

## PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

Já no Império, como foi notado, pusemos em prática um sistema parlamentarista (Levi Carneiro) considerava-o modalidade do regime parlamentar), visivelmente decalcado no da Inglaterra. Mas era um parlamentarismo *sui generis*, caracterizado pela preponderância política do monarca que, ao contrário do que sucedia e sucede alhures, em que o rei reina mas não governa, reinava, governava e administrava, como deixou claro o Visconde de Itaboraá, então Presidente do Conselho.

O Imperador não só desnaturou a função do quarto poder, que deveria ser um "poder neutro", como exercia o poder executivo, através dos ministros de Estado, intransigentemente. O Gabinete (vem essa palavra do fato de convocar Carlos II seu conselho consultivo, para se reunir em pequeno gabinete) não era criação da maioria parlamentar, mas o produto dela, e só o Governo, em regra, tinha condições de vencer os pleitos. O sorites de Nabuco ficou célebre: "O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios: esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la e esta eleição faz a maioria".

A Lei Saraiva surgiu para traçar limites ao poder pessoal e ao Executivo, trazendo a eleição direta moralizadora.

Reparou Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, 4ª ed., 1948, Freitas Bastos, v. I, p. 62) que o "Presidente do Conselho facilitava a derrota de seu próprio partido, com o objetivo transparente de fazer realçar a excelência de sua reforma".

A Coroa era, enfim, a grande vedete, empolgando, absorventemente, a vida política, não dando sequer ao Presidente do Conselho a liberdade de escolher os ministros rejeitando muitos deles.

Tivemos até a queda de ministérios, estando ausente a Câmara. Os partidos, dissemos anteriormente, não tinham qualquer base sólida e, curiosamente, o Conservador, enfraquecido pela abolição, cujo econômico que adviria

(feito "num belo impulso sentimental, sem nenhum esforço prévio para adaptação do trabalho livre, afetou profundamente a precária organização econômica", registrou José Maria Belo), com os escravos abandonando as plantações (a emancipação era, já, um fato consumado: não havia mais perseguição aos negros fujões, e Estados como Ceará e Amazonas a haviam decretado, mesmo), voltando muitos, ao depois, completamente desabituaados do trabalho (a falta de braços provocou a imigração, que, estimulando uma concentração de capital no sul, terminou por incrementar nossa industrialização), extinguiu-se em 1889, aderindo seus membros, em grande parte, ao Partido Republicano, fundado em 1872, conseqüência do manifesto de 1870 (houve um outro mais objetivo em 1887), e rebustecido pela Convenção de Itu (1873), subscrita por quarenta e três convencionais, devendo-se notar, com Célio Debes (*O Partido Republicano na Propaganda*, SP, 1975, p. 1), que "vários dos princípios que incluiu em seu programa integravam os das facções políticas que o precederam" (em 1885, pela vez primeira, o Parlamento acolheu representantes republicanos: os deputados Prudente de Moraes e Campos Sales, por São Paulo, Álvaro Botelho, por Minas Gerais, e, ainda, segundo Felisberto Freire, Medeiros Manso e Lamounier Godofredo). Ao Partido Liberal é que coube, afinal, defender o trono que desabava.

Tudo isso nos leva à certeza de ter existido, entre nós, um "parlamentarismo embrionário".

Deve ser esclarecido, com relação ao afirmado mais acima, a respeito da Abolição, que seus opositores não eram, em sua maioria, escravocratas e sim favoráveis a um abolicionismo gradual, mesmo porque seriam afetadas regiões que, no dizer de Paulino de Souza, eram oficinas da riqueza nacional, o que poderia precipitar a queda do Império. Esse eminente homem público, filho do Visconde do Uruguai, chegou mesmo a argüir a inconstitucionalidade da lei de 13 de maio, porque agredia o direito da propriedade, consagrado na Carta do Império. Na movimentada sessão de 12 de maio de 1888 (Anais do Senado do Império do Brasil, 2ª Sessão da 10ª Legislatura, Rio de Janeiro, 1888, vol. I, p. 36), Cotegipe, em brilhante discurso, previu: "Há de haver uma perturbação enorme no país durante muitos anos". Atemorizava a todos o descontrole que se apoderou do Peru em situação idêntica. (Rui afirmaria mais tarde: "o movimento abolicionista não emancipou só os escravos. O longo e violento conflito que ele abriu entre os sentimentos do povo e os interesses poderosos da escravidão começou a infundir à Nação a consciência de uma vontade independente do trono e capaz de subjulgá-lo").

