ASPECTOS DO PARLAMENTARISMO BRASILEIRO

MIGUEL REALE

SUMÁRIO: *O neoparlamentarismo e a solução brasileira. Parlamentarismo e federação. Senado e Câmara dos Deputados. As atribuições do Presidente da República. Poder de veto. O Ato Adicional e a Constituição de 1946. Parlamentarismo e vida partidária. Outros aspectos do Ato Adicional. Delegação legislativa. O Parlamento e os Estados. Parlamentarismo e representação proporcional. Conclusão.*

É para mim grande prazer comparecer a esta Casa a fim de tratar de tema tão palpitante como é o parlamentarismo, para o qual estão voltadas tôdas as atenções do País, tema que não desejo todavia apreciar de maneira abstrata, examinando os prós e os contras das diversas teorias em contraste. Não me parece que seja oportuno estabelecer cotejos entre as teses de um parlamentarismo puro ou de um presidencialismo puro, sem correspondência ambos na realidade social e histórica. Estaríamos aqui perdendo nosso tempo em um academismo anacrônico, quando o que temos diante de nós é um texto constitucional que merece ser examinado.

O NEOPARLAMENTARISMO E A SOLUÇÃO BRASILEIRA

É claro que tanto as leis ordinárias como as constitucionais não podem ser erradicadas das circunstâncias sociais, históricas e econômicas que determinaram a sua formulação e continuam a condicioná-las em sua aplicação e desenvolvimento. É a essa luz que se justificam algumas considerações prévias de caráter geral.

Antes, porém, inclusive por um dever de honestidade científica, devo declarar que há muitos anos fiz a minha profissão de fé parlamentarista. Tal profissão de fé consta de um documento que não traz a minha assinatura, mas que foi redigido por mim: é o manifesto que lançava, em 1946, o Partido Social Progressista, a que então pertencia.

---

* NOTA DA RED.: Conferência pronunciada na Câmara Municipal de São Paulo, 1961.

"A experiência presidencialista — escrevia eu naquela época — está aí diante de nossos olhos com todos os seus malefícios, favorecendo a hipertrofia crescente do Poder Executivo, na contingência de apoiar-se em fôrças regionais, com prejuízo da política nacional e o sacrifício dos interêsses dos municípios; impedindo a verdadeira formação de partidos nacionais, pois os que como tais se apresentam são, no fundo, federações de partidos locais; provocando e agravando o vício da subserviência aos detentores do poder; impedindo a formação de uma consciência política independente; dificultando a educação cívico-política de nosso povo, tristemente habituado a decidir-se mais por homens do que por idéias; entravando o processo de reajustamento permanente entre os quadros sociais, políticos e administrativos e as estruturas econômicas; abrindo, por fim, o caminho para a violência, para os golpes de fôrça, para as revoluções.

No regime parlamentar, ao contrário, o Estado ajusta-se melhor e contìnuamente às realidades sociais, de sorte que os atos do govêrno não exprimem a inspiração mais ou menos feliz de um chefe, mas são o resultado fiel da vontade popular consciente de si mesma".

E concluía: "O presidencialismo tem-se mostrado a ditadura ou a revolução. O parlamentarismo pode ser a renovação social, na ordem e na paz".

Assim sendo, tendo tais convicções e não as tendo abandonado, era natural, por conseguinte, que recebesse a solução parlamentarista com simpatia.

Ao ter conhecimento do Ato Adicional, procurei estudá-lo com tôda a atenção, cotejando-o minuciosamente com os textos das Constituições elaboradas neste segundo após-guerra, sobretudo com as Constituições italiana, alemã e francesa, geralmente apresentadas como exemplos de neoparlamentarismo.

Dada esta explicação inicial, desejo ainda dizer, à guisa de introdução, que na Ciência política contemporânea não se fala mais em parlamentarismo puro, ou em presidencialismo puro, porque as fôrças sociais e econômicas, assim como as contingências políticas vieram determinando soluções despidas de roupagens formais, mas de alcance prático inegável, o que se percebe na vida de todos os povos, inclusive na América Latina. Em verdade, se o presidencialismo se conservou até certo ponto inalterado nos Estados Unidos da América do Norte, — e muito se poderia falar a respeito das mudanças operadas na infraestrutura do regime yankee, apesar das permanências formais, — nas demais nações dêste Continente o presidencialismo veio sofrendo adaptações e impactos sucessivos, através da inclusão, às vêzes pouco lógica, de princípios parlamentares na estrutura presidencialista de govêrno.

A Constituição de 1946, por exemplo, não se pode considerar eminentemente presidencialista, porque, na realidade, nela já se introduziram alguns fatôres e critérios que assinalam uma inclinação para o regime de gabinete.

Enquanto, dessarte, o presidencialismo se "parlamentarizava", fenômeno paralelo ocorria na experiência parlamentar mais recente. A Alemanha, por exemplo ao optar pelo sistema parlamentar de govêrno, procurou conciliar as duas tendências fundamentais que são inerentes, como veremos, ao presidencialismo e ao parlamentarismo: a eficiência de um, com a fidelidade à opinião pública peculiar ao outro. Já na França acentuaram-se em demasia os podêres do Govêrno, notadamente os do Presidente da República, além de abrir-se a possibilidade de outorga de "podêres excepcionais" quando ameaçadas as instituições da República ou a independência da Nação, "de maneira grave e imediata". De qualquer forma, com intensidade maior ou menor, o que se observa é a preocupação de combinar a plasticidade do regime parlamentar com meios capazes de assegurar continuidade e segurança ao Estado.

