letras.



Desde a Proclamação da República, o Brasil segue o modelo presidencialista. Na origem da mudança da forma do governo em relação ao Império, está a democracia norte-americana, presidencialista e baseada num sistema bipartidário, em que republicanos e democratas se alternam no poder, tanto federal como estadual.

A Constituição norte-americana teve influência capital na primeira Constituição republicana brasileira. Isso pode ser visto já no novo nome adotado pela nação: “Estados Unidos do Brasil”.

Todavia, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos da América, o Brasil jamais teve algo semelhante à autonomia dos Estados norte-americanos, sendo desde sempre o poder central quem dá as regras, impõe as políticas e, quando julgou necessário, decretou a intervenção nas unidades estaduais, derrubou governos regularmente eleitos, nomeou eventuais interventores ou interferiu diretamente na nomeação do governador, exatamente como acontecia no Império, quando o imperador tinha a prerrogativa de indicar os governadores das províncias, podendo, até, substituí-los a qualquer momento, de acordo com os interesses da Coroa.

Após a Independência, o Brasil teve um sistema parlamentarista de governo. É verdade que o imperador não era apenas uma figura quase decorativa, como acontece na maioria das monarquias modernas. Ao contrário, a Constituição outorgada por D. Pedro I dava amplos poderes ao imperador. Poderes que, grosso modo, adequadamente utilizados, permitiram que a primeira Constituição brasileira vigesse por quase todo o séc. XIX, tornando o Brasil uma nação muito mais estável e previsível do que as demais nações latino-americanas, desde o início estruturadas como repúblicas presidencialistas, nos mesmos moldes do sistema de governo norte-americano.

Não cabe aqui analisar a história do Império, nem onde errou ou acertou. Cabe apenas salientar que o sistema parlamentarista então adotado permitiu ao país navegar de forma equilibrada, dentro de sua realidade, por todo o período imperial. Com o “Poder Moderador” outorgado ao imperador, foi possível à nação superar as crises que ao longo desse período colocaram o país em cheque.

É verdade que o parlamentarismo do Império não seria viável nos dias de hoje, mas isso não retira dele nem os méritos, nem as imensas vantagens que fizeram do Brasil do séc. XIX uma nação administrável, ainda que chacoalhada por alguns movimentos mais ou menos longos e consistentes contra o governo central, titular absoluto do poder e consciente do seu uso, inclusive da força.

A República brasileira tem começo no mínimo tumultuado, com sua proclamação feita por um militar monarquista e sem a participação dos partidos republicanos, pegos de surpresa pelo movimento inesperado do Marechal Deodoro da Fonseca.

O resultado disso é que, nos primeiros dias do novo regime, foi implantada uma ditadura de fato, ao invés de ter início a transformação do Império numa República, com novas regras e uma Constituição adequada a fazer a transição, com o mini-

mo de traumas para uma sociedade na qual a imensa maioria da população era completamente alienada dos temas políticos, por conta de um índice de analfabetismo altíssimo, que proibia a maioria dos brasileiros decidir sobre suas vidas.

Os primeiros republicanos eram antigos monarquistas que, na prática, desejavam a substituição do Imperador por um Presidente da República, que, na sua visão, deveria ter um desenho político e poderes mais ou menos semelhantes aos do Imperador, mas com prazo de validade determinado. Ou seja, alguém que tivesse o poder quase absoluto durante o período que exercesse a Presidência da República, mas sem possibilidade de se perpetuar no poder, dada a realização periódica de eleições, vedada a reeleição imediata do ocupante do cargo.

De 1889 até 1930, o que se vê é a consolidação dessa forma de governo, na qual o Presidente da vez tem o poder político praticamente ilimitado, com o Congresso e os Estados se curvando às suas decisões.

O grande problema desse modelo é que, como acontece hoje, o sucessor poderia desfazer, alterar ou não dar seguimento a tudo que fora feito pelo antecessor.

Com a Revolução de 1930, o quadro político nacional se altera significativamente, não pela mudança das práticas vigentes ou pela substituição dos atores, mas pelo surgimento da figura de um ditador populista, algo inédito no país, que, durante 15 anos, manteve o poder em suas mãos, alterando antigas composições regionais, acabando com a pouca autonomia dos Estados, nomeando interventores, fechando as casas legislativas e forçando o culto à própria imagem como ferramentas de governo.

A partir de 1945, com a queda da Ditadura, o Brasil vive, até 1964, um período de democracia real, baseada nos princípios da Constituição Federal de 1946, que garantia o funcionamento harmonioso da nação, sob as regras democráticas então internacionalmente aceitas e valorizadas pelo desfecho da Segunda Guerra Mundial, com os Estados Unidos da América surgindo como o grande campeão da democracia, a União Soviética como seu contraponto, baseada numa ditadura brutal, exercida em nome do proletariado, o que desaguou na “Guerra Fria” e na divisão do mundo em dois grandes campos.

Como parte integrante da América, o Brasil estava no campo das potências ocidentais, sob o comando dos Estados Unidos e fortemente influenciado pelo poderio econômico da superpotência do ocidente, peça-chave no financiamento e funcionamento da nação brasileira.

Ainda que com problemas importantes, foi dos momentos históricos de maior liberdade e paz social. A situação viria a se modificar radicalmente com a renúncia do Presidente Jânio Quadros. Seu vice-presidente era João Goulart, que por pouco não assume a Presidência, pelas restrições contra ele por parte das Forças Armadas.

Foi nesse momento que o país tentou, pela única vez na sua história republicana, a adoção do regime parlamentarista de governo. Mas a mudança não foi fruto

de estudos comparativos mostrando claramente as vantagens do parlamentarismo sobre o presidencialismo. Ela foi adotada para minimizar o poder do Presidente, tido e havido como um perigo para o desenvolvimento e a paz social.

De 1964 até a volta dos civis ao poder, em meados da década de 1980, o país ficou sob o comando de um sistema militar, equivocadamente chamado de Ditadura. O Brasil não teve um ditador na acepção exata do termo. O que o país experimentou foi uma estrutura de poder, composta pelos altos escalões das Forças Armadas, que escolhia em seu seio quem seria eleito Presidente da República, com mandato por tempo certo e sem os poderes ilimitados que caracterizam os ditadores. O General-presidente era o porta voz do sistema, devendo atuar colegiadamente com os demais comandantes, ainda que tendo a vantagem moral de haver sido o escolhido para chefe da nação.

A redemocratização brasileira se dá de forma consensual, por meio do entendimento entre as Forças Armadas e a sociedade civil, para a costura de um modelo de transição que permitisse ao país atravessar o momento altamente complicado da melhor forma possível. A transição se encerra com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República. Sua morte inesperada altera o cenário, com José Sarney assumindo a Presidência da República para, entre trancos e barrancos, conduzir o processo de consolidação democrática, que teve na Constituição de 1988 o ponto culminante.

A Constituição de 1988 é um dos documentos mais estranhos elaborados pelo Congresso Nacional. Escrita às vésperas da queda do Muro de Berlim, não teve a sensibilidade para ler o que acontecia no mundo e incorporou conceitos completamente desmoralizados pela experiência internacional. Feita poucos anos após a saída dos militares, trouxe em seu bojo medidas de proteção contra situações de exceção como as pouco antes vividas pelo país. Além disso, imaginou-se que uma nação poderia ser moldada por artigos legais, o que, na prática, se mostrou pura utopia. Como se não bastasse, foram mantidos e criados novos privilégios, distorções e direitos inexistentes, pelo menos sem a contrapartida das obrigações. Finalmente, a redação da Constituição foi feita na expectativa de um regime parlamentarista, mas um plebiscito popular determinou que o Brasil seria presidencialista.

Em suma, não deu mais errado porque não poderia dar. O resultado é, hoje, pagarmos o preço de todos os erros que foram cometidos nos últimos 25 anos e que destruíram as medidas corretamente adotadas para fazer do Brasil uma nação viável.

O país atravessa a mais grave crise ética de sua história. A malha moral da nação está rota, com reflexos dramáticos na economia e na política. A única forma de se sair do enrosco é ter muita paciência para, lentamente, dentro das vias legais, providenciar as mudanças estruturais indispensáveis. Com um agravante: os que votarão as mudanças serão os mais afetados por elas.

É pacífico que é necessária a revisão do desenho do Estado brasileiro, com a redefinição do Pacto Federativo, a reforma política, a reforma da previdência e a reforma fiscal. A pergunta é: como realizá-las? E quais as que devem acontecer primeiro.

Mas será que, antes delas, não é primordial a realização de uma profunda reforma do ensino brasileiro? E, concomitantemente, uma profunda reforma do sistema de saúde pública? Será que brasileiros com boa educação, competitivos e saudáveis votariam nos políticos e partidos que estão aí? Será que a nação admitiria os desmandos que vamos vendo? A resposta é não!

No campo político, uma proposta que ganha força é a adoção do sistema parlamentarista em substituição ao presidencialismo. Sem dúvida nenhuma, com o parlamentarismo, boa parte da crise atual seria solucionada sem maiores impactos, bastando a dissolução do Governo, a convocação de novas eleições e a posse de um novo gabinete, tudo feito dentro de regras claras e aplicáveis sem os traumas de um processo de *impeachment*.

Mas, será que, em 1996, no auge do sucesso do Plano Real, alguém imaginaria a implantação do parlamentarismo como solução para alguma coisa?

Este é o ponto. As reformas necessárias para o sucesso do Brasil como nação não podem focar soluções imediatistas, destinadas a consertar um buraco aqui, outro ali e um terceiro mais à frente.

Não há mais tempo para postergar o que tem de ser feito, nem para errar nas soluções adotadas. Então, é indispensável olhar para o resto do mundo e aprender com quem já atravessou situações tão dramáticas quanto a nossa.

A maioria dos países desenvolvidos adota a democracia parlamentarista, independentemente de se tratar de monarquia ou república. Mas a nação responsável pela proteção dessas mesmas democracias, e por um terço do comércio do mundo, a única superpotência do planeta, os Estados Unidos da América, é uma república presidencialista, situação que se repete na quase totalidade das nações latino-americanas.

É importante salientar a existência de diversas formas de parlamentarismo, com diferenças significativas entre os poderes outorgados ao Primeiro-ministro, havendo mesmo nações que adotam um sistema de governo que poderíamos chamar de híbrido, como é o caso da França, em que, apesar da existência do Primeiro-ministro, o poder efetivo está nas mãos do Presidente da República. No outro extremo, a Grã-Bretanha outorga todo o poder político ao Primeiro-ministro, cabendo à rainha um papel muito mais figurativo do que efetivo na administração do país.

A conclusão a que se chega é que não importa a forma de governo, presidencialista ou parlamentarista, o que importa é sua aplicabilidade à realidade das diferentes nações. Pelas características brasileiras, não há como negar, num cenário multipartidário, com a fragmentação política exacerbada pela história e pelas diferentes realidades locais encontráveis num território com 8,5 milhões de quilômetros qua-

drados, onde algumas distâncias não se medem em léguas, mas em séculos, o parlamentarismo apresenta vantagens evidentes, a começar pelo freio ao poder quase ilimitado atualmente conferido ao Presidente da República pelos votos de uma única eleição, invariavelmente dados pela minoria da população.

Além disso, num país com quase 30 partidos políticos, ainda que se consiga a redução significativa desse número, o resultado será bem mais do que quatro ou cinco partidos, o que exigirá, para compor a maioria necessária para a montagem de um gabinete, elástica capacidade de negociação, bem mais fácil de ser realizada no regime parlamentarista.

Porém, desde a Proclamação da República, ou seja, há mais de 100 anos, a população brasileira não teve qualquer contato sério com o regime parlamentarista. Ao contrário, quando chamada para decidir entre o presidencialismo e o parlamentarismo, o plebiscito foi esmagadoramente favorável ao presidencialismo. Evidentemente, esse resultado foi influenciado pela forte ação do Presidente da República à época. Mas o desconhecimento do que seja o parlamentarismo e o medo de um salto no escuro também tiveram seu peso na decisão do eleitor.

Eu sou parlamentarista. Pelo que vi no mundo e estudei sobre o Brasil, esse regime aplicado ao nosso país seria muito mais funcional do que o presidencialismo. Mas, na contramão da minha posição pessoal, temos mais de um século de história republicana presidencialista, com o Presidente da República fazendo papel de dono da verdade e pai dos pobres, não apenas porque queira, mas porque esse é um tradicional traço do povo brasileiro, que deseja sempre ter alguém que resolva seus problemas ou leve a culpa pelos fracassos. Mudar isso é muito difícil.

Para que o Brasil possa adotar a solução parlamentarista, é indispensável que as mudanças comecem pela Constituição, mas, para que isso ocorra, é indispensável convocar nova Constituinte. E aí as dificuldades começam a se tornar tão grandes que é quase impossível imaginar o resultado.

O que é certo é que como está não dá para ficar. Então, como disse Mao Tsé Tung: “para se andar 10 mil milhas, é necessário dar o primeiro passo”. A introdução da cláusula de barreira para limitar o número de partidos políticos e dar efetiva representatividade ao Congresso Nacional pode ser um começo. Vale lembrar que ela já existe na legislação brasileira, todavia foi derrubada por decisão do Supremo Tribunal Federal.

A modificação do coeficiente eleitoral também seria um passo importante no sentido de uma melhor representatividade popular. E o voto distrital seria o aperfeiçoamento desse processo, por criar um vínculo de responsabilidade entre o político e seus eleitores, que, ao contrário do que ocorre hoje, saberiam quem é o seu representante e poderiam cobrar dele, com a ameaça da sua não reeleição, as ações que julgassem necessárias.

Sem pelo menos essas mudanças, nosso parlamentarismo nasceria manco e condenado ao fracasso. E isso seria um tiro no pé.

---

## PARLAMENTARISMO

OPÇÃO VÁLIDA  
PARA A GOVERNABILIDADE  
DO BRASIL?

### AGOSTINHO TOFFOLI TAVOLARO

Advogado. Sócio-diretor de Tavolaro e Tavolaro Advogados, Campinas-SP; vice-presidente da IFA – International Fiscal Association (1983-1995). Membro do Comitê Permanente Científico da IFA – International Fiscal Association, Amsterdam/Holanda (1990/2000). Presidente da ABDF – Associação Brasileira e Direito Financeiro (1996/1998) – Atual vice-presidente, Rio de Janeiro/Brasil; Acadêmico da cadeira 14 da ABDT – Academia Brasileira de Direito Tributário – vice-presidente, São Paulo/Brasil. Membro do Conselho Superior de Direito da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Presidente da Academia Campinense de Letras.

## 1. INTRODUÇÃO: A QUESTÃO QUE SE PÕE

Os 127 anos da república do Brasil e os eventos que nesta segunda década do séc. XXI vem sacudindo o nosso país levam-nos, a todos os cidadãos a indagar se os rumos que editaram os de 1889 serviram e servem ao anseio de afirmação de nossa nação como expoente da civilização ocidental no que diz respeito à sua direção e condução em um mundo que apresentam novo e dinâmico em função de seu desenvolvimento tecnológico e, mais que isso, na crescente conscientização do papel a ser desempenhado por cada um de nós na escolha e fiscalização dos dirigentes dos nossos destinos.

Assim, a questão que se põe é a de saber se o atual regime direcional do nosso governo, previsto na Constituição de 1988, e instituído com a república há 127 anos – valer dizer o presidencialismo – está a merecer reparos e eventual substituição por outro que melhor atenda aos reclamos ingentes que ponham cobro às dificuldades que hoje se antepõem para alcançarmos o desiderato almejado. Em suma: atende o sistema presidencialista previsto na Carta Magna aos desígnios que atendem aos anseios da população brasileira ou deve, mercê de sua incapacidade de fazê-lo, deve ser substituído por outro e qual outro seria o mais recomendável para melhor dar cabo da missão a que se deve sempre propor à nação.

## 2. DOS REPAROS AO PRESIDENCIALISMO NA CONSTITUIÇÃO VIGENTE

Passa esse processo pela determinação do sistema, regime político ou forma de governo, denominações de que se utiliza a doutrina, cabendo-nos assinalar que Burdeau dá essas expressões como sinônimas<sup>1</sup>, cabendo apontar que formas de governo é a locução utilizada no Dicionário de Política de Bobbio<sup>2</sup>.

Matéria que nos tempos de hoje se acha disciplinada de forma escrita, pois as constituições se fizeram uso na imensa maioria das nações, há que se não olvidar que Políbios, no pragmatismo que caracterizou sua História, enunciou que “a única maneira de aquilatar a perfeição de um homem é verificar a sua capacidade de suportar altiva e bravamente as reviravoltas da sorte – deve-se olhar de maneira idêntica para uma constituição” o que o levou, ao discorrer sobre a supremacia de Roma, ao afirmar que “a causa predominante do sucesso e de seu contrário em todos os assuntos relativos

ao governo de um povo é a forma de sua constituição, pois dela, como de uma fonte, nascem não somente todos os desígnios e planos, mas a sua própria realização”<sup>3</sup>.