Nessa mesma oração, o talentoso político baiano informa, o que é um dado curioso, que a lei de 1871, conhecida como do "Ventre Livre", era denominada "Lei Áurea". Essa denominação é confirmada por João Lyra Filho, no seu estudo *Itaboraí, a Luneta do Império*. De 1885 foi a "Lei dos Sexagenários".

No sistema parlamentar, havendo o Chefe do Estado (Presidente ou Monarca) e o Chefe do Governo (Primeiro Ministro, Chanceler ou Presidente do Conselho), o Poder Executivo está na dependência, para sua organização, da maioria parlamentar, que indica o ministro principal, o qual, após ser nomeado pelo Chefe de Estado, que exerce, digamos assim, um poder moderador extrapartidário, designa seus auxiliares. O Gabinete formado vai ao Parlamento (onde seus ministros devem ir sempre que necessário), perante o qual é responsável, expor seu plano de governo, que merecerá ou não a confiança, sendo certo que em caso negativo outro Gabinete deverá ser constituído (a Constituição da Argélia, art. 56, chega ao extremo de prescrever a demissão do Presidente da República e a dissolução automática da Assembléia Nacional, caso haja aprovação de censura por maioria absoluta dos Deputados).

Constantemente, o Parlamento (essa palavra era usada no século XIII, na França, com o sentido de Tribunal, e, na Inglaterra, tem, ainda, a acepção de legislatura) é dissolvido para se constatar com quem está a opinião pública; se com ele ou com o Governo. Se as eleições ratificarem o entendimento da Câmara, caberá ao Gabinete renunciar, por uma convenção constitucional, como na Inglaterra, onde encontramos, também, o *Inner Cabinet*, formado por cinco ou seis ministros, nos quais o *Premier* deposita confiança, e que não tem existência formal, reunindo-se, como o nosso antigo Conselho Político, não oficialmente, para tratar de assuntos políticos. Enquanto os *Ministers in the Cabinet* exercem, predominantemente, uma função política, os *Ministers not in the Cabinet* (titulares de pastas importantes, que não integram o Gabinete) atuam, primordialmente, na esfera administrativa. Os *Junior Ministers*, por seu turno, desempenham funções ministeriais sem muito significado.

É a Câmara Baixa o termômetro do parlamentarismo. Apenas a Constituição da Bélgica, que dá consideráveis poderes ao Rei, permite (a do Uruguai que, também, a admite, adota sistema semipresidencial) a dissolução do Senado (art. 71), Câmara constituída por alguns senadores eleitos (direta ou indiretamente), e outros cooptados por aqueles mas totalizando um número certo e não ilimitado, como o da Câmara dos Lordes, ou o antigo Senado fascista. Sistema que apresenta, substancialmente, uma íntima ligação entre o Legislativo e Executivo, o parlamentar, cuja teoria só se estruturou, devidamente, no século XIX (o título de Primeiro Ministro, aparecido em 1878, só em 1905 seria oficializado na Inglaterra, embora desde Walpole, pela omissão de Jorge I, praticamente, existisse), não se apresenta uniforme, nas diversas legislações, revelando o caso francês um tipo interessante de parlamentarismo presidencialista, tal a importância nele do Chefe de Estado, que preside, mesmo, o Gabinete. Constata-se, pelo direito comparado, que o Presidente do

Conselho não se confunde com o Chanceler, porque esse não funciona em regime de responsabilidade solidária, sendo o responsável único pela autoridade governamental e os ministros meros auxiliares seus.