Pois bem, estamos diante de uma solução dêsse tipo no Brasil. A emenda que instaurou o regime parlamentar em nossa pátria não corresponde, absolutamente, ao parlamentarismo clássico que, aliás, já não era objeto da emenda do eminente deputado Raul Pilla, mas representa um esfôrço de adaptação, e a meu ver bastante original, dessa forma de govêrno à estrutura do Estado Federal. A Alemanha, o Canadá, a Austrália etc. também são Federações com regime parlamentar, mas Federações nas quais as autonomias locais não são tão pronunciadas e vivas, como acontece no Brasil. Daí a importância histórica de que se revestirá a experiência brasileira, o nosso *parlamentarismo caboclo,* como já foi chamado e não vai nisso nenhum desdouro.

Somos levados muitas vêzes, pelo nosso senso hipercrítico, a pensar que o que fazemos é sempre o resultado de algum modêlo alienígena, e que, por conseguinte, copiamos daqui ou de acolá.

Pelo estudo que fiz, o mais objetivo possível da matéria, cheguei à conclusão, embora sujeita a revisão, de que o Ato Adicional não é cópia de sistemas estrangeiros, muito embora compartilhe, é claro, de pontos ou tendências dominantes nas soluções elaboradas neste segundo após-guerra. Procurarei pôr em evidência os aspectos de originalidade que encontro na lei constitucional que institui o parlamentarismo no Brasil.

PARLAMENTARISMO E FEDERAÇÃO

Fixemos, em primeiro lugar, o problema da Federação. Uma das teses clássicas de Rui Barbosa era a da incompatibilidade entre Parlamentarismo e Federação. Essa tese veio sendo glosada anos afora,

sendo o ilustre Professor Sampaio Doria um dos mais rígidos propugnadores do acêrto dêsse ensinamento de Rui, que me parece infundado.

Posta a questão no plano dogmático-jurídico, os argumentos invocados em prol dessa tese são de uma fragilidade impressionante. Quando muito poder-se-á tratar da apontada "incompatibilidade" no domínio histórico ou sociológico. O problema assume, então, outro significado, passando a depender de variáveis conjunturas espaço-temporais. Nesse sentido, por exemplo, os constituintes norte-americanos acertaram preferindo o presidencialismo ao parlamentarismo como instrumento de consolidação de seu regime federativo originàriamente periclitante. Já no Brasil, o regime presidencial foi resultado de mera transplantação política, e, em lugar de atenuar, exacerbou regionalismo e dissenções intestinas, pondo em risco a unidade nacional, talhada na rocha viva da cultura lusíada, desde a colônia até o Império.

Que é que no fundo caracteriza o regime presidencial? É o fortalecimento desmedido do govêrno, pelo predomínio de uma política marcada pelo voto dado pelo eleitor no sentido de confiar a alguém a responsabilidade primordial da coisa pública outorgando ao Presidente plena autoridade a fim de realizar o programa por êle pregado ou para atuar as idéias do partido. Prevalece, assim, o que, na técnica da Ciência Política contemporânea, se denomina "a representação das vontades".

Em contraposição, no parlamentarismo o que prevalece é o voto de opinião, marcado pelas tendências ideológicas e doutrinárias. No parlamentarismo, em regra, não se vota em um homem. Vota-se num partido, num partido que se diferencie dos demais pelo conteúdo substancial das idéias, devendo o Govêrno surgir ao depois, do seio das fôrças partidárias expressas no órgão parlamentar.

"Representação das opiniões" é, portanto, o que prevalece no parlamentarismo; "representação das vontades" o que predomina no presidencialismo.

A Alemanha procurou conciliar, como já disse, essas duas tendências de modo a assegurar maior continuidade na condução dos negócios do Estado, a fim de evitar as crises periódicas que têm atormentado o regime parlamentar clássico. Daí os podêres conferidos ao primeiro ministro ou chanceler, que exerce a fôrça político-administrativa cercado de garantias e anteparos, com atribuições, por exemplo, para indicar livremente ao Presidente da República os Ministros de sua confiança, sendo pessoalmente responsável pela política geral do País. Conserva-se, porém, o respeito às correntes de opinião através da luta partidária e do contrôle do Parlamento, sem cujo apoio não subsiste nenhum Gabinete: é essa subordinação dos atos do govêrno à maioria parlamentar que preserva e caracteriza, em última análise, o sistema parlamentar.

O mesmo fenômeno verificamos na França, em grau talvez mais acentuado. É essa mistura ou combinação técnica de elementos parlamentaristas e presidencialistas que se nota nas Constituições mais recentes. Diga-se mais uma vez que jamais houve parlamentarismo, nem presidencialismo puros, como demonstrou George Burdeau em mais de uma de suas obras, pois os esquemas abstratos sempre sofreram a correção inevitável das circunstâncias históricas e sociais.

SENADO E CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sempre entendi que o parlamentarismo é uma técnica de govêrno conciliável perfeitamente com qualquer solução, no que diz respeito à estrutura e à forma do Estado. A solução apresentada pelo Ato Adicional consiste no seguinte: o Senado Federal, que representa os Estados da Federação, em absoluto pé de igualdade, visto como cada unidade federativa é representada sempre por três Senadores, o Senado funciona como uma espécie de órgão moderador entre o Executivo e a Câmara dos Deputados, constituindo esta a fonte exclusiva de onde emana o poder governamental.

Enquanto a Câmara dos Deputados pode ser dissolvida em determinadas circunstâncias — que talvez depois possamos examinar — o Senado jamais poderá ser alvo de dissolução; é órgão permanente, que continua nos seus trabalhos e nas suas ordens de competência durante o recesso parlamentar, à espera de nova eleição, que venha dar eventualmente composição diversa ou igual à Assembléia popular dissolvida. Por outro lado, a instauração do regime parlamentar não privou o Senado de nenhuma das atribuições constantes da Constituição federal de 1946. Ao contrário, o Ato Adicional veio dar a êsse órgão esferas de competência que o tornam partícipe do processo de formação do Gabinete. Isto por dois modos: um positivo; outro negativo. Senão vejamos.