Essencial é que aqui, desde logo, se faça a distinção entre *função de governo* e *função administrativa*, que lembra a propósito das funções do Presidente da República André Ramos Tavares, com suporte em Carré de Malberg, para advertir que na função de governo tem-se o poder da livre-iniciativa, livre da necessidade de habilitação legislativa<sup>4</sup>, cabendo-nos acrescentar que o que aqui se diz do Presidente da República no presidencialismo também se dirá do exercício da função de governo no parlamentarismo.

## 3. A SEPARAÇÃO DOS PODERES EM NOSSA LEI MAGNA

Governar significa exercer o poder. Este, a seu lado, representa a faculdade de obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Por sua vez, no Estado moderno, quando de direito, somente a lei pode estabelecer o direito de fazer ou deixar de fazer alguma coisa, princípio mestre que encontramos nas constituições. Com Weber, podemos falar em dominação, e dos três tipos que identificam (dominação carismática, tradicional e legal), anotando Antonio Carlos Rodrigues do Amaral que, em nossa Carta de 1988, “esse grande paradigma de proteção ao cidadão, representado pelo princípio da legalidade (decorrente do ‘no taxation without representation’ foi substituído por um verdadeiro princípio da dominação, de matriz weberiana”<sup>5</sup>.

Eis-nos aqui, face ao princípio constitucional que dá como fundamento de nossa República os poderes legislativo, executivo e judiciário, independentes e harmônicos entre si, que Ives Gandra da Silva Martins, na Constituição “prenhe” de defeitos de 1988, declara como seu mérito maior “ter criado um sistema em que o equilíbrio de Poderes é inequívoco”<sup>6</sup>.

Infelizmente, ocorreu em 1988 uma visão distorcida ou não consentânea com o desenrolar da história e dos eventos e ideias, desatualizada do cenário mundial que Ney Prado verberou em palavras candentes, fazendo presente a pertinente observação de Roberto Campos de que ao tempo não houve uma clara percepção das dramáticas transformações mundiais pelo colapso do dirigismo socialista e a enorme mudança na ecologia econômica do planeta, com a rebelião contra o Estado regulador, contra o Estado Exator, contra o Estado empresário e finalmente contra o Estado previdenciário<sup>7</sup>.

#### 4. EQUILÍBRIO DE DIREITO E DESEQUILÍBRIO DE FATO

Se o equilíbrio dos poderes no texto constitucional é inequívoco, a dura realidade vivida pelo Brasil, não somente após 1988, mas a de quase sempre ao longo do período republicano é a de que, nos períodos de vigência da democracia, tivemos a dominação pelo Poder Executivo sobre o Legislativo e ainda sua influência sobre o Judiciário.

Na verdade, como evidenciou Ives a seguir no passo citado, deveu-se o equilíbrio estatuído no texto “ao fato de que toda a formatação de nossa Lei Maior ter sido para um sistema parlamentar de governo, ideal frustrado nas discussões finais do texto, em plenário da constituinte [...]”<sup>8</sup>. No entanto, a realidade brasileira aponta, nos dias em que vivemos e que atingiu seu ápice neste ano de 2016, três fenômenos que a pena precisa de Manoel Gonçalves Ferreira Filho asseverou com precisão na louvável obra da qual aqui se faz menção, quais: “**1)** a exacerbação do presidencialismo, com a proeminência acentuada do Presidente da República; **2)** o fenecimento do Legislativo, cujo papel empalidece; e **3)** a assunção pelo Judiciário de um crescente papel político”<sup>9</sup>.

É essa inexorável realidade que nos traz aos estudiosos do direito e da política, à reflexão proposta no presente volume e à questão colocada em nosso proêmio.

#### 5. AS ALTERNATIVAS A SEREM EXAMINADAS

Um breve olhar sobre os múltiplos escritos que suscitou e suscita a matéria, revela-se que, deixados de lado os regimes autoritários, não correspondem ao ideal democrático, bem como os regimes monárquicos, mesmo em sua concepção atual, vez que refogem ao estado de coisas de nosso país, temos de, excluído desde logo o regime presidencialista puro pelo seu contínuo fracasso em nossas plagas, apresentam-se-nos como alternativas os regimes semipresidencialista ou híbrido e o regime parlamentarista.

Utilizando-se da expressão sistemas de poderes, *cunhada em 1998 por Miguel Reale*, e que reputa Cezar Saldanha Souza Junior como “a ideal para indicar o modo como se organiza a institucionalização dos poderes políticos como órgãos do Estado”<sup>10</sup>, lembrando ainda que as formas políticas foram objeto de seu primeiro registro histórico por Heródoto<sup>11</sup>, cabe-se, tendo em conta os péssimos frutos que se colhe nesses dias do sistema presidencialista, que se caracteriza no Brasil nos dias de hoje pela corrupção dos governantes, que contamina toda a máquina administrativa da na-

ção e pela concentração do poder em uma única pessoa – detentora da chefia do Poder Executivo – e, naquilo que se pode chamar de camarilha que a cerca, e da qual sua convivência não pode ser descartada, vendo que o sistema consagra a irresponsabilidade governamental, somente invocável sua cessação pelo *impeachment*, traumática e difícil solução que a atualidade revela suscitadora de paixões e conflitos, gerando desgoverno, mostra-se que a opção que se apresenta é somente a dualidade acima referida, quando se pretende manter o regime democrático dentro da legalidade.

Não sem antes deter-se na verificação de que a separação de poderes acenada por Locke e posteriormente solidificada na doutrina por Montesquieu sofre na prática, no país, desvalia alarmante pela hipertrofia funcional do Executivo, como batiza Edvaldo Brito a supremacia da Presidência<sup>12</sup>, manipulada pelo manejo de verbas e admissão de funcionários da administração, em cargos de comissão, bem como o favorecimento, hoje exposto por operações policiais, de privilegiados mediante a hedionda sistemática de propinas.

Essa desvalia – que em muito tem com o desprestígio do Legislativo, este criado para controle efetivo do Poder Executivo como ensina Alexandre de Moraes<sup>13</sup> – veio sempre em debilitação da separação dos poderes preconizada por Montesquieu, dar origem ao chamado ativismo judiciário, pois, como com propriedade escreve José Renato Nalini, “Numa era em que o Executivo é a maior fonte normativa [...] o Parlamento se retrai” afirmando que “O século XXI é o período em que a Justiça se propõe a enfrentar todos os desafios. Sem ativismo, porque ela continua servil ao princípio da inércia: só age quando provocada”<sup>14</sup>.

Cunhado o termo “*judicial activism*” curiosamente não por um jurista, mas, sim, por um historiador – Arthur Schlesinger Jr. – em um artigo para a revista *Fortune* sobre a Suprema Corte americana em 1947<sup>15</sup>, havendo adquirido foros de cidadania no direito constitucional, tem inúmeros significados, valendo aqui transcrever em tradução livre o que lhe deu o *Black’s Law Dictionary* como a filosofia jurídica que motiva juízes a deixar a estrita aderência aos textos legais (precedentes judiciais) em favor progressistas e novas políticas sociais que não são sempre com a estreita visão esperada dos juízes. É comumente marcada por decisões que conduzem à engenharia social e ocasionalmente representam intrusões em matéria do legislativo e executivo<sup>16</sup>. Na verdade, o ativismo judiciário, ou judicial como preferem outros, nasce da insuficiência da atividade legislativa, causada, dentre outras razões, pelo fato de que o legislativo dispõe para o futuro, enquanto o magistrado lida com o presente, como acentuou o Ministro Teori Zavaski em recente palestra, realidade cambiante e que muitas vezes se antecipa ao processo de elaboração das leis, cabendo-nos aqui lembrar Jean Cruet em sua obra *A vida do direito e a inutilidade das leis*.

Já definido que o presidencialismo que diriam os puros, com a concentração de poderes nas mãos do chefe do executivo, embora mesmo essa pureza seja extrema-

mente mutável, resvala quase sempre para o autoritarismo, socorrendo-nos para fins estatísticos das Wikipédia, nela vemos que à exceção dos Estados Unidos da América do Norte, dos 42 países ali relacionados como presidencialistas, 17 são países latino-americanos, 10 são países da Ásia e Oceania e 14 da África, o maior deles em expressão de potência econômica sendo o Brasil<sup>17</sup>.

O regime semipresidencialista, assim denominado por Maurice Duverger para descrever a 5ª. República da França (1958) em seu *“Échec au Roi”*, se caracteriza por uma partição dos poderes entre o Presidente eleito por sufrágio universal e o Parlamento, variável essa partição, como acentua Georges Burdeau, citando Portugal, onde o Presidente desempenha papel secundário, pois as personalidades políticas de primeiro plano preferem se reservar para o lugar de primeiro-ministro, e a Rússia onde o presidente da federação detém o essencial do poder, e finalizando com a França onde as atribuições do Chefe de Estado e do Primeiro-ministro são mal definidas pelo texto constitucional, em que o papel efetivo do presidente depende de sua personalidade, sobretudo da conjuntura política<sup>18</sup>.

Estatisticamente cabe alinhar, com a Wikipédia, como semipresidencialistas 14 países da África, 7 da Europa; 9 da Ásia/Oceania e 1 da América Latina<sup>19</sup>.

O sistema parlamentarista, que tem, na doutrina constitucional dos nossos dias, como seu maior corifeu Ives Gandra da Silva Martins, caracteriza-se por ser um sistema das ideias, contrapondo-se assim ao sistema presidencialista de pessoas<sup>20</sup>. Existem, nele, partidos com substâncias ideológicas, e não em função da personalidade de um líder, o que enseja o tipo de dominação que Werber denomina carismática e que identifica ao longo fada história como o de um profeta, guerreiro ou demagogo.

Sistema de domínio das ideias que se aglutinam em um partido, esse sistema tem como nota distintiva o pequeno número de partidos, pois, como assinalou Ives, não se pode conceber um sistema parlamentarista com 32 partidos diferentes, como existiam em nosso país ao tempo em que escreveu, “como se fosse possível existirem 32 ideologias políticas diferente”.<sup>21</sup>

Atualize-se a afirmativa, pois contam-se hoje 35 partidos já registrados no TSE, cabe anotar que há mais 21 partidos em processo de coleta de assinaturas que habilitarão o seu registro.

## 6. CONCLUSÃO

Tendo em vista que a grande maioria dos países desenvolvidos do mundo tem hoje regime parlamentar, repúblicas ou monarquias que sejam entre eles Alemanha, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Itália, Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca, Espanha, Japão, Austrália, Índia, Tailândia, China, Grécia, Israel, sem completar uma relação exaustiva, parece-nos que é chegado momento de adotarmos também esse sistema de governo.

Certo é que para isso termos, em nosso país, de alterar o sistema pluripartidário, a fim de que se reduza o número de partidos, certo é também que se faz necessário verificar e dar à representação parlamentar correspondência maior ao número de habitantes (ou eleitores), a fim de que se estabeleça uma justa representação popular no Congresso, cuja bicameralidade a nosso ver deveria ser mantida, alterados porém os limites etários do Senado, definindo-se também com precisão os poderes da República, de modo a evitar as constantes invasões de competência e delimitando-se suas respectivas esferas de atuação.

Tempo é, pois, face ao fracasso do sistema presidencialista em nosso país, de se buscar alteração do regime político, sem antes, contudo, alertar que a escolha dos parlamentares depende, acima de tudo, do nível de educação e instrução dos nossos eleitores, em que se entenda que o é direito e dever mas não obrigação imposta cujo descumprimento acarrete sanções.

Cabe-nos, portanto, aos brasileiros, votar com consciência.

## NOTAS

### 01

BURDEAU, Georges; HAMON, e do Francis e TROPER, Michel. DroitConstitutionnel – Manuel. Paris: LGD1997, 25a. ed., p. 111.

### 02

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Trad. Carmen C. Varrialle et al. Brasília: UNB, 1991, p. 517.

### 03

POLÍBIOS. História. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1985, livro VI, 3, p. 325-326.

### 04

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo : Saraiva, 7ª. Ed. 2009, p.1257.

### 05

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. Reforma Ampla, Parcela ou Meramente Pontual da Constituição. In: Princípios Constitucionais Relevantes. Coords. Ives Gandra da Silva Martins. Porto Alegre: Lex Magister/ FecomercioSP, 2012, p. 545.

### 06

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Harmonia e Independência dos Poderes. In: Princípios Constitucionais Relevantes. Coords. Ives Gandra da Silva Martins. Porto Alegre: Lex Magister/ FecomercioSP, 2012, p. 64.

### 07

PRADO, Ney. A constituição de 1988: Avanços e Retrocessos. In: Princípios Constitucionais Relevantes. Coords. Ives Gandra da Silva Martins. Porto Alegre: Lex Magister/ FecomercioSP, 2012, p. 43.

### 08

MARTINS, Ives.... Harmonia cit. loc. cit.

### 09

FERREIRA FILHO, MANUEL GONÇALVES. O Desequilíbrio entre os Poderes. “in” Princípios Constitucionais Relevantes. Coord. Ives Gandra da Silva Martins. Porto Alegre: Lex Magister /FECOMERCIO, 2012, p. 69.

### 10

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Regimes Políticos. “in” Tratado de Direito Constitucional 1 – Coord. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e CarlosValder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 606, no. 10.4.

### 11

HERÓDOTO. HISTÓRIA. Trad.Mario da Gama Kury. Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1985, p. 176/178, Livro III, nos.80/83.

### 12

BRITO, Edvaldo. Poder Executivo. In: Tratado de Direito Constitucional 1. Coords. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 909, n. 3.1.

### 13

MORAES, Alexandre. Poder Executivo. In: Tratado de Direito Constitucional 1. Coords. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 885, n. 2.

### 14

NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. “in” “in” Tratado de Direito Constitucional 1 – Coord. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo :Saraiva, 2010, p.96, no. 1.7.

### 15

KMIEE, Keenan D.The Origin and Current Meanings of “Judicial Activism “ , California Law Review, Vol. 92: 1441,(2004) <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol92/iss5/4>

### 16

BLACK’S LAW DICTIONARY, MIN., 1990, 6th. Ed. 1990. Verbetes judicial activism .

### 17

Disponível em: [<https://wikipedia.org/wiki/Presidencialismo>]. Acesso em: 07/05/2016.

### 18

BURDEAU, Georges, op. cit, p. 433.

### 19

Disponível em: [[https://pt.wikipedia.org/wiki/Semipresidencialismo#Pa.C3.ADses\\_semipresidencialistas](https://pt.wikipedia.org/wiki/Semipresidencialismo#Pa.C3.ADses_semipresidencialistas)]. Acesso em: 07/05/2016.

### 20

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Parlamentarismo e Presidencialismo*. Acesso em: [[www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/.../Ocadcbartigo\\_0602.pdf](http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/.../Ocadcbartigo_0602.pdf)]. Acesso em: 26/05/2016.

### 21

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O Sistema Parlamentar de Governo*. Disponível em: [[www.tre-rs.gov.br/arquivos/MARTINS\\_Sistema\\_Parlamentar.pdf](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MARTINS_Sistema_Parlamentar.pdf)]. Acesso em: 07/05/2016.



---

PARLAMENTARISMO  
E CLÁUSULA  
DE BARREIRA

**ARIANNA STAGNI GUIMARÃES**

Doutora e mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP. Professora Doutora da Faculdades Integradas Rio Branco – Fundação de Rotarianos de São Paulo desde 2001. Membro da UJUCASP – União dos Juristas Católicos de São Paulo. Visiting Professor/Researcher na Università Degli Studi di Milano. Advogada e consultora jurídica desde 1999. Autora de obras jurídicas.

**ANTÔNIO MÁRCIO DA CUNHA GUIMARÃES**

Doutor e mestre em Direito Internacional pela PUC-SP. Professor da Faculdade de Direito da PUC-SP desde 1991. Membro da UJUCASP – União dos Juristas Católicos de São Paulo. Visiting Professor/Researcher on King's College University of London. Visiting Professor/Researcher na Università Degli Studi di Milano. Advogado e consultor jurídico desde 1986. Autor de obras jurídicas.

---

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

#### 1. PARLAMENTARISMO – ASPECTOS GERAIS

- 1.1. Algumas vantagens
- 1.2. Algumas desvantagens

#### 2. PARLAMENTARISMO X PRESIDENCIALISMO – GENERALIDADES

#### 3. CLÁUSULA DE BARREIRA – BREVE DEFINIÇÃO

- 3.1. Percentual ideal (?) para a cláusula de barreira

#### 4. FORTALECIMENTO DAS IDEOLOGIAS VERSUS INTERESSES PESSOAIS

### CONCLUSÕES

### BIBLIOGRAFIA

---

## RESUMO

O atual sistema político não atende, há muito tempo, os interesses da população brasileira. Mudanças não são apenas desejáveis, mas imprescindíveis para a continuidade e crescimento do Brasil como uma grande Nação. Nesse sentido, opina-se que o sistema Parlamentarista seria uma opção melhor para o País, e, com ele, a necessidade também da cláusula de barreira aos partidos, como forma de melhor organizar e equilibrar as forças políticas existentes e futuras.