J.C. de Oliveira Torres (*Cartilha do Parlamentarismo*, Belo Horizonte, 1962, p. 13) aponta, no sistema parlamentar, as seguintes condições: separação entre a chefia de Estado e a chefia do Governo, integração entre o Executivo e o Legislativo, governo de responsabilidade coletiva e sem limite fixo de duração. Observe-se o fato de que, nesse sistema, existe uma colaboração de poderes (disse Bagehot que o Gabinete serve como um traço de união, ou "une boucle, à rattacher la partie exécutive du gouvernement à la législative") bem diferente da concentração de funções, notada no governo convencional (e logicamente da separação de atribuições no presidencialismo), em que o Executivo, sem vida autônoma, é intérprete, apenas, da vontade da Assembléia (teoricamente fazem alguns autores pequenas distinções dentro da forma parlamentar: governo de gabinete, governo de assembléia, governo de chanceler, etc. —, cumprindo esclarecer que a supremacia assumida pelo Parlamento, no segundo, impedindo, inclusive, a sua dissolução, pelo Chefe do Estado, não resvala para o tipo convencional, porque nesse é essencial, como já explicado, a confusão de poderes, inexistente naquele).

Silva Marques (*Elementos de Direito Público Constitucional*, Rio, 1911, p. 108) refuta a principal objeção ao parlamentarismo, a instabilidade dos governos, alegando que esse "inconveniente só se verifica excepcionalmente em épocas de crise quando os governos não dispõem de grande maioria na Câmara".

A manutenção dessa maioria, democraticamente, com o respeito à oposição da minoria, é que faz a excelência do sistema, que pode adquirir grande estabilidade. Por falta dela, no Império, sessenta e três gabinetes aturaram.

No presidencialismo há, pelo contrário, separação de poderes (a Constituição do Império, art. 9º, chegava, paradoxalmente, a falar em divisão dos poderes políticos) e o Legislativo não tem influência alguma na organização do Executivo, cujo exercício cabe ao Presidente (responsável perante a nação), auxiliado pelos ministros por ele livremente escolhidos e demissíveis *ad nutum*, e a quem devem, os titulares das pastas, satisfações. Repisa Machado Paupério (*Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegial*, 1956, Forense, p. 15) que duas são as tatuagens essenciais do presidencialismo: "a primeira é a eletividade do presidente da República. A segunda, a separação dos três clássicos poderes do Estado".

Não existe mais, a bem dizer, um presidencialismo ortodoxo, e mesmo o pioneiro, criado pela Constituição dos Estados Unidos, fazia concessões ao parlamentarismo, pela participação que deu, ao Senado, na aprovação de nomes para as secretarias de Estado e para altos cargos administrativos.

Fenômeno típico das nações americanas (apenas o Brasil e o Chile experimentaram, além do Canadá, como é óbvio, o parlamentarismo, e o Uruguai, o governo colegial, graças aos esforços de Batle y Ordóñez), o presidencialismo tem descambado, continuamente, para o paternalismo, para um capitalismo sem horizontes e opressor, para a violência, e, enfim, para uma legalidade sem legitimidade e um absorvente militarismo, conceituado por Sanchez Viamonte (*Bases Esenciales del Constitucionalismo*, p. 33) como "la intromisión del ejercito en la politica y su inclinación a considerarse casta social gobernante".

A Emenda nº 4/61 declarava (art. 1º) que o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, criando a eleição indireta para o (*Premier*). O Presidente submetia à Câmara dos Deputados o nome do Presidente do Conselho. Se três fossem recusados, caberia, então, ao Senado a indicação definitiva de um quarto, por maioria absoluta de seus membros (tivemos em nossa história política, dois períodos parlamentaristas, conseqüentemente, e dois Parlamentos, pelo fato de a Carta de 1937 ter adotado essa denominação para o Legislativo e a Emenda nº 4, a de Congresso, que é típica do sistema presidencialista).

No caso de dissolução da Câmara, era nomeado um Conselho de Ministros de caráter provisório, voltando ela a se reunir, de pleno direito, se as eleições não fossem realizadas no prazo fixado. Foi criado, em cada Ministério, um subsecretário de Estado, cuja função era mais técnica, deixando-se, ao Ministro, a parte política.

Na Inglaterra, o Primeiro Ministro é, por assim dizer, Ministro da Fazenda, embora seja grande, também, o prestígio do Ministro das Relações Exteriores, mas, entre nós, o Presidente do Conselho (exerceram o cargo Tancredo Neves, Brochado da Rocha, que almejava antecipar o plebiscito previsto na reforma constitucional, e Hermes Lima, sendo que Auro de Moura Andrade, embora aprovado pela Câmara, renunciou no centro de uma crise política, antes de assumir), que não precisava integrar o Parlamento, poderia assumir a direção de qualquer Ministérios.

Deu-se um prazo para que os Estados se adaptassem à nova ordem política, respeitadas os mandatos dos governadores então em exercício.