Pelo Ato Adicional vigente, o Presidente da República tem a competência de indicar à Câmara dos Deputados o nome do Primeiro Ministro, que deverá presidir os destinos administrativos do País, e se por três vêzes a sua proposta fôr recusada caberá ao Senado fazê-lo por maioria absoluta de seus membros (art. 8.º e parágrafo único).

Eis aqui como os Estados se manifestam através do Senado, cooperando positivamente na formação do Govêrno, e, dêsse modo, superando uma das fraquezas inerentes ao regime parlamentar, que é a dificuldade de constituir-se, às vêzes, um gabinete nôvo em virtude do conflito das fôrças partidárias, sobretudo num país onde a multiplicidade das agremiações políticas pode gerar situações críticas.

Pode ainda o Senado atuar *negativamente* no tocante à formação do Gabinete, opondo o seu veto a um Ministério que tenha recebido

moção de confiança da Câmara dos Deputados: para ato de tamanha responsabilidade, exige-se o voto de dois terços de seus membros. À Câmara caberá, porém, a última palavra, pois, se a maioria absoluta de seus membros o decidir, será mantido o Ministério.

Na hipótese de dissolução da Câmara, o Senado continua, como já disse, no exercício de suas atribuições, quer prosseguindo no exame e debate dos projetos de lei em andamento, quer fiscalizando a ação do Govêrno, o que afastará o perigo de desmandos e abusos.

É de grande relevância observar, repito, no caso específico do parlamentarismo, que chamaremos de *parlamentarismo brasileiro*, que o Senado, além de atribuições privativas (aprovação da escolha do Procurador-Geral da República, do Prefeito do Distrito Federal, dos chefes de missão diplomática; julgamento do Presidente da República e de Ministro do Supremo Tribunal Federal etc.) participa da feitura das leis de maneira absolutamente idêntica à que fazia antes da revisão constitucional. As leis podem surgir tanto no Senado como na Câmara de Deputados. A nossa bicameralidade não é, pois, a do tipo alemão, em que o Senado ou Conselho Federal (*Der Bundesrat*) exerce tão-sòmente a função do veto, mas é uma bicameralidade plena, como na Itália, visto como envolve tanto o poder de iniciativa de leis, como o poder de manifestação sôbre os projetos de leis originários do outro ramo do Congresso ou do Parlamento Nacional. Enquanto, porém, na Itália pode ocorrer também a dissolução do Senado, no Brasil, êste é tão instável como a estrutura federativa.

AS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Há alguns pontos interessantes a serem observados também no que se refere à pessoa do Presidente da República pròpriamente dito. A solução aqui, evidentemente, se inspirou na experiência parlamentar mais recente, no sentido de não transformar o Presidente da República numa figura puramente decorativa. Não há como querer comparar o Presidente da República do Brasil com S. Majestade Imperial Britânica, a começar pelo princípio da responsabilidade por crimes comuns e funcionais. Enquanto que o rei ou a rainha da Inglaterra são reconhecidos isentos de tôda e qualquer responsabilidade jurídica, ao contrário o Presidente da República, no regime parlamentar brasileiro, continua subordinado às normas da responsabilidade, podendo ser afastado do cargo por fôrça de deliberação da Câmara e mediante julgamento do Senado (art. 88 e seg. da Constituição e 5.º do Ato Adicional).

A responsabilidade de destituição do Presidente da República nos casos previstos no Ato Adicional, — hipóteses que se reduzem, no fundo, a atentados contra os pricípios basilares da Constituição — confere ao Congresso uma grande fôrça no regime parlamentar brasileiro.

Digamos, assim, é o co-respectivo da dissolução. Assim como o Presidente da República, diante de uma crise pronunciada, repetida e crônica, tem a faculdade de dissolver o Parlamento, de outro lado o Parlamento, quando surge uma infração manifesta por parte do Presidente da República, no tocante à ordem constitucional, pode pôr o Presidente da República em acusação, através dos processos previstos na Constituição e nas leis. É um aspecto nôvo do parlamentarismo atual.

O *impeachment*, não obstante a não reprodução do parágrafo único do art. 88 da Constituição no art. 5.º do Ato Adicional, acha-se em pleno vigor; é um instituto mais próprio do regime presidencial, mas não apresenta incompatibilidade lógica com o tipo de parlamentarismo que acaba de ser instituído no Brasil. O poder de acusar o Presidente por crimes funcionais é atribuído ao Parlamento também na Constituição italiana (art. 90) e na alemã (art. 61, 2) mas o julgamento final cabe a uma Côrte ou Tribunal Constitucional. No Brasil, ao contrário, a Câmara dos Deputados oferece a denúncia e o Senado julga: tudo se desenrola, pois, na órbita puramente parlamentar.

O presidente da República brasileira preside ao Conselho de Ministros, tôda a vez que assim o desejar. É outro aspecto interessante, porque em regra o Presidente da República não tem esta função; permanece alheio, completamente, ao processar-se das reuniões ministeriais. Ao contrário, no regime brasileiro, a simples presença do Presidente da República assegura maior intimidade entre o Presidente da República e o Conselho do Govêrno, muito embora não tenha êle direito de voto: o Gabinete decide por maioria, prevalecendo o voto do Presidente do Conselho em caso de empate.

PODER DE VETO

Chego, agora, a um ponto bastante importante, que é o poder de veto conferido ao Presidente. Se alhures essa faculdade tornou-se obsoleta, dadas as características do regime parlamentar, que estabelece um íntimo entrelaçamento entre Parlamento e Govêrno, num País, como o nosso, de larga experiência presidencialista, o veto conferido, não ao Primeiro-Ministro, mas ao Presidente da República outorga a êste uma fôrça de equilíbrio, colocando-o em condições de proceder a uma análise objetiva da atividade legiferante.