## INTRODUÇÃO

O sistema político brasileiro não funciona, isso porque há muito tempo que ele não realiza a função primordial para a qual existe, qual seja, a de representar os interesses do povo brasileiro. Em verdade, ele existe e aparenta “estar funcionando”, pois a vida continua no país, mas os políticos que lá estão, em sua grande maioria, defendem apenas os próprios interesses, e, para tanto, acabam por prestigiar as forças que eventualmente os atacam e os pressionam, “retribuindo” a elas algumas benesses, quando não indevidas, inoportunas.

Essa atuação, de todo indesejável, traz imensos prejuízos à nação, seja do ponto de vista financeiro – por um Estado inchado e caro de se sustentar, uma máquina pública ineficiente; seja do ponto de vista ético – por uma deterioração de valores morais, cívicos, sociais, religiosos, patrióticos; seja do ponto de vista econômico – diminuição da atividade produtiva, impostos escorchantes (não somente para os trabalhadores, mas também para as empresas produtivas), instabilidade jurídica para novos investimentos e atração de capital estrangeiro. São tantos os malefícios desse sistema que somente a sua indicação já seria motivo de uma tese acadêmica.

Não é crível que existam mais de 30 ideologias políticas diferentes no Brasil. Ora, se existe essa quantidade de partidos políticos, e, por outro lado, não existem tantas divergências políticas ideológicas assim, constata-se, afinal, que existem inúmeros partidos políticos com a mesma linha ideológica. Ou seja, defendem ou aparentam defender os mesmos direitos, os mesmos interesses e comungam dos mesmos ideais. Ora, então por que não se unem num partido maior e mais representativo? Ao invés de se dividirem e subdividirem?

As respostas a essas perguntas são simples – os partidos são como “empresas” – os interesses pessoais de alguns membros sobrepõem-se aos interesses do próprio partido, ou acabam por se tornar o interesse do partido. Existe sempre alguém, ou um pequeno grupo, que os comanda e dirige, segundo seus desejos e não segundo a carta constitutiva do partido devidamente registrada no Tribunal Eleitoral. Esses partidos, não todos, mas em grande parte, servem não a interesses ideológicos, mas a interesses comuns, pessoais, ou de algum grupo de poder.

Esse cenário tem de ser urgentemente alterado. Os Partidos políticos, representando esse ou aquele ideal político, devem espelhar e representar o interesse da população brasileira. Devem refletir seus ideais e vontades.

Bastaria que tivéssemos, por exemplo, um partido de centro, um de direita, um de esquerda, um de centro-direita e outro de centro-esquerda. Talvez ainda pudéssemos ter outros, com interesses um pouco mais específicos – como um Partido Verde, um Partido Cristão (a maioria da população no Brasil é cristã = católicos, protestantes etc.).

Não existe necessidade de termos partidos outros, tais como o dos aposentados, dos militares, dos “isso”, dos “aquilo”. Basta que tenha uma tendência ideológica que lute por ideais que interessem ao povo, ainda que busquem uma proteção maior a este ou àquele grupo hipossuficiente. Mas, de qualquer forma, as leis são válidas para todos e seu objetivo não é garantir privilégios deste ou daquele grupo, mas corrigir deficiências e buscar o equilíbrio e a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos.

## 1. PARLAMENTARISMO – ASPECTOS GERAIS

O parlamentarismo é um sistema de governo em que o parlamento (poder legislativo), eleito pelo povo, coordena a vida política do país, dando sustentabilidade ao governo – poder executivo. O governo é formado pelo parlamento, que também fornece o poder para a governabilidade, como cargo principal, em geral, exercido por um chanceler – primeiro-ministro.

O sistema parlamentarista nasce na Inglaterra à época medieval, final do séc. XIII, quando, em 1295, forçado pelos nobres, que exigiam uma maior participação nas decisões do governo inglês, o rei Eduardo I tornou oficial as reuniões dos representantes desses nobres (assembleia).

Atualmente, existe em duas formas conhecidas – parlamentarismo monárquico e parlamentarismo republicano.

Na primeira, o chefe de estado é o monarca – rei, cuja sucessão geralmente se dá na forma hereditária, e este não acumula poderes executivos, de gestão. Serve como poder moderador e muitas vezes tem papel importante na transição de governos. Usualmente, o monarca representa o país no exterior e sua condição de líder da nação ajuda em momentos de graves crises econômicas, morais, guerras, calamidades etc., trazendo conforto e esperança ao povo, além de otimismo e confiança num futuro melhor e mais próspero e pacífico. Este cenário, obviamente, é o desejável e, por infelicidade, nem sempre é alcançado, ocorrendo, por vezes, efeitos contrários, com membros da realeza se envolvendo em escândalos financeiros, sexuais etc. Monarquias parlamentaristas, também chamadas de monarquias constitucionais – Reino Unido, Suécia e Japão.

J. J. Gomes Canotilho<sup>1</sup>, nos aponta os traços estruturais desse modelo:

<sup>1</sup>. *Responsabilidade do primeiro-ministro perante o rei e irresponsabilidade do executivo ou do gabinete em face do parlamento.*

2. *Controlo primário do rei sobre a câmara alta (entre nós: Câmara dos Pares), nomeadamente quanto esta foi fundamentalmente composta por membros de nomeação régia.*

3. *Irresponsabilidade do rei, como chefe do executivo, perante o órgão representativo-parlamentar.*”

Na segunda forma de parlamentarismo – o republicano, mais frequente no mundo moderno, temos, em vez do monarca, um presidente, com poderes limitados à representação do país no exterior, e algum papel interno no sentido também de ser um moderador frente ao parlamento.

Raramente, embora existam alguns casos, o presidente exerce algum tipo de gestão. Como república, obviamente, não existe a figura do monarca, mas o presidente, que pode ser eleito pelo povo ou eleito pelo próprio parlamento, exerce um papel igualmente de representação da nação. Em alguns casos, o presidente tem como atribuição a chefia nominal das Forças Armadas; ou a prerrogativa de dissolver o parlamento, caso este não consiga êxito em formar um governo tempestivamente, e, assim, convocam-se novas eleições. De qualquer forma, esses poderes – como outros porventura existam, conforme as constituições dos países – são exercidos pelo presidente por atribuição do parlamento, e não de forma livre e independente, pois lhe falta a legitimidade democrática (suficiente) para tanto.

Em ambos os casos, a figura central em termos de gestão e governo é realmente o primeiro-ministro ou chanceler que exerce o poder executivo plenamente.

Novamente trazendo à colação os ensinamentos de Canotilho<sup>2</sup>, seus traços estruturais:

“1. *Responsabilidade do gabinete perante o parlamento (o gabinete ou o primeiro-ministro é nomeado pelo presidente da república, mas deve antes obter a confiança do parlamento, havendo a obrigação de demitir-se no caso de aprovação de moções de censura ou de rejeição de votos de confiança).*

2. *Dissolução do parlamento pelo presidente da república, sob proposta do gabinete (do primeiro-ministro). A dissolução é feita por decreto presidencial, mas trata-se de um acto de iniciativa do gabinete que assume a responsabilidade política do mesmo através da referenda.*

3. *Eleição do presidente da república pelo parlamento, mas ficando com o estatuto constitucional de irresponsabilidade política perante o mesmo.*”

Talvez um outro sistema venha a ser desenvolvido e posto em prática com melhores resultados, mas hoje em dia, em pleno séc. XXI, os países que adotam o siste-

ma parlamentarista estão entre os mais democráticos, os mais desenvolvidos econômica e socialmente. Os benefícios em favor das suas respectivas populações superam aos de outros países com outros sistemas políticos. Existe mais transparência, menos corrupção, maior estabilidade política que gera estabilidade social e econômica, segurança e controle efetivo dos governantes pelos governados. Exemplo de países que adotam o parlamentarismo como sistema político de governo: Canadá, Suécia, Alemanha, Inglaterra, Itália, Portugal, Holanda, Noruega, Finlândia, Islândia, Bélgica, Armênia, Espanha, Japão, Austrália, Índia, Tailândia, República Popular da China, Grécia, Estônia, Egito, Israel, Polónia, Sérvia e Turquia.

### 1.1. ALGUMAS VANTAGENS

A principal vantagem do sistema parlamentarista frente ao sistema presidencialista, ao nosso ver, é a flexibilidade na gestão política (executiva). A possibilidade de rápida renovação dos quadros em momentos de crise nacional, principalmente no caso de crise política, de confiabilidade. Numa situação dessas, o primeiro-ministro pode ser substituído com grande rapidez e o parlamento pode ser destituído.

Diferentemente do modelo presidencialista, por exemplo, que ao eleger um presidente para um mandato fixo de quatro anos, em regra, fica adstrito ao cumprimento do término de seu prazo, ainda que faça uma péssima e ruinosa gestão para o país. A única possibilidade de sua saída, exceto a voluntária – é a renúncia, é o impedimento (*impeachment*), que exige a ocorrência de crime de responsabilidade para o afastamento legal e legítimo do presidente de seu cargo e função.

Ora, o presidente pode não ter cometido nenhum crime de responsabilidade, mas sua gestão pode ser nefasta mesmo assim. Nenhuma empresa aguenta um diretor ou presidente inepto, que não saiba conduzir os negócios de forma adequada. Uma má gestão empresarial leva a empresa à falência, e nem é preciso esperar 4 anos para que isso ocorra. Se dará em tempo bem mais curto. Igual consequência experimentará o país, se mal administrado, retrocessos sociais, econômicos, financeiros podem literalmente “quebrar” o país, e sua reconstrução é sempre mais difícil e demorada.

Além da flexibilidade na troca do comando, este é exercido de forma mais plena, pois existe uma conexão maior entre executivo e legislativo, que, praticamente, estão juntos no comando do país. Essa maior comunicação entre os poderes – executivo e legislativo, influencia na agilidade para aprovação de leis; melhora a transparência e fiscalização da gestão.

Temos, ainda, outras vantagens – em face da aproximação dos partidos – oposição e situação, o risco de um governo autoritário ou despótico é descartado; traz

também uma diluição do poder em si, que não fica concentrado em um grupo ou partido, dificultando grandemente a ocorrência de corrupção.

Uma derradeira vantagem é a diminuição dos gastos com campanhas eleitorais, em face dessa forma de organização, com eleições diretas e indiretas.

## **1.2. ALGUMAS DESVANTAGENS**

Não existem apenas vantagens, e de outro lado, as desvantagens também se apresentam. As questões de minorias perdem um pouco o seu relevo e ficam mais diluídas no parlamento, embora não sejam menosprezadas; conquanto seja razoavelmente rápido e fácil a composição de um gabinete, apresenta-se um risco de ruptura em finais de eleição, antes do início da formação de um novo governo.

Alguns podem entender que o chefe do executivo não ser eleito diretamente pelo povo seja uma desvantagem. Em alguns casos, como ignorância e baixo interesse da população pelas eleições, abuso de poder econômico, controle da mídia etc., podem influenciar de forma totalmente injusta e tendenciosa o resultado de uma eleição direta, e acabar-se elegendo um presidente, que, além de não representar o povo, pode fazer uma péssima gestão contra ele ao prestigiar os grupos de poder (político, econômico etc.) que o “elegeram” (que possibilitaram sua vitória) de verdade.

O poder da oposição, no caso, uma minoria política, pois não participou efetivamente da composição do governo, tende a ser minorado, cabendo-lhe, por outro lado, um importante papel fiscalizador, cobrando respostas, transparência e boas práticas do governo em exercício.

Em que pesem as dificuldades e desvantagens, além de outras aqui não elencadas, acreditamos que as vantagens supracitadas, assim como outras existentes e também não trazidas ao texto, superam em muito as desvantagens, razão pela qual o sistema parlamentarista apresenta-se como o mais aperfeiçoado na atualidade.

## **2. PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO – GENERALIDADES**

O sistema parlamentarista, em termos básicos, funciona da seguinte maneira – o povo vota em seus representantes e, com isso, forma-se o Parlamento. O sistema de votação é um capítulo à parte e os países possuem diferentes modelos de representação da sociedade – voto distrital, distrital misto, proporcional, etc. Independente da

modalidade de votação, após as eleições legislativas e uma vez eleitos os membros do parlamento, escolhe-se o chefe de governo – primeiro-ministro.

O cargo de primeiro-ministro pode vir a ser ocupado pelo representante da maioria no parlamento, que é convidado pelo chefe de estado (presidente ou monarca), ou, também por meio de votação no poder legislativo.

Assumindo o cargo, o primeiro-ministro deve compor o seu gabinete, obviamente respeitando as forças políticas do parlamento e contemplando-as na base do governo para que possua a força necessária para a condução do país. Uma sólida composição do gabinete ministerial dará a confiança necessária para o governo implementar as medidas e gestões necessárias ao Estado. Por outro lado, um gabinete fraco, corre o risco de sofrer moção de censura e ser dissolvido, necessitando a formação e composição de novo governo.

A formação do gabinete e sua manutenção se dará pela força do partido majoritário, ou, em outro caso, por uma coligação de partidos que exerça essa maioria parlamentar. Vê-se que não existindo um partido majoritário, com força suficiente para sozinho dirigir os rumos da nação, a composição e coligação de forças será imprescindível e, com isso, as negociações de suas respectivas pautas políticas estarão sempre na mesa de discussão, o que de certa maneira é vantajoso, pois permite uma discussão e aprofundamento de inúmeros temas de interesse do povo, ali no parlamento, representado por seus congressistas.

Dissolvido o gabinete, o que pode ocorrer com certa facilidade, se não atendidos os interesses das forças em ação, novo governo deve ser restabelecido, e caso não se consiga tal intento ou ocorra uma sucessão de gabinetes dissolvidos em determinado espaço de tempo, daí, então, teremos de convocar novas eleições legislativas para renovação do parlamento como um todo.

Vê-se que a dinâmica do parlamentarismo é de maior proximidade e transparência, e o equilíbrio de forças tende a ser maior, evitando grandes exageros tanto à esquerda quanto à direita, tampouco cabendo espaço a caudilhos que assomem o poder e dele não queiram largar, em atitudes nitidamente populistas.

O presidencialismo, ao seu turno, reúne as duas figuras de poder – o chefe de estado e o chefe de governo numa só pessoa – o presidente, que passa a ter poderes totais de gestão interna e representação externa do país. Como chefe do poder executivo também é o comandante supremo das Forças Armadas e detém em suas mãos o orçamento da União, instrumento poderoso de política econômica, não somente para o bem, mas, infelizmente, também para o mal.

No presidencialismo padrão, como o vivido pelo Brasil, os três poderes – executivo, legislativo e judiciário convivem de forma harmônica e independente, ao menos em teoria acadêmica. Porque, em verdade, na prática, o resultado é bem diferente. Vemos que os membros do Supremo Tribunal Federal são indicados pelo presidente

da república e sabatinados pelo senado federal passariam por um crivo de exame do poder legislativo. Na prática, tal indicação, dependendo da força do poder executivo no momento em questão, vira uma nomeação direta. Não raros os casos nos quais os indicados a altos postos da república se veem cobrados em favores a fim de “retribuir” a respectiva nomeação, muitas vezes fornecendo decisões jurídicas, mas com um viés político de todo indesejável aos interesses da nação, embora favoráveis, indevidamente, a um poder de governo, quando deveriam atender a um poder de estado.

Ainda em termos de gestão da pátria, o presidente da república necessita de negociar com o poder legislativo a aprovação de leis destinadas a cumprir a agenda de sua gestão. Havendo uma sintonia favorável entre esses poderes – executivo e legislativo, as coisas tendem a ir muito bem. Em sentido contrário, uma disputa acirrada de poder, entre os dois órgãos – presidência e congresso, pode paralisar os interesses do país, gerar uma crise política e quiçá econômica, dependendo da amplitude dos assuntos paralisados e propostas negadas.

Em 2016 e anos recentes, acompanhamos no Brasil um sistema diferente, apelidado de “presidencialismo de coalizão”, em que na verdade a força do presidente em gestão fica diretamente ligada ou dependente da negociação política e atendimento das exigências dos partidos representados no congresso nacional. Havendo tal acordo, o sistema parece funcionar, em caso contrário, tudo se complica.

Ora, tal “sistema” se assemelha muito com o parlamentarismo. Se vamos usar um sistema “genérico”, porque já não se utiliza o original com todas as suas vantagens, o que inclui a flexibilidade para dissolver e compor novo gabinete. O problema maior de um “presidencialismo de coalizão” é a necessidade imperiosa e constante de negociação entre os poderes de forma que a corrupção pode facilmente se verificar, com o oferecimento e cobrança de favores e retribuições.

Como se verificou, o sistema presidencialista apresenta dificuldades tremendas em nosso mundo moderno e não atende mais as novas e rápidas estruturas organizacionais e de comunicação imediata – online – fulltime. O ideal mesmo seria o sistema parlamentarista, com ligação direta do congresso, que representa de forma mais completa e legítima o povo do estado, com a gestão rápida e efetiva do país.

Podemos trazer à colação também os preciosos ensinamentos de José Afonso da Silva<sup>3</sup>, que em apartada síntese, aponta a dificuldade do sistema presidencialista em enfrentar graves crises nacionais, dificuldade em controlar o exercício do poder sem obstáculo e assegurar eficiência na tomada de decisões. Além disso, o presidencialismo também experimenta dificuldades em manter a estabilidade, a continuidade e a eficácia de uma democracia pluralista, instituída pela Constituição Federal de 1988.