Fracassou o sistema pela forma com que foi implantado. Ele surgiu como se fosse "dos males o menor". Poucos, infelizmente, acreditavam nele e, na sua própria estrutura, como facilmente se constata, estava a sua fragilidade. O seu horóscopo poderia ser lido no art. 25 do Ato Adicional, o qual permitia a realização de um plebiscito (não obrigatório, aliás), que decidisse sobre a sua manutenção. Foi o que fez o Presidente, assim que se pilhou mais fortalecido politicamente.

O quesito, um tanto ambíguo (elaborado pelo Ministro Ary Franco), proposto ao povo, que não possuía a consciência da complexidade jurídica da questão, facilitou a torrencial opção pelo sistema presidencialista, pregada pelo ISEB (Álvaro Vieira Pinto – *Por que votar contra o parlamentarismo no plebiscito*, Rio, 1962), que da forma com que seria exercido teria que nos levar a um ponto crítico. Advertiu bem Paulino Jacques (*O Governo Parlamentar no Brasil*, Rio, 1962, p. 65): "é desacreditada demagogia pregar consulta plebiscitária sobre um sistema de governo que ainda não foi plenamente estruturado, e, conseqüentemente, ainda não está funcionando como deve e cujas vantagens ou desvantagens não podem ainda ser conhecidas para serem aceitas ou repelidas pelo eleitorado".

O plebiscito era, em suma, um *referendum*, como advertiram Miguel Reale (*Parlamentarismo Brasileiro*, 2ª edição, 1962, Saraiva, p. VII) e Loureiro Júnior (*Parlamentarismo e Presidencialismo*, p. 138), porque se destinava a saber se o povo queria ou não a revogação do Ato Adicional (a consulta plebiscitária objetiva auscultar o povo sobre uma atitude política do governo, ao passo que o *referendum* incide sobre o comportamento normativo, aprovando ou desaprovando leis).

Percebeu o equívoco a Lei Complementar nº 2 (art. 2º) à emenda parlamentarista, que designou o dia 6 de janeiro de 1963 para o *referendum*. Alguns juristas, por isso, a consideraram inconstitucional.

A Lei Complementar nº 1, que dera remate ao sistema parlamentar, regulou, como sendo de iniciativa individual, o *pedido de informações* (feito sempre por escrito, receberia resposta também escrita do ministro competente), a *questão oral* (sumariamente redigida era respondida, oralmente, pelo ministro, cabendo objeções) e a *interpelção* (que apresentada por escrito dava margem a debates entre o interpelante e o interpelado). O primeiro e o segundo poderiam ser propostos nas duas Casa do Congresso, a terceira só na Câmara dos Deputados.

Eram previstas, ainda, a *moção de confiança* (que dizia respeito a determinada atitude de caráter político do Conselho de Ministros), a *recusa da confiança* (fruto da votação contrária ao ponto de vista manifestado pelo Conselho de Ministros) e a *moção de censura*, que poderiam provocar exoneração parcial ou coletiva do Conselho.

Ficou esclarecido que os princípios do sistema parlamentar de governo não se estenderiam aos municípios (art. 47), pondo-se término a complexa discussão.

Melancolicamente terminou, pois, a experiência de um *modus* político que teve seu admirável apóstolo em Raul Pila, o qual, durante décadas, nos ensinou a esperar melhores dias, disseminando suas idéias pela desassombrada

ação partidária e por um seivoso *CATECISMO PARLAMENTARISTA*, com várias edições. A ele dedicou o saudoso José Augusto o seu *Presidencialismo versus Parlamentarismo* (Borsoi, 1962), que é uma crítica aguda do sistema implantado pela Constituição de 1891, devendo ser notado que o próprio Rui Barbosa veio a aderir ao parlamentarismo. Sobre o tema, em geral, Afonso Arinos escreveu dois brilhantes trabalhos (*Minha Evolução para o Parlamentarismo*, Rio, 1957, e "Presidencialismo e Parlamentarismo", in *Estudos de Direito Constitucional*, 1957, Forense).

O Parlamentarismo não deve ser uma solução casuística. Todavia, ele não conflita com nossos condicionamentos geopolíticos e histórico-sociais que, constantemente, conduziram o Presidencialismo a inquietantes situações.