Para compreender-se a importância desta matéria, no que se refere ao parlamentarismo, não será demais fazer uma referência ao que é o poder de veto nos Estados Unidos da América. Fazendo um cotejo entre o que ocorre em matéria de veto na América do Norte e o que ocorria em nosso regime presidencial, verificamos alguns pontos que merecem atenção. Nos Estados Unidos, como sabem, o Presidente da República não tem iniciativa de leis, só podendo enviar mensagens ao Congresso. É um fato para o qual nem sempre se dá a

devida atenção. O Presidente da República dos Estados Unidos da América não tem capacidade de iniciativa de leis, não pode enviar ao Congresso projetos de lei. Isto em virtude de demasiado apêgo ao princípio da independência dos podêres. Na realidade, porém, o Presidente da República envia os seus projetos através dos deputados de sua confiança, e, naturalmente, tudo vem dar na mesma. Porém, uma vez aprovado um projeto de lei pelo Congresso Americano, o Presidente da República só tem dois caminhos: ou o veta por inteiro ou sanciona. Não tem a capacidade de colaborar na feitura da lei, vetando artigos destacados e, muitas vêzes, uma simples palavra, da forma a alterar profundamente o sentido de todo um dispositivo legal. A amplitude do veto no Brasil tem permitido que prevaleça, muitas vêzes, a vontade da minoria parlamentar fiel ao Presidente...

Estão vendo, portanto, como o problema do veto no regime presidencial, como é o norte-americano, é restrito. No presidencialismo latino-americano, a partir do presidencialismo argentino até o nosso, o veto tem sido de aplicação amplíssima, prestando-se a abusos que deveriam ter merecido maior atenção por parte de nossos estudiosos de direito político.

Pois bem, quando se elaborou, no atropêlo, no torvelinho daqueles dias, o Ato Adicional, quiseram os legisladores conservar a nossa "política do veto", e fizeram-no atribuindo ao Presidente da República a capacidade de vetar. O veto presidencial vem armado de grande fôrça, porquanto só poderá ser repelido por 3/5 dos Deputados e Senadores presentes à sessão conjunta dos dois ramos do Congresso. Em regra, nos demais regimes parlamentares, ou o veto é mais restrito, ou então se concede ao Presidente apenas um pedido de revisão ou reexame do projeto pelo Parlamento, prevalecendo a decisão dêste se reiterada a vontade do plenário pelo *quorum* ordinário regimental.

Êste é outro ponto em que se manifesta, inegàvelmente, certa originalidade na solução encontrada pela reforma, que, como se vê, não consagra uma linha parlamentarista pura, que seria um equívoco e um anacronismo, mas uma solução de caráter misto, inclusive pela necessidade de ajustar a técnica do parlamentarismo às estruturas do Estado Federal e, sobretudo, aos demais artigos da Constituição de 46, que continuam em plena vigência.

É evidente que haveria muito a aduzir relativamente à competência do Presidente da República, pois o art 8.º do Ato Adicional é dos que mais se prestam a discrepâncias de exegese. Nesse dispositivo, em verdade, foram completados *podêres privativos* com outros dependentes da anuência ou da participação do Presidente do Conselho e, para tornar ainda mais complexa a matéria, reza o art. 7.º que:

"*Todos os atos* (*sic*) do presidente da República devem ser referendados pelo presidente do Conselho e pelo Ministro competente, *como condição de sua validade*".

Tais preceitos devem ser, pois, interpretados *cum gramo salis* à luz não só de seu contexto mas também da matéria disciplinada, de sua *ratio legis* fundante.

Assim sendo, devem-se reputar privativos do Presidente da República, e como tais independentes das chancelas ministeriais, os seguintes atos:

a) nomear o presidente do Conselho de Ministros e, por indicação dêste, os demais ministros de Estado, e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança (Ato Adicional, art. 3.º, número 1);

b) Presidir as reuniões do Conselho de Ministros quando julgar conveniente (art. 3.º, n.º 2);

c) Vetar nos têrmos da Constituição os projetos de leis (art. 3.º, n.º 4);

d) Representar a Nação perante Estados estrangeiros (art. 3º, n.º 5);

e) Apresentar mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura de sessão legislativa expondo a situação do país (art. 3.º, n.º 12);

f) Conceder indultos e comutar penas com a audiência dos órgãos instituídos em lei;

g) Prover, na forma da lei e com ressalvas estatuídas pela Constituição, os cargos públicos federais (art. 3.º, n.º 14);

h) Nomear e exonerar os membros do Conselho de Economia (art. 3.º, n.º 16, *in fine*).

Êstes dois últimos artigos merecem especial análise porque o hábito presidencialista, ainda muito vivo, tem levado a concluir que o Presidente da República exerce, em sua plenitude, o poder de nomear.

Na realidade, porém, se, pelo art. 6.º do Ato Adicional, o Conselho de Ministros "responde coletivamente pela política do govêrno e pela administração federal", é ao Presidente do Conselho que compete a escolha e a nomeação dos auxiliares para os cargos de confiança, ou seja, das pessoas julgadas aptas e indispensáveis à execução do programa governamental. Mister é, pois, distinguir entre *provimento* de cargos de rotina e *nomeação para funções* de govêrno, cabendo aquêle ao Presidente da República, e êste ao Presidente do Conselho com a sanção presidencial.

Devo dizer que não considero o Ato Adicional uma lei sem defeitos. Vejo nêle alguns artigos de difícil compreensão, assim como preceitos que não se casam lògicamente uns com os outros. Devo observar, todavia, que foi elaborado em momento pouco propício à feitura de textos de rigor técnico e certeza formal.

Dadas as condições históricas e as circunstâncias do momento, dificilmente teria sido possível fazer melhor. Aspectos há nessa Lei que merecem os aplausos de quem examine o assunto com olhos serenos e tranqüilos, sem ficar apegado a ressentimento ou a preconceitos de ordem puramente teórica. Em suma, analisada a lei no seu conjunto, pode ela ser considerada boa.