### 3. CLÁUSULA DE BARREIRA – BREVE DEFINIÇÃO

A cláusula de barreira eleitoral é um mecanismo de controle de acesso ao sistema político de uma forma geral. Em nossa singela análise sobre o assunto, entendemos o seu funcionamento dentro do sistema parlamentarista, considerando que a cláusula de barreira também pode ser efetiva no sistema presidencialista.

Dito isso, a cláusula de barreira serve, em resumo, para limitar o acesso ao Parlamento imposto aos partidos políticos que não obtiveram uma porcentagem mínima de votos nas eleições. Trata-se de um dispositivo previsto no sistema jurídico de vários países que tem por objetivo, entre outros, aprimorar a representatividade dos partidos políticos que participam do processo eleitoral.

A cláusula de barreira refere-se àqueles partidos políticos que ocuparão as vagas disponíveis no Parlamento. A ideia fundamental do conceito “cláusula de barreira”, conhecida também como “cláusula de desempenho”, é a de que o partido político, como representante dos cidadãos, precisa de força política suficiente para defender e lutar não só por seus eleitores, mas por toda a sociedade, tendo em vista que cada candidato eleito exercerá a função primordial de legislar para todos.

Ressalte-se que cabe ao Partido Político a representação da sociedade, que se efetiva por meio de seus candidatos eleitos. Logo, vê-se que a legitimidade do candidato eleito decorre do Partido Político a que está ligado. No Brasil, um dos requisitos da capacidade eleitoral ativa é a filiação partidária há pelo menos um ano, não existindo a figura do “candidato independente”, ou seja, aquele que não esteja filiado a algum partido político. Assim, o partido político que não atinge uma porcentagem mínima necessária para cumprir seu papel de representante da nação não poderá acessar o Parlamento.

Não há dúvidas de que o tema “cláusula de barreira eleitoral” tem causado discussões bem acaloradas no Brasil, com defensores e críticos convictos de suas respectivas posições, contando até com um julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal em 2007, que a julgou inconstitucional, pois poderia ferir o direito constitucional dos partidos pequenos em buscar uma expressão política e acesso às verbas do fundo partidário.

Vários países europeus adotaram a cláusula de barreira, por exemplo a Alemanha, a Suécia, a Dinamarca e outros. Na Alemanha, em que os partidos políticos precisam alcançar uma porcentagem mínima de 5% por cento dos votos para acessarem o Parlamento, a cláusula de barreira aos partidos políticos é objeto de debates a favor e contra.

### 3.1. PERCENTUAL IDEAL (?) PARA A CLÁUSULA DE BARREIRA

A cláusula de barreira, por óbvio, só é preocupante e assume alguma relevância, quando o partido político não atinge o seu percentual mínimo de desempenho e, com isso, fica impedido de participação congressual. Todos os demais partidos, ditos grandes, com forte popularidade entre os cidadãos, e que, por isso, ou seja, pelo seu alinhamento político-ideológico, conseguem atrair grandes quantidades de eleitores, superaram, em muito, o percentual mínimo e não enfrentarão qualquer dificuldade em eleger seus representantes (políticos) e participar ativamente da vida política do país.

A porcentagem mínima exigida na cláusula de barreira deverá ser condizente com o perfil político de cada país. Não existe um número mágico, ideal. O que deve ocorrer é a discussão ampla e responsável pela classe política e pela sociedade para, ao final, chegar a um consenso a respeito do tema. E, com o tempo, e o amadurecimento do sistema, nada impede que o percentual seja ajustado, aumentando-se ou diminuindo-se o percentual em questão.

## 4. FORTALECIMENTO DAS IDEOLOGIAS VERSUS INTERESSES PESSOAIS

Ao defendermos a existência e aplicação da cláusula de barreira, em limites percentuais a serem definidos conforme as necessidades e características de nosso país, vemos o instrumento como importante medida de controle da manipulação dos partidos por pessoas interessadas não em representar os anseios do povo, mas, sim, defender seus próprios interesses, particulares, postura totalmente indesejável e que deveria, s.m.j., desestimulada e mesmo, proibida.

Com efeito, existindo políticas ideológicas convergentes, o ideal seria que tais partidos, alinhados, buscassem uma integração entre eles, o que os fortaleceria e, com certeza, estariam muito além do percentual de corte da cláusula de barreira, permitindo-lhe amplo acesso ao congresso.

Nem se fale que a cláusula de barreira impediria o pluripartidarismo, de forma alguma. Canotilho<sup>4</sup>, uma vez mais nos aponta acerca da importância do pluripartidarismo para a democracia, quando indica em sua obra os pensamentos de Stuart Mill (em defesa da representação das minorias no parlamento por meio do sistema proporcional); parte da doutrina francesa que defende o pluralismo partidário como forma de prestigiar a soberania popular; e também Kelsen, no sentido de permitir a existência de uma integração política.

Pode-se ver que, longe de excluir manifestações no congresso, trazidas por minorias, teríamos, na verdade, forças bem organizadas, defendendo pautas importantes para a sociedade, de forma equilibrada, séria e comprometida com a nobre função de representação política do povo, ao invés de defesa de interesses pessoais de alguns dirigentes de partidos.

## CONCLUSÕES

A ideia do breve e simples estudo foi analisar o panorama político vivido no Brasil em 2016, e anos imediatamente anteriores, constatando que o atual sistema político não está mais servindo aos interesses nacionais, talvez a interesses particulares e de grupos privados, de políticos, empresários etc., mas, com certeza, nem de longe tem atendido os anseios populares.

O reflexo disso é o processo de impedimento (*impeachment*) em curso no Congresso Nacional para afastar a Presidente da República eleita pelo voto popular direto, em razão de ter, supostamente, praticado crime de responsabilidade fiscal. Tendo violado ou não leis de responsabilidade fiscal, é inegável que sua gestão literalmente jogou o país num caos econômico-financeiro de difícil e longa recuperação. Índices de desemprego, desaceleração econômica, industrial e comercial altíssimos, inflação novamente subindo, queda do valor da moeda, esgotamento das reservas monetárias, e diversos outros problemas de macroeconomia que têm levado o Brasil a uma situação econômica deplorável, atestada por seguidos rebaixamentos de seu rating (critério de país bom para se investir) medido por agências internacionais.

Essa grave crise econômica vem acompanhada (qual vem antes?) de uma grave crise política, em que a população acompanha estarecida os infindáveis casos de corrupção trazidos à luz pelos processos criminais em curso e divulgação por parte da mídia nacional. Incontáveis políticos e grandes empresários com prisões decretadas (algo nunca antes visto neste país), em razão dessa nefasta associação formada para assaltar os cofres do governo, ou seja, subtrair o dinheiro do povo.

Nesse sentido, vislumbramos o sistema parlamentarista como uma alternativa mais adequada para termos no Brasil um governo, que será de coalizão entre os partidos, mas que trabalhará em plena sintonia com a casa do povo – congresso. E mais, deslizos em sua gestão não serão aceitos, pois a moção de censura, ou de outro lado, não aprovação de votos de confiança, serviriam para uma renovação do primeiro-ministro e seu gabinete, de forma rápida, eficaz e muito menos traumática do que a que vivenciamos hoje.

A cláusula de barreira e seu coeficiente (percentual) vem auxiliar nesse sistema (parlamentarismo) à medida que emprega mais seriedade a tal sistema de governo, ao impedir partidos minúsculos, que não representam ninguém, ao não ser eles próprios. Não existe o risco de se extinguir o pluripartidarismo, que entendemos benéfico à democracia e representatividade mais abrangente do povo. Todavia, essa multiplicidade de partidos pequenos, defendendo, em tese, ideologias semelhantes, será realmente barrada no acesso ao congresso, e nenhum prejuízo disso decorrerá, pois a representatividade deles é diretamente proporcional aos seus tamanhos – insignificante no contexto nacional.

## BIBLIOGRAFIA

---

**BOBBIO**, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política*. 3. ed. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1990.

**CANOTILHO**, J. J. GOMES. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1991, p. 716.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**DA SILVA**, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

**GORDILLO**, Agustin. *Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ed. Fundacion de Derecho Administrativo. 2005.

**GUIMARÃES**, Arianna Stagni. *A importância dos Princípios Jurídicos no Processo de Interpretação Constitucional*. São Paulo: Ed. LTr, 2003.

**MAXIMILIANO**, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1947.

**MONTORO**, Franco. *Estudos de Filosofia do Direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

## NOTAS

---

### 01

CANOTILHO, J.J.GOMES. *Direito Constitucional*. 5. ed., Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1991, p. 716.

### 02

Op. cit., p. 718.

### 03

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 443-444.

### 04

Op. cit., p. 447-448.



---

## PARLAMENTARISMO

É PRECISO REFUNDAR O BRASIL

### GEORGE MELÃO

Advogado – especializado em Direito Eleitoral. Professor em cursos preparatório para concursos. Professor de Marketing Político e Eleitoral; pós-graduação (2005 – Direito Público e Privado – Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus – 2008 – Especialização em Direito Processual Civil – Escola Paulista da Magistratura – 2014 – Direito Eleitoral e Direito Processual Eleitoral – Escola Judiciária Eleitoral Paulista). Membro Permanente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO-SP; autor do livro *Os segredos do marketing político*, 2014.

## 1. INTRODUÇÃO

O Parlamentarismo, como é do conhecimento, é proveniente da cultura inglesa, e seu surgimento é decorrente de uma lenta evolução histórica, que podemos dizer que teve uma forte marca no séc. XIII, quando da elaboração de Magna Carta em razão de uma revolta dos barões e do clero.

Entre outros acontecimentos históricos, a Revolução Inglesa, que teve o seu auge entre 1688 e 1689, permitiu que o Parlamento se fortalecesse, até interferindo e alterando a linha sucessória do trono inglês.

Em razão desses e de outros acontecimentos, em 1714, com o falecimento da rainha Ana, o príncipe alemão, George I, foi considerado legítimo herdeiro do trono inglês, assumindo-o em seguida.

O príncipe George I, com os seus 54 anos, falava somente alemão, seu filho, George II, apesar de compreender a língua inglesa, não falava este idioma. Ambos somente se interessavam pelos problemas e questões alemãs, e não participavam das reuniões de ministros, mantendo contatos esporádicos apenas com um deles, o qual lhes passava os resumos das deliberações, e, raramente, recebia instruções. Esse ministro intermediário entre o rei e o parlamento adquiriu confiança e passou a ter influência na tomada de decisões no parlamento, recebendo, em princípio, o título informal de Primeiro-ministro, conforme nos ensina Olivia Raposo da Silva Telles<sup>1</sup>. Desde então, o parlamentarismo se aprimorou e possui algumas variantes de estado para estado em razão de suas próprias culturas, adaptando-se, perfeitamente, a cada caso concreto.

Atualmente, boa parte dos países adota o sistema parlamentar de governo em uma de suas modalidades, seja o parlamentarismo republicano ou parlamentarismo monárquico, com eleições diretas ou indiretas, bipartidário ou pluripartidário, bicameral ou unicameral, em estado unitário ou federado etc.

## 2. PARLAMENTARISMO NO BRASIL

A discussão sobre o tema parlamentarismo, no Brasil, não é de hoje, teoricamente, desde a implementação do sistema de governo presidencialista<sup>2</sup>.

Segundo historiadores, o Brasil já foi governado duas vezes sob o sistema parlamentarista. A primeira ocorreu no séc. XIX durante a Monarquia; e a segunda após a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961, entretanto, em nenhum dos

dois casos podemos falar que, efetivamente, o parlamentarismo foi experimentado no Brasil.

Para o Professor Ives Gandra da Silva Martins<sup>3</sup>, parlamentarista convicto, esse sistema de governo, no Brasil, mesmo com todos os problemas, foi o mais duradouro, justamente em razão da estabilidade político-administrativo que o parlamentarismo oferece.

O sistema presidencialista foi adotado em nosso país não em razão de estudos, nem por pressão ou tendência política, mas apenas para imitar os Estados Unidos da América, e foi instituído juntamente com a federalização.

Rui Barbosa, presidencialista fervoroso, autor doutrinário da primeira Constituição republicana, com o passar do tempo tornou-se um dos maiores críticos desse sistema de governo.

Citado por Paulo Bonavides<sup>4</sup>, afirma Rui Barbosa: “Deste feito, o presidencialismo brasileiro não é senão uma ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”, esta assertiva nos parece tão presente que dá sempre impressão de ter sido escrita recentemente.

O Brasil, como assinalamos, por duas vezes, experimentou o sistema parlamentar de governo, porém, em razão da forma inadequada em que foram implementadas, não podemos assegurar que esse experimento tenha sido realmente o parlamentarismo. No primeiro caso, quando se implementou o sistema parlamentar durante a Monarquia do Brasil Império (1847 a 1889), com a criação do Poder Moderador, em que o Imperador passou a concentrar prerrogativas políticas quase ditatoriais. Já no segundo caso (setembro de 1961 a janeiro de 1963), com a renúncia do Presidente da República, Jânio Quadros, o Brasil passou a viver uma crise política muito intensa e para conter o sucessor, João Goulart, que possuía fortes ligações com países comunistas, instituiu-se, através de um Ato Adicional, o sistema parlamentar de governo, o qual durou pouco mais de um ano e ficou marcado pela instabilidade, tendo, nesse curto período, passado por três gabinetes (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes de Lima)<sup>5</sup>.

Uma consulta popular realizada em 6 de janeiro de 1963 através de um plebiscito, 90% dos eleitores aprovaram o retorno ao sistema presidencialismo de governo, entretanto, no dia 31 de março de 1964, o Brasil sofreu o golpe militar e passou a viver sob o regime ditatorial, restabelecendo-se a democracia somente em meados dos anos 1980.

Com o advento da Constituição de 1988, manteve-se o sistema presidencialista de governo, entretanto, alguns institutos do sistema parlamentarismo foram introduzidos em seu texto, tornando-se, então, uma espécie de sistema híbrido, o que, de certa forma, acarreta inúmeros problemas para a política de administração pública brasileira.

Verifica-se ainda que o constituinte originário inseriu no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a possibilidade de o brasileiro escolher, por meio de um plebiscito, entre presidencialismo ou parlamentarismo e entre república ou monarquia,

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

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

*§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.*

Com a emenda constitucional nº 2 de 1992, o plebiscito foi antecipado para o dia 21 de abril de 1993, fato que, em nosso entendimento, favoreceu aos políticos que desejavam a manutenção do sistema presidencialismo, pois havíamos acabado de sair de um regime ditatorial em que o cidadão não tinha acesso às informações, e, em razão disso, boa parte dos eleitores brasileiros sequer sabia o que era o parlamentarismo, certo ainda que, desde a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988 até fevereiro de 1993, não havia qualquer tipo de esclarecimento ou informação sobre o sistema parlamentarista de governo, que somente passou a ter um pouco de divulgação durante o período de pouco mais de dois meses de propaganda eleitoral, conforme regulamentação imposta pela Lei 8.624 de 4 de fevereiro de 1993, e, mesmo assim, de uma forma muito confusa, já que o eleitor além de escolher o sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismo), também tinha de escolher a forma de governo (república ou monarquia constitucional).

Diante desse tumultuado quadro, e como o brasileiro já conhecia o sistema presidencialista, o resultado do plebiscito de 21 de abril de 1993 não poderia ser outro, conforme segue abaixo:

**Presidencialismo      37.156.884**  
**Parlamentarismo      16.518.028**

Segundo o cientista político Paulo Kramer<sup>6</sup>, a vitória esmagadora do presidencialismo em 1993 pode ser explicada pela cultura personalista, que permeia o imaginário latino-americano. “Nem foi necessário um esforço especial, o presidencialismo ganhou por inércia [...] Esse personalismo e populismo são tendências correntes,

profundas e tradicionais, arraigadas no imaginário político latino americano. O presidencialismo é um regime que dá rosto para a política e leva vantagem sobre o parlamentarismo nesse sentido, porque no parlamentarismo se dilui essa figura do líder em um cenário mais nebuloso, de grupos, de correntes e partidos, informações que o eleitor não consegue assimilar”.

**CÉDULA ELEITORAL UTILIZADA NO PLEBISCITO DE 1993**

	FORMA DE GOVERNO	SISTEMA DE GOVERNO
1	MONARQUIA	1 PARLAMENTARISMO
2	REPÚBLICA	2 PRESIDENCIALISMO

*fac-símile da cédula de 1993*

Segue, então, o Brasil com um sistema presidencialista de governo, porém, caindo, obrigando o chefe de governo a realizar a chamada política de coalisão, resultando na ausência de confiança na competência dos quadros de dirigentes; aumentando o poder de influência do setor burocrático, já que o presidencialismo torna-se dependente de tecnocratas; desprestigiando o parlamento, que perde sua qualidade na elaboração legislativa em razão de atos normativos, decretos-leis, resoluções e atos ministeriais, que, não raro, usurpam as atribuições do Poder Legislativo.

**3. PRESIDENCIALISMO NO BRASIL**

O sistema presidencialista de governo, criação norte-americana do séc. XVIII, surgiu como resultado das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos cidadãos e na soberania popular.

Com a derrubada do Império<sup>7</sup> quando da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, instituiu-se o chamado *Governo Provisório*, comandado por Marechal Deodoro da Fonseca, mas composto, essencialmente, por maçons.

O *Governo Provisório* encarregou-se de fazer a transição de sistema e forma de governo, certo é que, o sistema presidencialista era totalmente desconhecido pelo

cidadão brasileiro, não se sabia o que era e não se falava e muito menos se discutia a respeito, tendo surgido, repentinamente, no Projeto de Constituição apresentado pelo *Governo Provisório* que foi promulgada em 1991. Destaque-se que naquele período o Brasil vivia (e acho que ainda vive) sob grande influência norte-americana, que além do sistema presidencialista de governo, fez também com que nos transformássemos em estados federados. Copiamos até o nome, passamos a ser “Estados Unidos do Brasil”.

Não tínhamos nenhum dos motivos norte-americanos para implantarmos, no Brasil, o sistema presidencialista de governo e muito menos em dividirmos o país em estados federados. Os Estados Unidos da América nasceu em razão da união de estados (colônias) independentes e que precisavam somar forças para que pudessem se defender das ameaças de invasões por parte de outras nações. Aliado a esses fatores, a péssima lembrança que tinham da monarquia quando submetidos à coroa inglesa, conforme assinala Dalmo de Abreu Dallari,<sup>8</sup> o presidencialismo foi resultado do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes reunidos na Convenção de Filadélfia.

A adoção do presidencialismo no Brasil com o advento da Constituição de 1891 se deu por forte influência do sucesso obtido pelos Estados Unidos da América, principalmente no que diz respeito a liberdade, a soberania popular, a igualdade, na divisão de Poderes etc., teve como seu maior defensor ninguém menos que Ruy Barbosa, que, posteriormente, se tornou um dos maiores críticos desse sistema de governo.

A partir de 1981, o Brasil passou a ser administrado pelo Sistema Presidencialista e pela Forma Republicana de governo, entretanto, nesse longo período tivemos várias interrupções e problemas de toda ordem no que diz respeito à política administrativa.

Nas palavras de Paulo Bonavides<sup>9</sup>, “O presidencialismo no Brasil não resiste, pois, a uma crítica séria. Da Proclamação da República aos nossos dias a instabilidade perpetuou-se nas instituições, debaixo de governos aparentemente estáveis e que só o eram como expressão de sacrifícios de nenhum povo almeja fazer: o da liberdade imolada na continuidade de um autoritarismo sujeito às recrudescências do estado de sítio (os governos de Bernardes e Floriano na Primeira República), às violações da ordem constitucional, às insurreições armadas, ao golpe de Estado, às ditaduras civis e militares”.

Certo é que o presidencialismo, no Brasil, nunca deu bons resultados políticos e administrativos, tanto é verdade que em nossa história, a partir da Proclamação da República, este sistema de governo sofreu várias interrupções e comoções políticas, envolvendo revoluções, levantes militares, conspirações, intencionalidades, intervenções federais, estado de sítio, descumprimento de mandamentos constitucionais etc.

O Professor Ives Gandra da Silva Martins<sup>10</sup>, no que diz respeito às crises do presidencialismo, resume este sistema de governo com a seguinte frase: “No presidencialis-

mo, a união das mesmas funções de chefe de Estado e de Governo numa única pessoa, termina por tirar-lhe a independência, tão necessária para equacionar crises, pois seu mandato é de prazo certo, havendo um único recurso extremo, que é o *impeachment*”.

O presidencialismo implantado no Brasil – conforme ensina Olivia Raposo da Silva Telles<sup>11</sup>, diferentemente do americano – não possui um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), tornando um presidencialismo marcado pela concentração de poderes nas mãos do presidente, que, não raro, extrapola os limites e abusa dessa prerrogativa.

O Presidente da República possui a prerrogativa de indicar os seus ministros, pois são cargos de livre nomeação e demissão pelo chefe do executivo, e que deveriam ser técnicos para auxiliar o presidente na administração do país, mas, na realidade, o que ocorre no Brasil, em razão do chamado presidencialismo de coalizão, nada mais é que senão uma farra na distribuição de cargos aos amigos e aliados e, principalmente, em troca de apoio político, o que levou Paulo Bonavides<sup>12</sup> dizer, em relação aos ministros nomeados, que: “criou-se para eles o privilégio da incompetência”.

Dessa forma, verifica-se que todos os ramos da soberania nacional ficam na dependência da vontade única do Poder Executivo, no caso, do Presidente da República, o que motivou alguns juristas a intitular o sistema presidencialista brasileiro de “ditadura constitucional”.

#### 4. PRESIDENCIALISMO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos da América, berço do presidencialismo, o Presidente da República acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de governo, entretanto, ao contrário da forma adotada no Brasil, o presidente não concentra tantos poderes, havendo, assim, um equilíbrio de forças entre os Poderes do estado.

O presidente americano escolhe seus secretários de estado (equivalente aos nossos ministros), entretanto, deverá, sempre, ter a aprovação do Senado, o qual realiza uma sabatina, inquirindo e buscando informações quanto à sua capacidade e qual será a política desenvolvida para a consecução de seu mister.

O equilíbrio de Poderes entre o Executivo e o Legislativo se demonstra no que diz respeito à iniciativa legislativa, que é destinada, exclusivamente, ao parlamento. Caso o presidente queira apresentar algum projeto, deverá fazê-lo por meio de algum parlamentar, deputado ou senador. Ressalte-se que tal proibição fica mitigada pela possibilidade de o presidente, anualmente, comparecer ao Congresso e poder fazer o chamado discurso sobre o estado da União, em que destaca as matérias relevantes

para a manutenção da governabilidade, mas que, necessariamente, deverão ser apresentados por um parlamentar.

O presidente americano, tal qual o do Brasil possui também o poder de veto, ou seja, as leis aprovadas no parlamento americano são submetidas ao chefe do executivo, que poderá aprová-las, sancioná-las, ou rejeitá-las, vetá-las. Poderá, porém, o parlamento derrubar o veto, desde que obtenha votos favoráveis de dois terços de cada uma das Casas Legislativas. Diferentemente do Brasil, o veto presidencial não poderá ser parcial.

No que se refere à política externa, é de competência exclusiva do presidente americano realizar negociações diplomáticas com estados estrangeiros, assinar tratados, implementar programas de expansão nuclear, aprovar ou vetar planos da corrida espacial, deliberar sobre o uso das forças armadas (*ad referendum* do Congresso) etc.

## 5. CRÍTICAS AO SISTEMA PRESIDENCIALISTA NO BRASIL

---

- a. A grande concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, leva, não raro, ao cometimento de abusos.
- b. No sistema presidencialista, a única participação do cidadão é no momento de votar, já que a partir daí o eleito age como bem entender, celebrando acordos de seu interesse, alterando a legislação a seu favor e na busca de seus interesses.
- c. Constitui, em regra, uma ditadura a prazo fixo, já que não existe mecanismo para destituição do eleito nos casos de má administração, restando apenas o impeachment quando ocorre crime de responsabilidade.
- d. O eleitor participa apenas da democracia de acesso e é facilmente manipulável.
- e. O presidencialismo não possui mecanismos para conter e resolver crises que surgem por pressões políticas, sociais e principalmente financeiras.
- f. A forma de presidencialismo implementada no Brasil obriga o chefe do executivo a praticar uma política de coalizão, ou seja, para que possa governar, se vê obrigado a distribuir cargos, emendas parlamentares e outras benesses, com vistas a obter, assim, apoio para a consecução de seus projetos, que, em nossa visão, não passa de uma forma de corrupção.

## 6. CRÍTICAS AO SISTEMA PARLAMENTARISTA PARA O BRASIL

---

- a. O parlamentarismo requer partidos fortes e, dessa forma, inibe a participação das minorias.
- b. A máquina burocrática precisa ser forte e eficaz para poder suportar eventual derrubada do Gabinete (chefe de governo), ou seja, é preciso estabilidade.
- c. O Parlamento terá muito poder, e, no Brasil, onde impera um clientelismo em detrimento de alinhamentos programático-ideológicos torna-se uma arma muito perigosa.
- d. As experiências de sistema parlamentar vividas no Brasil não foram boas e muito menos estáveis, no período da monarquia imperial (1847-1889) por exemplo, tivemos 35 gabinetes em 42 anos, certo de que alguns duraram apenas semanas. No parlamentarismo implementado entre 1961/1963, que em apenas 17 meses tivemos três gabinetes.
- e. O Brasil, por ser um país de dimensões continentais, em razão de sua extensão territorial e com grande população, teria dificuldade para implementar o parlamentarismo.
- f. O Parlamentarismo é incompatível com a Federação.

## 7. ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO PRESIDENCIALISMO

---

- a. O Brasil, teoricamente, convive com o sistema presidencialista há mais de 100 anos, estando bem consolidado, carecendo apenas de aprimoramentos, sendo muito mais fácil manter esse sistema do que adotar outro e ter de mudar todo o estado brasileiro.
- b. O sistema presidencialista é muito mais democrático, porque nele os poderes de governo emanam diretamente do povo.

- c. O presidencialismo não se restringe à forma de governo.
- d. O Executivo, no sistema presidencialista, pode dispor de recursos institucionais que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo.

## 8. ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO PARLAMENTARISMO

---

- a. No parlamentarismo, a separação entre as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo permite uma estabilidade administrativa maior, pois, mesmo com a queda do Gabinete, não há interrupção.
- b. O parlamentarismo é o sistema de responsabilidade a prazo incerto porque o presidente só é mantido à medida que é responsável.
- c. O Chefe de Governo (primeiro-ministro – premier etc.) deverá ter e manter a confiança e aprovação da maioria do Parlamento, caso contrário, receberá o chamado voto de desconfiança e o Gabinete poderá ser destituído.
- d. O sistema parlamentarista obriga o fortalecimento dos partidos políticos, que, juntamente com o Chefe de Governo, possuem responsabilidade na condução política do estado.

## 9. CONCLUSÃO

---

O Brasil é governado pelo sistema presidencialista há mais de 110 anos, passando por toda sorte de problemas decorrentes, não apenas em razão desse modelo de governo, mas também por causa dele. Nas palavras de Paulo Bonavides: “Configurou-se assim em nosso país um estado de menoridade e tutela, traduzida na espécie de presidencialismo do nosso sistema, atado invariavelmente ao intervencionismo, à tecnocracia, à estatização, à irresponsabilidade política dos ministérios, ao regime anárquico das decisões casuísticas, à falta de freios e programas. A consequência foi de uma parte o isolamento do Congresso e a descaracterização de suas funções e de outra parte o desprezo dos órgãos de opinião”.

No que diz respeito ao sistema presidencialismo, o professor Ives Gandra da Silva Martins assevera: “No sistema presidencial, o eleitor e a partir daí, o eleito faz o que quiser, acordos que entender, muda as legislações que desejar [...]”.

Durante esses mais de 110 anos de presidencialismo tivemos, basicamente, o espaço político ocupado por bandeiras ideológicas de extrema esquerda e de extrema direita, com predominância desta última, valendo-se, para tanto, do sistema presidencialismo.

O presidencialismo, em regra, proporciona um multipartidarismo exagerado, e o Brasil conta atualmente com 35 partidos políticos registrados e pelo menos mais 6 estão em fase de constituição, o que torna inviável o fortalecimento partidário, tornando, a maioria deles, apenas legendas de aluguel e sem qualquer compromisso com o eleitor ou com o país, pois visam, única e tão somente, um pedaço do poder e o dinheiro do fundo partidário.

Dessa forma, faz-se necessário buscar um sistema alternativo de governo, já que o presidencialismo, pelo menos da forma em que foi implementado no Brasil, jamais dará bons resultados.

Atualmente, ouve-se falar, de forma mais intensa, que o Brasil precisa adotar o sistema parlamentarista de governo, pois é mais seguro no que diz respeito à governabilidade, já que o Chefe de Governo possui responsabilidade perante o Parlamento, e este possui responsabilidade perante o povo, os eleitores. Não há interrupção na administração, mesmo que o Gabinete receba o voto de desconfiança e caia, não acarreta o fim do regime, já que o Parlamento também é responsável pelo bom andamento da política e da administração.

Antes, porém, de qualquer mudança, é preciso que a sociedade brasileira seja plenamente esclarecida sobre o assunto, é preciso debater e divulgar os sistemas de governo. O brasileiro conhece apenas e de forma distorcida, o presidencialismo, mas desconhece completamente o parlamentarismo, quando muito, ouviu falar, mas não sabe nada ou quase nada a respeito.

É necessário verificar qual a espécie de sistema parlamentar que melhor se adaptaria à sociedade brasileira, já que existem duas: a) parlamentarismo monárquico constitucional (temos o rei exercendo a função de chefe de Estado e primeiro-ministro exercendo a função de chefe de governo); b) parlamentarismo republicano (temos presidente exercendo a função de chefe de Estado e primeiro-ministro exercendo a função de chefe de governo).

Ademais, implementar apenas o parlamentarismo não resolverá os enormes problemas que aflige a nação, obrigatoriamente, outros fatores devem ser somados, como, a saber:

- > Mudança na legislação e no sistema eleitoral;
- > Criação de partidos políticos que tenham ideologia e que não sejam apenas mais uma sigla;
- > Voto distrital e facultativo;
- > Transformação em estado unitário;
- > Redução significativa do número de parlamentares (não há qualquer necessidade de termos 513 Deputados Federais e 81 Senadores);
- > Fim do fundo partidário e subvenções e privilégios aos partidos políticos;
- > Não podemos implementar o parlamentarismo por meio de Proposta de Emenda à Constituição.

Enfim, é preciso refundar o Brasil, elaborarmos uma nova Constituição e buscarmos novos modelos de sistema de governo e de forma de governo.

## BIBLIOGRAFIA

---

**AZAMBUJA**, Darcy. *Introdução à ciência política*. 2. ed., 2. reimp. São Paulo: Ed. Globo, 2008 2014.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a “Adaptação do sistema parlamentar de governo aos estados” – 1961. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66407/69017](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66407/69017). Acessado em: 03/06/2016.

**BONAVIDES**, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do estado*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

**DALLARI**, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2014.

**KRAMER**, Paulo. Plebiscito, 20 anos: Parlamentarismo evitaria “Sarneyzação” do poder. Notícias Terra. Sítio eletrônico: Disponível em: [<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/plebiscito-20-anos-parlamentarismo-evitaria-sarneyzacao-do-poder.78254ba21292e310VgnVCM500009ccceboaRCRD.html>]. Acesso em: 21/04/2013.

**MARTINS**, Ives Gandra da Silva. *O Estado a luz da história, da filosofia e do direito*. São Paulo: Noeses, 2015.

**TELLES**, Olivia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado Brasil-Estados Unidos-França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOBRE O AUTOR

FORMAÇÃO ACADÊMICA

1987 Curso Técnico em Contabilidade – Colégio Comercial 30 de outubro.

1990 Bacharel em Ciências Jurídicas – Universidade São Francisco.

1994 Curso Concentrado de Direito Processual Penal – Curso de Extensão Universitária Obras Sociais, Universitárias e Culturais (OSUC) – Professor Jacques de Camargo Penteadó.

1999 Simpósio “A Ação Policial nos Acidentes de Trabalho” – Academia da Polícia Civil de São Paulo.

2005 Simpósio Sobre Crimes Falimentares – Os Desafios da Persecução Penal e Judicial na Nova Lei de Falências - Academia da Polícia Civil de São Paulo.

2005 Roteiro Prático dos Procedimentos Ordinário, Sumário e Sumaríssimo – Legale – Cursos Jurídicos.

2007 Curso de Extensão Universitária Avançado de Processo Civil – de Acordo com as Reformas do CPC – Escola Superior de Advocacia da OAB-SP.

2007 Curso de Extensão Universitária: Direito Material do Trabalho - Escola Superior de Advocacia da OAB-SP.

2007 Advocacia Trabalhista – Curso Robortella.

2009 Atualização em Processo Civil – Associação dos Advogados de São Paulo – AASP.

CURSO EXTRACURRICULAR INTERNACIONAL

2010 Law Enforcement Management Development Program – International Law Enforcement Academy – San Salvador – El Salvador.

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

2005 Direito Público e Privado – Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus.

2008 Especialização em Direito Processual Civil – Escola Paulista da Magistratura.

2014 Direito Eleitoral e Direito Processual Eleitoral – Escola Judiciária Eleitoral Paulista.

DADOS PROFISSIONAIS

1982/1989 Auxiliar Judiciário – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

1989/1993 Oficial de Justiça – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

1993/2015 Delegado de Polícia – Polícia Civil do Estado de São Paulo.

1997/1998 Conciliador Voluntário – Juizado Especial Cível no Fórum Regional da Penha

2009/2010 Membro da Coordenação-Geral de Inteligência – Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

2008/ATUAL Professor de Marketing Político e Eleitoral.

DOCÊNCIA

1994 Professor de Direito Processual Civil – Curso Preparatório Para Concurso Público de Oficial de Justiça e Escrevente Técnico Judiciário.