Note-se, outrossim, que já se desfêz a ilusão das Constituições rígidas, dotadas de normas tão límpidas que pouco ou nada restasse ao intérprete... Ao contrário, uma das características dominantes da vida política e jurídica da nossa época é o sentido construtivo da interpretação do direito em geral e do direito público e político em particular.

Dessarte, o Ato Adicional deve ser objeto de delicado trabalho de ordem doutrinária, através da pesquisa desapaixonada e construtiva dos juristas, que deverão fazer as suas críticas, não para denegrir os textos, mas para restabelecer, através do trabalho hermenêutico, aquela unidade, aquela *lucidus ordo* imprescindível à vida jurídica.

Não é demais lembrar aqui que o regime parlamentar brasileiro não poderá ser caracterizado sòmente à luz do que dispõe o Ato Adicional, mas também em sua necessária correlação com os demais preceitos da Carta Magna. Muitos dispositivos desta passaram a ter conteúdo diverso em virtude da inserção da emenda parlamentar no sistema constitucional do País, assim como determinados preceitos do Ato Adicional devem ser interpretados em consonância com as demais normas constitucionais em vigor, de sorte a formar-se um corpo unitário e orgânico de regras disciplinando a vida política nacional.

Se, como dizia o sábio Teixeira de Freitas, basta, às vêzes, um artigo nôvo de lei para alterar o sentido de tôda a legislação, que não dizer da integração de normas parlamentares na sistemática de nosso ordenamento constitucional?

Artigos que ontem conduziam o intérprete a concluir de uma forma, em virtude dos limites presidencialistas do govêrno, já agora abrem possibilidade de novos entendimentos, mais consentâneos com a emenda parlamentar. Os preceitos permanecem os mesmos em sua estrutura gramatical, em seus valores puramente verbais, mas o significado das palavras é diverso, visto como uma norma jurídica, tenho-o dito e repetido em meus escritos, só vale inserida, integrada na uni-

dade coerente do ordenamento positivo total de um povo. Por outro lado, para dar um exemplo eloqüente de quanto significa a interpretação conjunta e orgânica da Constituição e do Ato Adicional, bastará lembrar tôda a matéria relativa ao *contrôle jurisdicional da constitucionalidade das leis,* que permanece íntegro, na plenitude de sua eficácia.

Costuma-se dizer, — e é um dos muitos equívocos que lograram entre nós fôro de verdade, — que o regime parlamentar não se compadece com a outorga ao Judiciário de podêres para o isento predomínio da Constituição. Em apoio dessa tese invoca-se a supremacia do Parlamento, para cujo seio seria paulatinamente transferido o exame de tôda a matéria de inconstitucionalidade.

Tal argumento mostra-se inconsistente, revelando alarmante confusão entre dois prismas, o da conveniência política e o da legitimidade jurídica. Ao Poder Judiciário, culminando no Supremo Tribunal Federal, não cabe o contrôle do mérito das leis, penetrando nas razões de oportunidade e conveniência determinantes dos atos legislativos, mas sim o exame objetivo da compatibilidade das leis com os ditames constitucionais, a contrasteação das atividades administrativas e parlamentares à luz das órbitas de competência firmadas nas matrizes da Carta Magna: o mérito de um ato legislativo ou executivo só pode ser apreciado pelo Poder Judiciário quando implique necessàriamente o problema da legitimidade em face da Constituição, porque, em tese, os problemas políticos como tais cabe aos outros dois Podêres resolver, cada qual na sua esfera e segundo a natureza das respectivas atribuições.

Ora, essa função exercida pelo Judiciário, como guarda supremo da Constituição, independe das formas de govêrno, pode existir ou não, assim no regime presidencialista como no parlamentar, pois nada tem que ver com os processos técnicos segundo os quais se distribuem e se coordenam no Estado as tarefas de legislar e as de govêrno.

Assim sendo, é o Brasil hoje o País de regime parlamentar onde se consagra em sua maior latitude o contrôle da constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário, e êste continua realizando a defesa dos direitos constitucionalmente amparados contra todos os abusos, quer oriundos do Govêrno, quer do Congresso.

PARLAMENTARISMO E VIDA PARTIDÁRIA

O presidencialismo, no Brasil, tem girado sempre em tôrno de pessoas. Na realidade, quando o eleitor comparece a um pleito, mostra-se apenas dominado pelo impacto eleitoral dos cargos majoritários do govêrno. Tive a ocasião de proceder ao estudo estatístico de recentes elei-

ções paulistas, consoante trabalho que consta de uma das minhas obras, intitulada: *Nos quadrantes do direito positivo*. Nesse estudo demonstrei, à luz de dados objetivos, que o povo brasileiro jamais compreendeu o presidencialismo a não ser no que se refere à pessoa do Presidente da República, do Governador ou do Prefeito, que são postos de mando.

Convocado o eleitorado para um mesmo dia, para a eleição do Presidente da República, de Senadores, de Deputados federais e estaduais, que é que acontece? A manifestação do eleitor é quase maciça no que tange à escolha do Presidente da República; verifica-se participação ainda relevante na eleição dos Deputados estaduais; o coeficiente de interêsse popular cai no tocante à eleição dos Deputados federais para desaparecer quase que inteiramente na escolha dos Senadores que representam a estrutura federal do País. O número de "ausentes" ou de votos em branco é maior do que o número de votos dos que manifestam sua preferência para a composição do Senado da República... Como falar-se, então, em *viva* consciência presidencial no Brasil, a não ser em têrmos de pura manifestação de apoio a um indivíduo, com esquecimento sistemático das estruturas fundamentais que devem compor a fôrça positiva do Estado?