1995/1997 Professor de Direito Penal; Processo Penal; Processo Civil – Curso Síntese - Preparatório Para Concursos.

1996/1999 Professor de Direito Penal; Processo Penal; Processo Civil – Curso Oficial - Preparatório Para Concursos.

2002/2005 Professor de Direito Penal; Processo Penal – Curso Preparatório Para Concursos para Polícia Civil da Associação Brasileira dos Profissionais de Segurança.



2004/2008 Professor de Direito Penal; Processo Penal – Curso Preparatório Para Concursos para Polícia Civil da Associação dos Investigadores de Polícia do Estado de São Paulo.

2007/2010 Professor de Direito Penal; Processo Penal – Curso Preparatório Para Concursos Públicos e Exame de Ordem – FMB.

#### DADOS COMPLEMENTARES

- > Palestrante – Prevenção ao uso de drogas para pais e educadores.
- > Palestrante – Como se preparar para concursos públicos.
- > Palestrante – Segurança pessoal para autoridades e empresários.
- > Membro Permanente do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP

#### OBRAS PUBLICADAS

*Os Segredos do Marketing Político*. Editora B2 Comunicação, 2014.

#### NOTAS

##### 01

TELLES, Olivia Raposo da Silva. Direito eleitoral comparado Brasil-Estados Unidos-França. São Paulo: 2009, p. 334-335.

##### 02

AZAMBUJA, Darcy. Parecer sobre a “Adaptação do sistema parlamentar de governo aos estados” – 1961. “Desde o advento do presidencialismo nunca deixaram de surgir, no congresso nacional e em outras tribunas políticas, projetos de restauração do regime parlamentar de governo”. [file:///C:/Users/HP/HP-HP/Documents/66407-87794-1-PB.pdf].

##### 03

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado a luz da história, da filosofia e do direito. São Paulo: Noeses, 2015, p. 75.

##### 04

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; p. 341– citando Rui Barbosa, Novos discursos e conferências, p. 350-353.

##### 05

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 365.

##### 06

KRAMER, Paulo. Plebiscito, 20 anos: Parlamentarismo evitaria “Sarneyzação” do poder. Notícias Terra. Disponível em: [http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/plebiscito-20-anos-parlamentarismo-evitaria-sarneyzacao-do-poder,78254ba21292e310VgnVCM5000009cceboarCRD.html]. Acessado em: 21/04/2013.

##### 07

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado a luz da história, da filosofia e do direito. São Paulo: Noeses, 2015, p. 75-76 – em citação a obra própria: “Deodoro, em verdade, nunca chegou a compreender todos os acontecimentos que o levaram à presidência, tanto é verdade que, em 15 de novembro de 1989, pensou que estivesse derrubando o gabinete e não o imperador. Chegou, inclusive, a pretender assinar o decreto promulgando a Constituição de 1891, como assumiu a presidência para a qual fora eleito em 1891, com as honrarias militares imperais que ganhara em campo de batalha”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Discursos de Posse. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 30).

##### 08

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva. p. 237.

##### 09

BONAVIDES, Paulo. Teoria geral do estado. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 299.

##### 10

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado a luz da história, da filosofia e do direito. São Paulo: Noeses, 2015, p. 75.

##### 11

TELLES, Olivia Raposo da Silva. Direito eleitoral comparado Brasil-Estados Unidos-França. São Paulo: 2009, p. 4.

##### 12

BONAVIDES, Paulo. Teoria geral do estado. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 310-311.

##### 13

BONAVIDES, Paulo. Teoria geral do estado. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 300-301.

##### 14

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado a luz da história, da filosofia e do direito. São Paulo: Noeses, 2015, p. 76.

---

## REFORMA POLÍTICA PARA SALVAR O BRASIL!

### **VICTOR JOSÉ FACCIÓNI**

Jornalista, contabilista, economista e advogado; foi professor de Economia Regional e de Ciência Política, Universidade de Caxias do Sul (UCS), e um dos fundadores. Foi vereador em Caxias do Sul, deputado Estadual e Federal, e em 1988 foi Constituinte; foi Secretário de Estado Extraordinário, chefe da Casa Civil-RS no governo Euclides Triches (1970/74) e Secretário de Estado do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas no governo Amaral de Souza (1979/1980). Foi diretor operacional do Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado. Corregedor e Corregedor Adjunto. Presidente das 1ª e 2ª Câmaras; Presidente do TCE/RS. Presidente da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICOM). Jubilado pela compulsória dos 70 anos.

Creio que é cada vez mais urgente uma Efetiva Reforma Política, capaz de adequar o confronto das necessidades socioeconômicas com o desdobramento de Medidas nos campos Político e Administrativo, tanto no âmbito interno quanto no externo.

O Sistema Político em vigor no Brasil não pode continuar, e urge modificá-lo. Vejamos, em síntese, o mínimo e adequado para reanimar nosso Sistema Político, desafogar o executivo e fortalecer nossa incipiente democracia.

Tal Reforma deveria iniciar pelo Sistema de Governo, para descompactar as duplas funções da Presidência, com a Chefia de Estado e a Chefia de Governo.

1.

Para isso, teríamos o Semiparlamentarismo, num Presidencialismo com poder moderador formato que atenda à decisão do Plebiscito, que estabeleça eleição direta da Presidência, mas separe as funções de Chefia de estado da Chefia de governo. Sistema adotado por França e Portugal, também denominado Presidencialismo com Poder Moderador, cujo o Presidente da República, eleito pelo voto direto do povo, não acumula a Chefia de Estado com a Chefia de Governo que o engessa, mas tem uma tríplice e decisiva missão: compor o Governo, seu Ministério desde o Primeiro-ministro para a Chefia de Governo, passível de demissão pelo Parlamento ou pelo próprio Presidente; exercer o Comando Supremo das Forças Armadas e da Segurança da Nação; falar em nome da Nação, comandar e promover a Política Externa. Diferente do Parlamentarismo de Raul Pilla somente na eleição direta do Presidente e na amplitude de suas funções.

No Presidencialismo puro, que virou “imperial”, a Medida Provisória debilitou o Legislativo, que urge se revitalizar para o bem da própria Democracia.

2.

Voto distrital misto, Modelo Milton Campos: quando era Deputado, apresentei Projeto de Emenda Constitucional (PEC nº 89/91), que foi arquivado. Creio, seria mais adequado que o modelo Alemão, ou mesmo o Distritão. No Modelo Milton Campos, o Estado dividiria as Eleições Parlamentares por Distritos, em número equivalente à metade das vagas; em cada distrito seria eleito o candidato mais votado, e os menos votados se classificariam com os votos obtidos no distrito para as vagas proporcionais, como hoje.

Com a campanha restrita a cada Distrito Eleitoral, o candidato ficaria mais próximo do eleitor, e mais transparentes suas ações de campanha, o custo e a prestação de contas, e o exercício do mandato. Sua atividade parlamentar, depois de eleito, também ficaria mais transparente perante os eleitores do distrito que o elegeu.

Essas propostas contemplam o desafogamento do Executivo, o fortalecimento dos partidos e o Sistema Político-Democrático Nacional, melhorando o Sistema Eleitoral, resolvendo o esvaziamento do Legislativo, delimitando e reduzindo o exagerado custo da Campanha Eleitoral dos moldes atuais.

---

## PARLAMENTARISMO

### **CASSIO MESQUITA BARROS**

Advogado, professor Titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, membro da Comissão de Peritos na Interpretação e Aplicação das Leis Internacionais do Trabalho no período de 1990 a 2006 em Genebra, Associado Emérito do Instituto dos Advogados de São Paulo e da Ordem do Mérito Judiciário dos Tribunais do Trabalho de São Paulo, Tribunal Superior do Trabalho, em Brasília e, recentemente, do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região do Pará.

## I. INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1824 não cogitou do Parlamentarismo, não continha texto nenhum de legislação fundamental como o Diploma Magno no Império que permitisse a aplicação teórica ou pragmática do parlamentarismo como ensinava o Prof. Pinto Ferreira<sup>1</sup>.

O Parlamentarismo no Brasil provém da época da regência do Feijó, período que se conta de outubro de 1835 a setembro de 1837.

Na Assembleia Geral dos Deputados se destacou uma figura de grande relevo, inimigo pessoal do Regente Feijó, respeitado pela sua oratória, pela sua “verve”, pela sua influência, pelo seu poder de demolidor dos gabinetes como o Mirabeau brasileiro.

A seguir o Prof. Pinto Ferreira acrescenta com sua voz pausada, sonora, distinta e eloquente, Vasconcelos era um verdadeiro “rolo compressor”. Durante a regência de Feijó, Bernardo de Vasconcelos, deputado por Minas Gerais, atacava severamente, dinamitando a política do regente, dando margem a sucessivas quedas de gabinetes: quatro gabinetes em menos de dois anos.

Com a queda do Regente Feijó, o novo regente foi Araújo Lima (1837-1840).

Na época, a escolha do novo regente provinha de escolher dentre aquelas figuras que liderassem o Partido Majoritário da Câmara dos Deputados. Vê-se durante o Império houve 63 gabinetes com duração média de 12 meses e pouco para cada um.

A partir de 1847, criou-se no Brasil o cargo de Primeiro-ministro, por Decreto de 20 de julho, deste ano até 1889, data do último gabinete do Império, o do Visconde de Ouro Preto, contando 32 Ministérios com duração média de 16 meses cada um.

Como anotam os historiadores sociais no Brasil no “período do Império” se deve esclarecer ter existido 63 ministérios e não significa que todos tenham sido constituídos durante o regime parlamentarista. Havendo esse regime sido criado no fim da Regência do Feijó, deu margem a que Feijó apresentasse a sua demissão. Foi nomeado o regente Araújo Lima, o Marques de Olinda, que convidou o deputado mineiro Bernardo de Vasconcelos para chefe de Gabinete.

Tendo sido Visconde de Ouro Preto, observa o historiador que todos os três gabinetes no período, em que à época da Independência do Brasil, o último gabinete tinha sido o Visconde de Ouro Preto. A escolha era feita por pessoas que tinham maior ligação com o monarca.

Em 1962, tinha o Brasil 12 Ministros, em contraposição com 29 existentes na Inglaterra e os 25 na União Soviética, há relatos que havia um rodízio de baianos e pernambucanos. Nota-se que àquela época no Brasil a infraestrutura econômica era baseada no açúcar, e não no café, já que províncias do nordeste, em especial, eram as

mais ricas, populosas e de maior eleitorado, a ponto de Recife ter tido mais de 100 mil, enquanto São Paulo só tinha 30 mil em 1872, resultando um fato significativo de que a liderança sociopolítica esteve centralizada no nordeste brasileiro.

No estudo sociológico sobre o parlamentarismo no Brasil, seria oportuno salientar que a idade média de um Presidente do Conselho assumindo a Presidência do Brasil foi de 57 anos e o mais novo foi Angelo Ferraz que assumiu o governo com 42 anos. O mais velho foi o Marquês de Olinda aos 72 anos e depois Cotegipe, aos 70 anos.

Numa avaliação histórica geral, a instabilidade ministerial foi muito menos acentuada que na França, porque lá a duração média era de oito meses e no Brasil foi de um gabinete para 13 meses, duas vezes maior. O gabinete mais longo foi o do Visconde do Rio Branco, com quatro anos, depois o de Cotegipe de três anos.

## II. O PARLAMENTARISMO NA INGLATERRA

Os estudos sobre a definição fundamental de Parlamentarismo mostram que surgiu historicamente na Inglaterra, por ocasião das correntes ideológicas que movimentaram a civilização humana rumo à liberdade, dando margem à luta contra o absolutismo.

No séc. XVII, por ocasião da gloriosa Revolução Inglesa, em 1688, é que surgiu historicamente o parlamentarismo. Este teve raízes na Inglaterra e a exposição da sociologia genética do movimento social-histórico deu origem às ideias básicas, movimentando a formação do parlamentarismo.

Na evolução do parlamentarismo na Inglaterra, um dos azares foi a sucessão hereditária do trono britânico. Com a morte da Rainha Ana, ao cair em mãos de príncipes alemães, a casa de Hanôver, especialmente Jorge I e Jorge II, estes subiram ao trono desconhecendo os interesses nacionais britânicos e até ignorando a língua do povo, deixaram nas mãos de um de seus Ministros, orientação geral do governo e a Presidência do Estado. Com isso, a verdadeira cabeça do governo foi encarnada por Walpole, o primeiro a moldar a situação.

Entregue aos Ministros sob a chefia do rei, o governo ainda continua do rei e o Parlamento aos poucos mudou de orientação para enquadrá-lo dentro de certos limites na linha do Ministério. Para isso, o impeachment era um procedimento penal, não cabendo a apreciação judicial das decisões tomadas.

Desse modo, o Parlamento dos Ministros que não gostavam de renunciar, o mesmo acontecendo no Parlamento, assim, instaurou-se uma solidariedade entre to-

dos os membros do Ministério, ao menos com as decisões tomadas em Conselho. Nasceu, assim, a chamada responsabilidade política, traço fundamental do parlamentarismo, ou seja, a obrigação que tinha o Ministério de deixar o poder sempre que perder o apoio parlamentar.

Jorge III procurou reagir contra a submissão do gabinete ao Parlamento. A demissão do Lord North de seu gabinete em 1782 diante da desconfiança e da reprovação da maioria parlamentar, marca, segundo se ensina, o nascimento do regime parlamentarista de governo.

O parlamentarismo estabelecido na Grã-Bretanha do séc. XVIII e do tipo que poderia ser denominado dualista, com a dupla confiança: o Rei e o parlamento.

A multiplicação dos partidos, tomada a extensão do sufrágio, bem como outros fatores secundários vieram provocar a crise no parlamentarismo, esperando que o regime do futuro fosse o regime democrático por excelência.

No parlamentarismo, é muito difícil discriminar a parcela de responsabilidade da que tem de ser atribuída aos fatores sociais, econômicos e estritamente políticos. O parlamentarismo dá bons frutos quando se apoia no sistema bipartidário rígido (em que só dois partidos verdadeiramente pensam e a maioria absoluta no Parlamento, segue a maioria disciplinada).

É um regime de divisão de poderes na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos diversos.

Apoia-se sempre o gabinete em uma ligação instável, em geral, resigna-se a nada fazer, seguindo só ao sabor da maioria parlamentar que não controla<sup>2</sup>.

### III. O PARLAMENTARISMO NOS EUA

Os autores, em geral, afirmam que o parlamentarismo nos EUA configura a atuação sólida e o apoio parlamentar com o fortalecimento das agremiações partidárias. O Presidente da República nos EUA (Presidencialista) não possui a iniciativa no processo Legislativo e não detém a prerrogativa de editar medidas extraordinárias com força de lei, não tem controle sobre a elaboração do orçamento e sequer pode formar seu ministério sem “agreement” de um órgão legislativo, como o Senado Federal.

Por essas e outras razões é que se vê no Presidente dos EUA a figura política imperial do Primeiro-ministro da Grã-Bretanha. As chefias de Estado e de governo se confundem numa única pessoa, que suscitado equivocadamente o rótulo de “autocracia” porque impede a emergência de conflitos institucionais, como pode acontecer na França, ou no semipresidencialismo ou semiparlamentarismo de Portugal.

Nos EUA, há Estados onde o Poder Judiciário é eleito diretamente. Os três poderes são eleitos diretamente e o presidencialismo é ali descentralizador ao contrário do que se costuma alardear nos adeptos no parlamentarismo.

O presidencialismo nos EUA é no mundo legislativo mais forte, pois quebra a concentração de dois poderes autônomos. O presidencialismo no caso dos EUA veio com a Revolução da Independência, que não poderia haver compromissos com a realeza inglesa.

Wladimir Palmeira, deputado federal, declara que teremos de avançar de olhos abertos, porque pode ser um meio de desarticular a prepotência das elites. Se bem estrutura, segundo diz, ajuda a fortalecer as instituições e a estimular a participação popular.

A primeira pergunta que se tem de fazer a propósito do Presidente dos EUA: o sistema presidencialista funciona adequadamente naquele país, por quê? Porque o instituto dos EUA se insere em outra história, em um outro esquema de poder. E o problema central da crise brasileira seria a falta de decisões drásticas impondo reformas estruturais profundas<sup>3</sup>.

### IV. O PARLAMENTARISMO NO BRASIL

Ao sociólogo, o que considera indispensável que se deve entender por parlamentarismo, a fim de evitar a confusão que pode ocorrer entre três espécies fundamentais de governo democrático que no mundo contemporâneo pode-se considerar: o parlamentarismo, o presidencialismo e o governo colegial. O parlamentarismo na acepção ampla seria a dominação política do parlamento. Tecnicamente os sociólogos e também os publicistas, o parlamentarismo é o sistema em que a direção dos negócios públicos pertencem ao Estado e ao Parlamento. Esse último opera por meio do gabinete responsável perante o parlamento. A característica que define a sua estrutura é a veiculação executiva ao legislativo.