O Estado não pode se confundir com um só homem, nem um homem deve decidir os destinos da Nação sem ter as suas decisões orientadas segundo as fôrças representativas do País.

A presença de líderes, dotados de largo apoio popular, e muitas vêzes transformados em ídolos, em instrumentos carismáticos de salvação nacional, tem impedido a formação de autênticos partidos. O atual Ministro das Relações Exteriores do Brasil disse, certa vez, com muita precisão e argúcia, que no Brasil os partidos são fracos, mas os seus chefes são fortes, como certas sociedades anônimas, cujas ações estão em custódia no cofre de um único acionista... O Presidencialismo tem obstaculado, inegàvelmente, a discriminação doutrinária e ideológica de nossos grêmios políticos, provocando, por via de conseqüência, o sistemático desinterêsse do povo brasileiro pela escolha dos representantes ao Congresso. O que se nota na esfera federal reproduz-se, *mutatis mutandis*, nas órbitas estadual e municipal, só havendo cuidado e interêsse dos cidadãos pela escolha do Governador ou do Prefeito. No mais, vota a grande massa do eleitorado sem a devida consciência da opção, por simpatia ou por amizade, ou por motivos de admiração pessoal totalmente alheios às razões ideológicas e programáticas.

Nada de extraordinário, por conseguinte, que tenha sido eleito, no último pleito, um líder que jamais se ajustara com fidelidade à vida partidária, fazendo prevalecer sempre a sua personalidade vigorosa sôbre as combinações ou a contrastes das legendas, que, como mari-

pôsas assanhadas, se alternavam ao redor de luz ofuscante, brotada de um prestígio diretamente haurido nas perplexidades e sofrimentos do povo, cujos anseios parecia encarnar.

Uma oportunidade abre-se, agora, para os legisladores e os partidos políticos, no sentido de poderem captar a opinião pública, para orientá-la e serem por ela orientados, porquanto a vida política é entretecida por êsse intercâmbio de influxos que sobem do povo e influxos que os legisladores e as elites políticas exercem sôbre a opinião popular.

OUTROS ASPECTOS DO ATO ADICIONAL

Como desejo reservar algum tempo ao debate da matéria, em resposta às perguntas que me forem formuladas, volvamos à análise de algumas questões ligadas à execução imediata do Ato Adicional.

É claro que não podemos entrar de chofre no regime parlamentar; nem era possível fazê-lo. As Disposições Transitórias que compõem o Capítulo IV do Ato Adicional *marcam* etapas a serem vencidas no fim de mandato dos atuais deputados e de dois terços dos senadores.

Em primeiro lugar, não se obedeceu, por fôrça mesmo da Emenda n.º 4, à praxe que mais tarde deverá ser seguida, quanto à indicação prévia do Primeiro-Ministro, o qual, tendo o seu nome aprovado pela Câmara, voltará a esta conjuntamente com o Gabinete para oferecer à Assembléia dos representantes o programa comum de govêrno. A escolha não será apenas de nomes; será de nomes e de programas. Aqui está um ponto fundamental. O Primeiro-Ministro, uma vez escolhido, comparece tão-sòmente perante um dos ramos do Congresso, a Câmara dos Deputados, dando a conhecer o programa e indicando os homens que considera em condições de realizá-lo.

Os ministros, note-se, poderão sair tanto do Parlamento, como de fora dêle: o essencial é que gozem da confiança da maioria parlamentar. Como se vê, o *parlamentarismo brasileiro repudiou o govêrno das assembléias,* marcado pela escolha do Primeiro-Ministro e de seus auxiliares tão-sòmente dentre os membros das bancadas que componham o grupo majoritário. O certo é que, a divergência da Câmara poderá operar-se tanto no concernente ao programa como relativamente aos homens encarregados de atualizá-lo. Assim será na técnica futura. Dadas as contingências do momento, não ficou a constituição do primeiro Gabinete subordinada a tal processo: o Ato Adicional conferiu ao Presidente da República o poder de constituir, num único ato, independentemente de prévia formulação programática, o Gabinete destinado a reger os destinos da Nação. O programa é apresentado, pela primeira e última vez, *a posteriori.*

Por outro lado, o Congresso, ao aprovar o Ato Adicional, ressalvou o próprio mandato até o seu término, no sentido de que a Câmara

dos Deputados atual não poderá ser dissolvida de conformidade com a técnica parlamentar normal. Nem se diga que o que se ressalvou foram apenas os mandatos, sujeitos à eventualidade da dissolução, pois, se assim fôsse, a ressalva teria sido redundante.

Aliás, os nossos deputados e senadores foram demasiadamente precavidos, *pro domo sua,* ao *disciplinarem* a hipótese de dissolução da Câmara, subordinando-a a uma concorrência bem rara, qual seja, a recusa de confiança a três Conselhos de Ministros *consecutivamente.* Bastará que os deputados aprovem um Ministério fantasma, destinado a vida efêmera, para que se reinicie a contagem das três moções de desconfiança indispensáveis para validar o ato heróico do Presidente da República... Nesse ponto, não se pode considerar das mais felizes a argúcia parlamentar... Melhor teria sido optar pelo exemplo alemão que sàbiamente condiciona a derrubada de um Ministério à indicação, desde logo, do nome do nôvo Primeiro-Ministro, correndo a Câmara o risco de ser dissolvida se, recusada a confiança a um Chanceler, não cuidar de eleger outro pelo voto da maioria de seus membros (Constituição Alemã, arts. 67 e 68).

Fácil é perceber, diante do exposto, que até 31 de janeiro de 1963, viveremos num sistema pouco fiel aos imperativos da técnica parlamentar, mas isto corresponde a uma fase de transição e de adaptação indispensável. Não podemos entrar *ex abrupto* numa ordem jurídica nova, sem vencer um período destinado a aparar e a polir arestas, num trabalho de necessária coordenação entre as normas e as realidades históricas e sociais.

Acresce que as disposições transitórias do Ato Adicional prevêm uma lei complementar, matéria esta que tem sido objeto já de várias controvérsias. É efetivamente êste um dos pontos em que o Ato Adicional não prima pela clareza.

A lei complementar deverá ser feita. Não vejo nenhuma possibilidade de abstenção por parte do Congresso na feitura dêsse documento essencial. Em verdade, assim dispõe o art. 24 do Ato Adicional:

"As Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de govêrno *no prazo que a lei fixar* e que não poderá ser anterior ao término dos mandatos dos atuais governadores".

Portanto, trata-se de um dispositivo de caráter imperativo cogente. Diga-se de passagem que a distinção às vêzes feita entre preceitos constitucionais cogentes e preceitos constitucionais de mera direção ou vetoriais pode ser considerada superada. Todos os princípios constitucionais possuem caráter cogente, e, de maneira alguma, podem ser interpretados como mera diretriz para governantes ou legisladores.

Tem-se entendido que a lei complementar é facultativa, à vista do art. 22, que reza:

"Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de govêrno ora instituído mediante leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional pela maioria absoluta de seus membros".

Parece-me, no entanto, que o equívoco é manifesto. O art. 22 estabelece apenas o *quorum* necessário para a votação da lei complementar. A faculdade de complementar a Constituição não resulta do Ato Adicional, mas da própria Constituição de 1946, cujos preceitos continuam em pleno vigor nesta matéria. Não era necessário o art. 22 para conferir competência ao Congresso na elaboração de leis complementares. Porém — notem bem êste ponto — como se tratava e se trata de lei complementar pertinente à estrutura mesma do govêrno, não se permite que ela seja aprovada na forma do Regimento interno do Congresso por maioria dos presentes, mas se exige a aprovação da maioria absoluta de tôdas as duas Casas do Congresso Nacional. Penso que poderíamos considerá-la uma *lei ordinária para-constitucional,* insuscetível de ser revogada por uma lei ordinária aprovada sem a exigência de igual *quorum.*

DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

Prevê, outrossim, o Ato Adicional, a delegação legislativa. Quer dizer, o Congresso Nacional poderá entender de traçar apenas as grandes linhas estruturais a que deverão obedecer quer o regime parlamentar da União, quer outros diplomas legais, confiando ao Govêrno a tarefa de atualizá-las.

Não se veja aqui nenhuma ofensa aos princípios democráticos.

Um dos grandes equívocos da Constituição brasileira de 1946 foi proibir a delegação legislativa, cuja necessidade se reconhece até mesmo nos países presidencialistas, como os Estados Unidos da América, por representar um imperativo da vida contemporânea. Chegam mesmo os norte-americanos a dizer que os órgãos legislativos devem se limitar a fixar a estrutura ou o arcabouço das leis, o que êles chamam *Legislation of skelecton type,* lei esqueleto que, ao depois, condicionará a elaboração dos atos de execução. O Congresso conserva, no entanto, o seu poder de fiscalização dos atos complementares, com a competência de cassar todo e qualquer preceito que entenda em conflito com a lei por êle votada. É isso que se consagra no parágrafo único do art. 22.

Como poderá ocorrer a delegação legislativa? Se a maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado entender de fazer uma lei de caráter genérico ou *standard,* conferindo ao govêrno a competência para emanar decretos-leis, só poderão decidi-lo nesse sentido por maioria absoluta de seus membros. Que isto esteja em desacôrdo com os princípios democráticos é coisa que absolutamente não se pode

afirmar, porquanto a delegação legislativa está vigente na quase totalidade das Constituições dos países fiéis aos princípios das liberdades públicas.

O PARLAMENTO E OS ESTADOS

Resta-me ainda apreciar a situação dos Estados perante o Ato Adicional. Tenho sempre o receio de manifestar-me sôbre as leis novas. Lendo e relendo o Código Civil ou o Código Comercial há tantos e tantos anos, muitas vêzes sou surpreendido por encontrar coisas novas nas leis velhas. Quanto mais não será a dificuldade de me manifestar de maneira objetiva e definitiva sôbre as leis que acabaram de sair do forno legislativo?!

As leis exigem sempre certo período de decantação, de pausa, a fim de que elas possam dizer tudo aquilo que os legisladores quiseram e também o que não quiseram enunciar, porque as leis, às vêzes, são mais sábias do que os legisladores. É com essa cautela que estou aqui emitindo minha opinião, não de jurista afoito, mas de estudioso prudente. Continuarei a estudar esta matéria, sujeitando, portanto, as minhas conclusões a críticas inevitáveis.

No que se refere pròpriamente à nova estrutura constitucional dos Estados, o que se lê é que a lei complementar da Constituição deverá dispor sôbre a matéria, fixando a data a partir da qual o regime parlamentar nêles terá eficácia. Não poderá, porém fazê-lo antes do término do mandato dos atuais Governadores. Significa isto que São Paulo terá de cumprir a Constituição de 9 de julho de 1947 até a data estipulada pelo legislador federal, com as ressalvas que logo mais farei. Diz-se que o art. 24 é auto-aplicável, de tal maneira que, se o Parlamento não fixar o prazo, os próprios constituintes estaduais poderão fazê-lo. Penso que é ir um pouco além daquilo que se contém no texto e no espírito do Ato Adicional.

O que se não pode recusar aos Estados é a faculdade de, desde logo, cuidarem de ajustar-se ao regime parlamentar, ficando, contudo, a eficácia do "Ato Adicional estadual", digamos assim, subordinada à data a ser fixada pelo legislador federal.

Pode ocorrer, no entanto, que o Congresso deixe fluir longo tempo sem qualquer providência, convertendo em letra morta o preceito constitucional que lhe impõe a fixação do prazo para a extensão do parlamentarismo às unidades federadas.