A dependência do Executivo ao gabinete do Poder Legislativo, é o que Léon Duguit, quando estuda o problema do parlamentarismo, entendeu que deve ser compreendido como um equilíbrio, uma coincidência de vontades entre o gabinete e o parlamento, de tal forma quando há desarmonia de vontades entre o gabinete e o parlamento.

O gabinete é obrigado a apresentar seu pedido de demissão insinuando a vontade popular. Na sua forma ideal, o Primeiro-ministro compartilha decisões com seu gabinete e também pelo Presidente eleito pelo voto direto, mas acima das disputas partidárias.

Plínio Arruda Sampaio sustenta que a adoção do parlamentarismo pode representar um avanço importante para o país, mas tudo vai depender, porém, do tipo de parlamentarismo a ser implantado. Daí a necessidade de começar a análise do problema por uma breve descrição do modelo de que se cogita e das condições da sua implantação em nosso país. Os elementos básicos do regime parlamentarista adequado ao Brasil dos nossos dias são Poder Executivo colegiado (gabinete), constituído e dependente da maioria dos representantes populares no Legislativo.

Segundo os regimes parlamentaristas clássicos, aceitar a demissão do gabinete e coordenar o processo de formação de um novo governo seria conveniente atribuir faculdades executivas, como indicar e nomear após a necessária aprovação pelo Parlamento. Os Juizes do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República, os Generais do Exército e os Conselheiros do Tribunal de Contas. Terminado seu mandato o Presidente passaria a integrar vitaliciamente o Senado da República tornando-se inelegível para qualquer outro cargo público. A condição simultânea da reforma na lei eleitoral, na legislação partidária, nas reformas de comunicação popular.

Em outras palavras, afirma que o parlamentarismo não deve ser um termo de campanha isolada, faz parte de um conjunto de reformas destinadas a aprimorar nosso sistema democrático, começando a primeira delas pelo voto misto, pelo qual parte dos deputados seria eleita pelo voto majoritário, assim, são numerosas as reformas que começam pela medida indicada.

Para Plínio Sampaio, o exemplo recente esclarecedor de sua tese é o seguinte:

*“Quando se instalou a Constituinte, em 1986, o PMDB detinha 303 das 580 cadeiras dessa assembleia, além de 90% dos governadores de Estado, 70 ou 80% dos prefeitos e vereadores, bem como as principais lideranças surgidas da luta contra o regime militar.”*

O principal obstáculo à reestruturação era derrubar edifício do arcaísmo político, que constitui o principal obstáculo à reestruturação e, portanto, a solução da crise<sup>4</sup>.

## V. PARTICULARIDADES DO PARLAMENTARISMO MODERNO

Os historiadores sociais dizem que um dos acontecimentos mais surpreendentes da história humana é a orientação do governo pela vontade da maioria, porém, de acordo com a lei estabelecida e respeitando os direitos da minoria. Somente dessa maneira se consegue um controle mais profundo do eleitorado na resolução dos problemas nacionais, na defesa da liberdade, bem assim na salvaguarda democrática da opinião<sup>5</sup>.

Três são as características, se bem que não essenciais do parlamentarismo: **1º** a existência do parlamento como força de dominação política; **2º** a vinculação ou dependência do gabinete com relação ao Legislativo, o que é sua nota essencial; **3º** a existência de dois titulares do Poder Executivo. O Executivo de representação, que é o Presidente da República nas Repúblicas Parlamentares ou o monarca nas monarquias, e o Executivo de ação, quando o gabinete é liderado pelo Primeiro-ministro.

Assim na Alemanha social-weimariana nas Constituições da Baviera de 1819, e da Prússia de 1920, onde o Presidente da República era o Chanceler ou Primeiro-ministro, existindo uma só figura constitucional que era o Ministro Presidente, com essas características fica bem caracterizada a distinção do parlamentarismo, presidencialismo e governo colegial.

No primeiro caso, o chefe do Executivo depende da confiança do Parlamento. Na segunda espécie, o Presidente da República dirige a política nacional com independência do Congresso, na Constituição norte-americana de 1787 e que se aclimatou talvez artificialmente nos países latino-americanos.

Os povos de línguas saxônicas, no parlamentarismo, como exemplo de colônias inglesas, foram emancipando estatutos próprios do parlamentarismo.

## VI. O PARLAMENTARISMO NA FRANÇA

Os historiadores sociais reconhecem que a nação que teve o maior relevo do parlamentarismo foi a França. O que impressiona é o colorido da linguagem do pensamento francês, seja pela sua singularidade e tom lógico, ele influenciou mais profundamente o temperamento latino, mais fortemente do que as formas rígidas, frias e geométricas da língua inglesa.

O Prof. Pinto Ferreira afirma que o latino-americano tem uma linguagem deformada do parlamentarismo que não foi decalcada da pátria de origem, que foi na Inglaterra, porém da França. O parlamentarismo foi introduzido na França quando Luiz XVIII foi escolhido rei dos franceses, como ele era irmão do Luiz XVI, que esteve exilado na Inglaterra e ali observou o funcionamento das instituições políticas inglesas. Na época, a França estava imbuída da ideia filosófica advinda do livro de Montesquieu (*Espírito das Leis*).

No início da predominância do parlamentarismo como fator ideológico predominante, esse modelo só se estabilizou depois da derrota de Napoleão III, em Sedan, quando caiu a monarquia e, em seu lugar, foi instaurada a Terceira República francesa.

As leis constitucionais francesas de 1871 previram a figura do Presidente da República eleito pelo Parlamento indiretamente bicameral.

A objeção contra o parlamentarismo francês era a de que o Presidente eleito indiretamente pelo Parlamento seria uma figura sem prestígio, resultado de manobras parlamentares dos bastidores. Como o Presidente da República simboliza a entidade nacional na Terceira República, ocorreu sucessivas quedas de Gabinete e acabou-se adotando como os anglo-saxônicos faziam. Por isso, calcula-se que de 31 de maio de 1871 até 1931 o país teve 86 ministérios, numa média de um ministério para cada dez meses. Duverger calculava que em 65 anos a França teve cerca de 100 ministérios, ou seja, um ministério para cada oito meses, havendo transformação do regime político francês.

A fim de dar maior estabilidade ao país, a Constituição de 1958 deu à figura do Presidente da República o Diploma Magno, com maior força ao Presidente da República.

Quando se trata de um novo tipo de parlamentarismo, o que se entende com a experiência social e humana e olha as transformações históricas, a fim de ajustar o Estado às condições da época.

Em 1958, existiam na França, como contava o nosso Prof. Pinto Ferreira, 12 Estados-membros, que formavam a comunidade francesa e esses Estados também possuíam o direito de eleger o Presidente da comunidade, que era simultaneamente o Presidente da comunidade francesa, em vez de ter sido eleito pelo Parlamento.

## VII. PARLAMENTARISMO MODERNO

---

Existem várias técnicas no Parlamento moderno, pois o sistema parlamentar dos países socialistas escandinavos, como na Suécia, Noruega, Dinamarca e a República Finlândia estabeleceram regime parlamentarista com certa singularidade. Os países escandinavos em vez de serem desdobrados em dois ramos, apresentam-se com um só ramo legislativo, como na Finlândia, Noruega, Dinamarca, e, na Suécia, a princípio com duas Câmaras, as comissões parlamentares são mistas e assim se unifica o trabalho parlamentar.

O regime parlamentar escandinavo funciona com uma só Câmara. A partir de 1971, o Riksdag, parlamento sueco passou a ser formado com uma só Câmara com 350 membros, e a atual Constituição Sueca data de 1º de janeiro de 1975.

Comenta-se mesmo na imprensa especializada que o Brasil e, em certos aspectos, recebeu a influência das técnicas parlamentaristas tedescas. A Alemanha

teve seu famoso e discutido regime parlamentarista em 1919. A única aliás em todo o panorama do parlamentarismo em que o Presidente eleito é escolhido diretamente pelo povo.

A Atual Constituição, que é a de Bonn, de 1949, em lugar da eleição direta do Presidente, como estava prevista na Constituição anterior, admite-se a eleição indireta alemã, sendo possível a reeleição do Presidente da República. Ao lado do Presidente, existe o chanceler, que é o chefe de gabinete.

## VIII. CONCLUSÃO

---

A visão de grandes figuras nacionais e reconhecidas inteligências, dificilmente se pode identificar a constituição mais proveitosa, tanto do parlamentarismo quanto do presidencialismo.



## NOTAS

---

**01**

FERREIRA, Pinto. Parlamentarismo I. Enciclopédia Saraiva do Direito. vol. 57. Edição Saraiva.

**02**

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. Parlamentarismo II. Enciclopédia Saraiva do Direito. vol. 57. Edição Saraiva.

**03**

Disponível em: [<http://www.teoriaedebate.org.br/materiais/politica/debate-parlamentarismo-ou-presidencialismo#sthash.5VtaDLI.dpuf>], p. 28.

**04**

Disponível em: [<http://www.teoriaedebate.org.br/materiais/politica/debate-parlamentarismo-ou-presidencialismo#sthash.5VtaDLI.dpuf>].

**05**

Parlamentarismo. In: Enciclopédia Saraiva do Direito. vol. 57, Edição Saraiva.

---

## NÃO FALEM DE PARLAMENTARISMO PERTO DE MIM!

POR DUAS VEZES ELE FOI  
REJEITADO MACIÇAMENTE  
PELOS BRASILEIROS

### **LUIZ GONZAGA BERTELLI**

Presidente do Conselho de Administração do CIEE/SP, presidente do Conselho Diretor do CIEE Nacional, presidente da Academia Paulista de História – APH, membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas – APLJ e membro da União dos Juristas Católicos do Estado de São Paulo – UJUCASP.

Ao ser convidado para participar deste livro que trata do Parlamentarismo – sim, o sistema político-governamental que sobrevoa erráticamente o Brasil, assombração, como veremos mais adiante – lembrei de imediato a frase de Oswald de Andrade: *Não li, não gostei!* Antes de entrar no seu mérito e no motivo de ter sido anotada aqui, tomei algumas cautelas para verificar sua real origem, pois ela está de tal forma popularizada, que sua autoria já foi atribuída a variadas e diferentes personalidades, entre elas o improvável ex-presidente João Baptista Figueiredo. Nelson Rodrigues também foi citado e como o teor dela estava perfeitamente alinhado com a sua aguda e sempre paradoxal inteligência, a confusão aumentou. Mas, com certeza, eles devem tê-la repetido, pois, felizmente, um livro veio em meu socorro. Trata-se de *Crônicas* (Cepe Editora), do escritor Joca Souza Leão. Ali, Joca registra a existência de um texto de Manuel Bandeira, no qual o magnífico poeta recifense conta que ouviu do próprio Oswald a frase venenosa, referente a um livro de José Lins do Rego, que, aliás, não é nomeado. Fiquei aliviado e seguro, pois, levando em conta a costumeira verve ácida de quem a pronunciou, nesse caso não havia margem de erro sobre a autoria. Deplorei, porém, alguma eventual injustiça contra Lins do Rego, tão própria do caráter arrebatado de Oswald, que não media palavras para exercitar seu humor irônico e que, por isso, conforme também dizem de Fernando Henrique Cardoso, perdia um amigo, mas não a oportunidade de criar uma piada.

Tem, enfim, que este escrito sobre o Parlamentarismo viesse a ter o mesmo destino, devido à aversão que a população brasileira dedica ao tema, comprovada em dois plebiscitos. No primeiro, realizado no dia 6 de janeiro de 1963, o sistema foi rejeitado por 82% de um colégio eleitoral de 18 milhões de votantes. O segundo, em 21 de abril de 1993, ratificou a rejeição: 37 156.884 votos contra 16.518.028 a favor. Na verdade, foi mera repetição que, em princípio, vetou a possibilidade de o Parlamentarismo vingar entre nós, pelo menos se depender diretamente da opinião pública. E isso é uma pena, pois, à semelhança da Democracia, que provou ser o método político ideal para gerir as sociedades humanas, o Parlamentarismo mostrou ser a forma mais adequada de praticá-la, conforme tem atestado continuamente a roda da História. Portanto, talvez seja oportuno voltar no tempo, rememorar as circunstâncias daquela consulta de 1963 porque ali devem estar as raízes da granítica resistência dos patrícios a um regime que lhes poderia ser mais favorável. O esclarecimento, no mínimo, iluminará essa espécie de insensatez.

*“[...] por este instrumento renuncio ao mandato de Presidente [...]”*

Estamos em Brasília na manhã de 25 de agosto de 1961. Por volta das 10h30, o Presidente Jânio Quadros beijou a fímbria da Bandeira Nacional que lhe foi apresentada, encerrando a comemoração do Dia do Soldado diante do Palácio do Planalto. Em

seguida, refugiou-se no seu gabinete, convocou os três ministros militares – Marechal Odílio Denys (Guerra), Almirante Silvío Heck (Marinha), Brigadeiro Grum Moss (Aeronáutica) – e lhes comunicou que iria renunciar a Presidência. Instruiu Oscar Pedroso Horta, Ministro da Justiça, a entregar a carta (manuscrita) ao presidente do Congresso Nacional, Auro Moura Andrade, cujos trabalhos seriam abertos às 13h. Foi lacônico. “Ao Congresso Nacional. Nesta data, e por este instrumento, deixando com o Ministro da Justiça as razões do meu ato, renuncio ao mandato de Presidente da República. Brasília, 25-8-61”.

A partir daquele momento, essa frase solitária e econômica colocou o País de pernas para o ar. O senador Auro Moura Andrade, justificando que a renúncia era um ato unilateral de vontade ao qual não cabiam deliberações, aceitou-a de imediato e empossou com igual presteza, conforme determinava a Constituição, o deputado Raineri Mazzilli (PSD), presidente da Câmara Federal como chefe do executivo. Ah! O vice-presidente João Goulart se encontrava na China em viagem oficial.

Seria fastidioso reproduzir aqui, por serem suficientemente conhecidas, as teses relativas à renúncia janista e os dias turbulentos que o Brasil viveu entre 25 de agosto e três de setembro. Basta o resumo da ópera. Ou opereta, melhor dizendo, para sermos coerentes com o desfecho.

Os ministros militares vetaram a posse de João Goulart, contrariando aquilo que rezava a Constituição, alegando que as tendências esquerdizantes do gaúcho poderiam comprometer a sobrevivência da nossa Democracia. Essa argumentação vaga, pouco explícita, se consubstanciava no temor palpável, que pairava no ar, relativo à instalação de uma “república sindicalista” no País. O medo tinha a ver com a trajetória de Jango – era esse o apelido do vice-presidente – como Ministro do Trabalho de Getúlio Vargas e suas estreitas ligações com lideranças sindicais mergulhadas numa mistura de nacionalismo com esquerdismo. Imitando o crédulo Doutor Pangloss – personagem de Voltaire que cultivava um ilimitado e incorrigível otimismo – essas lideranças também se achavam no melhor dos mundos dado sua ilusória influência sobre o poder e nação. De certo modo, protagonizavam precocemente as figuras de *A Classe Operária Vai ao Paraíso* (1971), corrosivo e irônico filme do diretor italiano Elio Petri sobre percalços e desenganos que cercam a busca da ditadura do proletariado.

O desfecho do posicionamento militar citado linhas atrás seria previsível – rei morto, rei posto – como ocorrera das outras vezes em se tratando de decisões militares. Porém, o carisma oratório de Leonel Brizola (PTB), então governador do Rio Grande do Rio, modificou o *script*. Por meio de uma cadeia radiofônica liderada pelas duas principais emissoras gaúchas – Guaíba e Farroupilha – devidamente encampadas a toque de caixa – que passaram a fazer transmissões ininterruptas por ondas curtas, portanto de longo alcance, Brizola instalou a chamada Rede da Legalidade. Conse-

guiu levantar boa parte do País contra a quebra constitucional, e, na esteira, o extinto III Exército, hoje Comando Sul, que tinha jurisdição sobre a região. Brizola era tão convincente no uso da palavra, que seu talento criou uma piada de época: onde tem uma urna que eu quero votar, perguntavam ansiosamente os ouvintes muito antes que seus discursos chegassem ao fim, quaisquer que fossem os temas.

#### NAS FRONTEIRAS AGUERRIDAS

Aqui é necessário abrir parênteses para revelar o peso do III Exército e sua decorrente posição estratégica naquele contexto. Era o mais poderoso da União por lhe caber a missão de vigiar as fronteiras sulinas, em particular as da Argentina, historicamente turbulentas. Não desprezem essa circunstância face à troca de mesuras entre os dois países nos dias atuais, como se dançassem um minueto. Ainda, a boa paz estabelecida fez com que, nas últimas décadas, unidades importantes fossem transferidas para a Região Norte, onde poderiam ser mais úteis. Mas, no passado, a situação mais estava para baile de risca-faca, conforme atestam os dois exemplos que traduziam a animosidade reinante. Os argentinos teriam visto a construção da Usina de Itaipu, no Rio Paraná, nos anos 1970, como um instrumento de guerra para colocar Buenos Aires debaixo d'água, mediante a abertura das comportas, em caso de conflito. Em contrapartida, a inteligência brasileira fiscalizava minuciosamente oficiais de países vizinhos que vinham rotineiramente nos visitar e participar da troca de experiências militares, temendo que algum *hermano* estivesse infiltrado em delegações para fins de espionagem, acobertado pela língua espanhola. Parecia uma versão da Guerra Fria abaixo do Equador.

A intervenção do III Exército mudou o rumo dos fatos e promoveu imediata abertura das negociações, que resultaram na improvisada solução parlamentarista sob a aprovação de um Congresso Nacional agudamente pressionado. As partes ficaram satisfeitas com o arranjo: os oponentes, porque Goulart seria um presidente ligeiramente decorativo ao ter o poder diluído; ele próprio digeriu bem a proposta ante a calculada possibilidade de retornar ao presidencialismo na medida em que, dono da caneta, fosse se assenhoreando da situação. Assim aconteceu.

Quando o polonês Karol Wojtyła foi eleito Papa em 1978 sob o título de João Paulo II, correu no Vaticano o anedota de que sua ascensão se deveu à constatação de que, entre todos os cardeais do conclave votante, ele era o único que acreditava em Deus. Algo parecido se deu com a implantação do Parlamentarismo no Brasil. Desde os primeiros passos, o novo regime foi afogado num mar de ceticismo. A população brasileira, notoriamente, viu-o como uma farsa para remendar um confronto político momentâneo e repassou essa impressão para os que vieram depois. Entre as raras exceções, houve uma que merece destaque por ser particularmente honrosa.

A biografia de quem a carregava não deixa dúvidas sobre a correta aplicação desse adjetivo. Se e quando o Parlamentarismo vier a vingar no Brasil e distribuir seus evidentes benefícios, este sujeito será reconhecido. Chamava-se Raul Pilla (Porto Alegre 1892-1973).

*1 pilla 2 pillas. Este Raul valia milhões delas*

As virtudes desse porto-alegrense podem ser concentradas numa palavra exclusiva da gíria gaúcha: *pilla*. Diz respeito a dinheiro. Do mesmo modo que os paulistas falam dez paus, cem paus em relação ao real e também às várias moedas diferentes que já passaram pelos nossos bolsos ao longo do tempo, lá no sul eles dizem *pilas*. Sua paternidade, ou origem, se encontra no início da fogosa trajetória do jovem advogado Raul Pilla. Ei-lo de armas nas mãos, aos 30 anos, ao lado de Assis Brasil, em mais um daqueles entreveros internos entre facções políticas tão características dos rio-grandenses. Dessa vez se dava a lutar contra Borges de Medeiros, que detinha o poder estadual por prolongadas décadas. Era, de certo modo, uma clássica guerra entre o velho e o novo. Depois, Raul Pilla se meteu na Revolução de 1930, que levou o conterrâneo Getúlio Vargas ao poder. Dois anos depois, a inquietude o levou a apoiar a Revolução Constitucionalista de 1932. O procedimento lhe trouxe a perseguição do governo provisório de Vargas, que o obrigou a se refugiar na Argentina e no Uruguai entre 1933/1934. Em tempo: Uruguai e Argentina sempre foram uma espécie de Pasárgada para ativistas políticos gaúchos, não importa o lado que estivessem. Numa conclusão bem humorada, podemos dizer que bastava serem contestadores para terem boas-vindas. Coisas do modo de ser espanhóis e assemelhados. Na maioria das vezes, depois de se colocarem em segurança retomavam a valentia e promoviam escaramuças contra os antagonistas, repetindo as correrias nas bordas das fronteiras que marcam a história do Rio Grande do Sul. Gumercindo Saraiva (1852-1894) é um exemplo típico, fruto da Revolução Federalista de 1893, a célebre guerra dos pica-paus contra *maragatos*. Leiam e confirmam. Porém, para uma compreensão mais agradável e estimulante desse cenário, consultem simultaneamente *O Tempo e o Vento*, a extraordinária obra de Érico Veríssimo, que aborda a respeito.

Como é frequente entre refugiados, Pilla cruzou as fronteiras com uma mão na frente e a outra atrás. Por isso, no período de exílio, sobreviveu das “vaquinhas” mensais feitas por amigos, companheiros e admiradores. Em troca do dinheiro doado – réis naquela época – os organizadores ofereciam aos apoiadores uma cédula memorialística em que a efígie de Raul Pilla trazia a inscrição *1 pilla* abaixo, evidência de que o beneficiado era benquisto e sobretudo respeitado. Por essa época, o Parlamentarismo já estava enraizado na sua cabeça. Em 1928, ele havia fundado o Partido Libertador (PL) no intuito de levar seu sonho adiante pela via político-institucional. O

partido foi extinto em 1964 no expurgo partidário generalizado promovido pelo movimento militar, mas Raul Pilla perseverou na proposta até a sua morte. Não por acaso, ao pé do túmulo foi chamado de “Papa do Parlamentarismo”, epíteto que naturalmente deve ter-lhe agradado.

Era natural que, no calor da crise política de 1961, na qual os brasileiros ameaçavam trocar tiros e beber o respectivo sangue, que Raul Pilla fosse convocado para tornar factível a salvadora saída parlamentarista aventada. Afinal de contas, acumulava todo o conhecimento possível referente ao sistema e já pesquisara suficientemente os trâmites legais para colocá-lo em prática. Pelo tipo humano que encarna, todo sonhador, que é sempre desorganizado, consegue ser metódico na preparação dos planos que darão vida ao seu ideal. Daí o *know-how* pronto de Pilla. O projeto de emenda constitucional aprovado saiu da ponta de sua caneta. A diferença dele com os demais envolvidos naquela emergência, é que Pilla o fazia por uma questão de fé e não de oportunismo. Voltaremos a esse tema mais adiante. Por ora, é suficiente descrever os motivos que fizeram sua crença florescer. Foi algo plantado ainda na adolescência, era Apeles Porto Alegre, seu professor de ginásio.

Quem era Apeles? Poucos sabem, fora da roda de educadores bem informados ou dos conterrâneos de Rio Grande, cidade situada entre a boca da majestosa Lagoa dos Patos e o Atlântico. No entanto, sempre que for necessário mencionar um exemplo dos benéficos e inimagináveis horizontes em que um bom mestre pode chegar, Apeles deve ser lembrado. Forjou um aluno como Raul Pilla e isso basta.

*Dúvida cruel. Senhor Presidente? Senhor 1º Ministro?*

A rigor, não é difícil abraçar o Parlamentarismo, especialmente se o regime for esclarecido no seu real aprofundamento, que é a o aperfeiçoamento do exercício democrático, conforme ocorreu com Pilla e faltou ao povo brasileiro. Embora suspeito para fazê-lo, uma vez que o Parlamentarismo conta com minha simpatia, permito-me apresentar, em linhas gerais, suas vantagens conhecidas em relação ao Presidencialismo, com o qual divide as aspirações democráticas dos povos.

- › Agilidade na aprovação de leis.
- › Maior transparência e poder de fiscalização.
- › Menor possibilidade de autoritarismo, dado o já mencionado “caráter imperial” do Presidencialismo
- › Menor risco de corrupção, drama que sentimos cronicamente na própria pele.

- › Flexibilidade para superar crises políticas que seriam desastrosas no Presidencialismo
- › Simplificação das campanhas eleitorais, que são eterna fonte de práticas e cultivo de vícios corruptores.

(Acrescento um complemento de minha lavra: o Parlamentarismo dirige as democracias mais bem resolvidas do planeta.)

Como está claro, no meu entendimento, talvez o Presidencialismo apresente maior limitação para o pleno exercício democrático. Em todo caso, por enquanto, são as opções que temos à mão. Pode ser que num futuro distante os ETs, sempre mais adiantados do que nós, segundo ensina a ficção científica, tragam boas novidades. Infelizmente, a intervenção divina está esgotada, pelo menos na esfera terrestre, uma vez que Anunciação do arcanjo Gabriel, pelo seu conteúdo, foi o limite das possibilidades. Que mais poderia fazer o Criador, depois que nos mandou seu Filho?

Atrevo-me a escrever que a principal objeção ao Presidencialismo é origem. Tornou-se uma “invenção” norte-americana, engendrada experimentalmente, que deu certo na primeira tentativa. Historiadores e cientistas políticos justificam o sucesso porque ali se deu, em circunstâncias especiais, um *blend* feliz entre a tradição republicana da Grécia antiga, leia-se Platão e do liberalismo enciclopedista francês do séc. XVIII, que deve ser lido como Montesquieu. Foi materializada no dia 17 de setembro de 1787, quando a famosa Convenção da Filadélfia, que definiu os Estados Unidos como nação estabeleceu sua constituição. A julgar pelo desnível de qualidade que separa Washington dos demais países em que adotaram o Presidencialismo, o sistema está para a América assim como a jabuticaba em relação ao Brasil: só se deu bem lá. Há inúmeras teses para explicar tal sucesso, das quais a mais recorrente se apoia na ocupação diferenciada, em que os primeiros colonizadores, os sempre louvados “pilgrims”, já chegaram com um projeto consensual de nação gravado na cabeça, enquanto nas demais possessões europeias do continente americano predominaram a predação caótica e a bordoadada, tão peninsulares. Portanto, a grande república do norte deve ficar à parte de avaliações que se faça do sistema presidencialista distribuído pelo planeta. (NR. Espero, no momento em que escrevo essas linhas, que uma eventual eleição de Donald Trump não me faça queimar a língua). Por outro lado, é possível que o Presidencialismo, excetuando a singular experiência norte-americana, repita-se, venha a corrigir suas arestas na medida em que a passagem do tempo o decante, fenômeno que ocorreu com o bem mais longo Parlamentarismo. A figura do presidente é recente na roda da História; nessa perspectiva, está desembarcando agora.

Por ora, acredito que não seria exagero afirmar que o presidente é uma espécie de rei que trocou o cetro e a coroa pela caneta, com autonomia para escrever torto

por linhas certas. Aliás, há sempre uma cor imperial na liturgia do cargo. Significativamente, quando John Kennedy assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1961, aos 44 anos, o frescor da sua juventude, que prenunciava inovações promissoras, inspirou a designação de *Camelot* ao seu mandato, numa alusão à corte do lendário rei Arthur, mítico fundador da civilizada Inglaterra. Emblematicamente, a imagem do futuro se atrelava à realeza remota. Persiste certa nostalgia de corredores palacianos em cada passo presidencial. O mencionado Jânio Quadros, num arroubo eminentemente pessoal, tentou introduzir no País o “slack”, um traje de inspiração indiana que os ingleses usavam quando mo império ainda podia rugir. Não foi bem-sucedido. Em troca, a voz popular deu a roupa o nome de “pijânio”. De fato, vagamente, lembrava repouso noturno.

#### NO REINO DOS HITITAS

A ideia do Parlamentarismo, segundo registram as anotações dados históricas, foi mais prática. Tratou de corrigir os defeitos da realeza em pleno decurso e nesse aspecto a experiência acumulada vem de longe. A Arqueologia nos dá notícias de que entre os hititas, remoto povo bíblico, cabia ao rei escolher seu sucessor. Mas a indicação somente era aceita após uma assembleia ratificá-la. Povos indígenas estabeleciam conselhos de anciões para orientar decisões do cacique, definindo um claro compartilhamento de poder. Mas, a rigor, o berço do Parlamentarismo se instalou na Inglaterra no séc. XIII, durante o reinado de João Sem Terra, que os leitores das aventuras de Robin Hood reconhecem como vilão, por ser usurpador da coroa de Ricardo Coração de Leão, ao qual o herói da floresta de Sherwood dedicava afeto e lealdade. João viu-se obrigado a assinar a Carta Magna, que foi o embrião da constituição britânica, após a chamada revolta dos barões. Sua cláusula 61ª era explícita: um comitê de 25 barões tinha poderes para reformar decisões reais, até com o uso da força. A monarquia estava assistindo a uma mudança absolutamente revolucionária. Mais adiante, entre 1688/1689 a Revolução Gloriosa, que fez novamente a ilha britânica tremer, substituiu o rei Jaime III, católico, por Maria, sua filha protestante. Independentemente de implicações religiosas, a troca deitou uma pá de cal no absolutismo monárquico. A Europa abria suas portas para a monarquia constitucional que, depurada pela passagem do tempo, fez florescer o atual sistema parlamentarista.

*Nosso Parlamentarismo, entre risos, charges, remendos e azedume*

A crise política de 1961 provocou dois efeitos antagônicos sobre a oportunidade do Parlamentarismo entre nós. O primeiro, que lhe é favorável, está restrito a um nicho da população – tida como mais politizada ou bem informada – que o enten-

de como um sistema político mais eficiente e civilizado, transformando-o, às vezes, numa panaceia, como é bem próprio dos brasileiros. O segundo, como já foi dito, remete à sua forte rejeição, proveniente da experiência desastrosa de 1961 que fez dele um simples remendo para resolver um problema pontual no tecido político-institucional do País. A improvisação roubou-lhe qualquer futuro traço de credibilidade que poderia vir a ter junto à opinião pública. Portanto, antes de discutirmos a sua implantação entre nós – proposta que frequentemente é posta na mesa – seria necessário examinar aquela resistência no sentido de incorporar a população brasileira adequadamente ao debate. Não podemos esquecer que, sem cuidados preliminares, corremos o risco de contrabandear para o Parlamentarismo, os mesmos vícios que marcam o Presidencialismo na escolha de representantes de ordem legislativa. Convém repetir a velha máxima da sabedoria popular de que o hábito não faz o monge. Mas ajuda, acrescentaríamos.

No entanto, o Parlamentarismo, ora tão repudiado pela maioria, não passou pelo mesmo transe quando predominou no segundo império sob a forma de monarquia constitucional. Nesse período o País consolidou sua sólida unidade e soube dar boas respostas às situações sérias em se meteu, nas quais se destacam as revoltas internas e a Guerra do Paraguai. Era um regime aceito com simpatia, até com alguma bonomia, bem expressa no humor que dominava o exercício das críticas. A peça teatral *Caiu o Ministério* (1883) de Joaquim José de França Júnior (1838-1890) é um exemplo perfeito. Nela, França Júnior – patrono da cadeira 29 da Academia Brasileira de Letras – utiliza a ironia inteligente para falar de nepotismo, compadrios e variadas formas de gatunagem por trás do trono. Sua qualidade é atestada pela frequência com que até hoje é encenada. Um segundo exemplo esclarecedor é o italiano Angelo Agostini (1843-1910) que se adaptou harmoniosamente entre nós, pioneiro do jornalismo satírico. Agostini brindou Dom Pedro II com charges absolutamente artísticas, sarcásticas e divertidas, frutos da elogiável liberdade de manifestação reinante. Permitam-me chamar a atenção para duas, antológicas, publicada na *Revista Ilustrada*, que ele fundou em 1876. Em uma delas, o imperador desaba do trono com as pernas para cima, empurrado por cortesãos marotos, enquanto sua coroa gira no ar; na outra, ele dorme gostosamente no seu cadeirão real, enquanto o império fica entregue à própria sorte.

No breve Parlamentarismo de 1961 não couberam manifestações desse tipo, que comprovariam a afinidade entre povo e governantes.

Ao contrário, só houve azedume e rostos fechados.

**PRESIDENTE | FECOMERCIO-SP**  
**Abram Szajman**

**SUPERINTENDENTE | FECOMERCIO-SP**  
**Antonio Carlos Borges**

**COORDENADOR-GERAL**

**Ives Gandra da Silva Martins**  
Presidente do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP

**COORDENADORES PELAS INSTITUIÇÕES**

**Ney Prado**  
Academia Internacional de Direito e Economia

**Ruy Altenfelder**  
Academia Paulista de Letras Jurídicas

**Marcos da Costa**  
Ordem dos Advogados de S. Paulo

**José Horácio H. R. Ribeiro**  
Instituto dos Advogados de S. Paulo

**FECOMERCIO**

 **SUPERIOR DE DIREITO**  
CONSELHO • FECOMERCIO-SP

Rua Dr. Plínio Barreto, 285  
Bela Vista • São Paulo  
11 3254 1700 • Fax 11 3254 1650  
[www.fecomercio.com.br](http://www.fecomercio.com.br)

EDITORA E PROJETO GRÁFICO **TUTU** DIRETOR DE CONTEÚDO **André Rocha**  
MTB 45 653/SP EDITOR **Carlos Ossamu** DIRETORES DE ARTE **Clara Voegeli e**  
**Demian Russo** EDITORA DE ARTE **Carolina Lusser** DESIGNERS **Laís Brevilheri**  
e **Paula Seco** ASSISTENTE DE ARTE **Cíntia Funchal**



**Presidente | FecomercioSP**

ABRAM SZAJMAN

**Superintendente | FecomercioSP**

ANTONIO CARLOS BORGES

**COORDENADOR-GERAL**

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

**Presidente do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP**

**COORDENADORES PELAS INSTITUIÇÕES**

NEY PRADO

**Academia Internacional de Direito e Economia**

RUY ALTENFELDER

**Academia Paulista de Letras Jurídicas**

MARCOS DA COSTA

**Ordem dos Advogados de S. Paulo**

JOSÉ HORÁCIO H. R. RIBEIRO

**Instituto dos Advogados de S. Paulo**