Em tal hipótese, que me parece absurda, não vejo como coagir o Parlamento: aos Estados nada mais restará senão perseverar por certo tempo no regime presidencial, promovendo a eleição do governador e do vice-governador a 3 de outubro de 1962, mediante escrutínio direto,

salvo se na emenda à Constituição fôr suspensa a eleição direta e adotado o sufrágio indireto como ato preparatório do advento do sistema parlamentar, o que me parece plenamente legítimo. Seria, profundamente lamentável a omissão do Congresso Nacional. Justifica-se, pois, a iniciativa das Assembléias Legislativas, para que se obedeça à Constituição, a fim de evitar-se a situação de incerteza em que o Ato Adicional deixou os Estados.

Admita-se, porém, que, procedida a eleição direta para o Govêrno do Estado, sobrevenha a fixação do prazo em questão. É claro que a adaptação ao regime parlamentar terá caráter compulsório. O governador eleito para o próximo quatriênio em São Paulo será um governador parlamentar.

Nem se alegue que a modificação posterior do sistema de govêrno implicará restrição de podêres ou mesmo ofensa aos mandatos outorgados pelo povo.

Imagine-se que a emenda Raul Pilla houvesse prevalecido na época em que era presidente o Sr. Juscelino Kubitschek. *Ipso fato,* incontinente, êle teria deixado de ser presidente dentro do regime presidencialista para converter-se em presidente nos quadros do regime parlamentar. Não existem direitos adquiridos a formas de govêrno. As estruturas políticas alteram-se objetivamente e impõem-se, por fôrça imperativa de ordem pública, à vontade dos indivíduos transitòriamente investidos neste ou naquele mandato.

Limitei-me, como estão vendo, à análise dos aspectos mais gerais do *parlamentarismo brasileiro,* mas não posso deixar de focalizar uma última questão, do mais alto alcance.

PARLAMENTARISMO E REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Certa feita, realizou-se em São Paulo uma mesa-redonda sôbre parlamentarismo, à qual compareceu o eminente Deputado Raul Pilla. Fui convidado para debater a matéria. E travou-se, efetivamente, um diálogo entre Raul Pilla e eu, muito embora fôssemos ambos parlamentaristas. Qual a razão dêsse debate? Não era quanto ao parlamentarismo em si, mas sim quanto à inviabilidade do parlamentarismo tal como se consigna em sua emenda originária. Entendia e entendo que o parlamentarismo deve adaptar-se às contingências da Federação, assim como obedecer a outros requisitos mais atuais, por fôrça da experiência mesma das Constituições de após-guerra. Além disso, chamava a atenção para um aspecto relevante do problema no Estado federal brasileiro.

Infelizmente a Constituição brasileira não consagra, com a devida fidelidade, como devera ter feito, o princípio da representação propor-

cional. Os Estados não estão representados na Câmara dos Deputados em pé de igualdade. Admito que os Estados grandes e pequenos tenham igual número de senadores, porque nesta igualdade está ínsito o princípio federativo. Não compreendo, porém, qual a razão por que um paulista deva valer menos que um piauiense ou um paraibano. Em verdade, a Constituição de 1946 estabelece que, quando num Estado o número de deputados atinge a 20, imediatamente o cálculo das cadeiras adicionais deve obedecer, não ao coeficiente de 150.000, mas sim ao de 250.000 habitantes.

Estou de pleno acôrdo com o Prof. Sampaio Dória, quando assevera que tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das fôrças demográficas de um povo e nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação. Os que desejarem inteirar-se do alcance dessa falsificação do princípio representativo, que priva paulistas e gaúchos, baianos e mineiros, paranaenses e cearenses, de seus legítimos representantes, podem consultar os dados que reuni em meu citado livro: *Nos quadrantes do direito positivo.*

Se isto era ilegítimo no regime presidencial, mais se torna condenável no sistema parlamentar, porque — dizia eu então ao Deputado Raul Pilla: no presidencialismo, de certa forma se compensa aquela desigualdade para eleição direta do Presidente da República, de maneira que o voto do homem de São Paulo, de Minas, da Bahia ou do Rio Grande do Sul, que são os Estados mais diretamente atingidos, vale tanto quanto o das demais regiões do país.

Mas agora que estamos em regime parlamentar e que, por conseguinte, as fôrças do govêrno brotam como reflexo direto das fôrças partidárias operantes na Câmara, é indispensável que se atente para êsse ponto e que no futuro se promova a correção necessária. Considero êste um ato de justiça. No entanto, penso que qualquer tentativa de reforma constitucional neste momento sòmente teria a finalidade de lançar-nos na inquietação de ontem. Apesar de reconhecer que o Ato Adicional tem muito a ser retificado, prefiro-o como está, para ser complementado graças a esfôrço prudente e sábio de exegese, a ver lançado o País novamente numa inquietação inútil.

Presidencialismo e parlamentarismo são técnicas formais de govêrno. Temos problemas muito mais sérios e substanciais na vida da Nação. Estamos aqui a falar de presidencialismo ou de parlamentarismo, mas há outras urgências, outras necessidades prementes a serem atendidas no plano financeiro, econômico, cultural, médico-social e jurídico. Deixemos que o povo brasileiro realize a experiência parlamentar, mas sem reservas mentais, antes com sinceridade de propósitos.

Não sou, por conseguinte, neste momento, um revisionista da Constituição, por uma questão de prudência política. A ciência política é a ciência do possível. Penso que o possível foi feito. Cabe a nós, homens de responsabilidade, homens de lei e do direito, em todos os quadrantes do País, cooperar para a solução dos problemas básicos, pois os processos técnicos ficam sempre na dependência da inteligência e da boa vontade dos que os aplicam, sendo possível suprir-lhes as lacunas e as deficiências, quando o que se visa acima de tudo é o bem da comunidade.