REGIME PARLAMENTARISTA — VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL

— O Ato Adicional, que instituiu o regime parlamentarista, entrou em vigor na data de sua publicação; mas, até a posse do Presidente da República e do Conselho de Ministros as suas atribuições continuaram a ser exercidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados e seus auxiliares.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PROCESSO P. R. N.º 27-878-61

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 304, de 5 de setembro de 1961. Encaminha o Parecer D-38, sôbre início da vigência do

regime parlamentarista instituído pela Emenda Constitucional n.º 4. — "Aprovo. Publique-se. Em 8-9-61". (Arquivado em 8-9 de 1961).

*

PARECER

I — Votada e promulgada a Emenda Constitucional n.º 4, foi publicada no dia 2 de setembro, entrando a vigorar. Alterado o sistema político; modificados os podêres do Presidente da República; instituído o Conselho de Ministros; transferidas ao Presidente do Conselho algumas das atribuições do Presidente da República no Regime anterior; alargada a conpetência do Congresso, surgiu logo um problema de direito transitório, a saber como se comportar o Presidente da Câmara dos Deputados, em exercício da Presidência da República, até que a posse do Vice-Presidente da República, como Presidente, marque o início do regime parlamentarista em vigor.

Esta a questão que submete à minha apreciação o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, e a que respondo.

II — Não há, no caso, uma questão que tem atormentado os constitucionalistas, especialmente os franceses (Barthelemy et Duez, *Droit Constitutionnel*, p. 897), relativamente à necessidade de promulgação da emenda constitucional, porque é praxe já enquadrada na nossa doutrina o ato de promulgação, e convertida em direito positivo, como literalmente se vê no art. 217, § 4.º da Constituição. Não há, também, questionar da necessidade de sua publicação, porque o mesmo inciso a prevê.

Também não ocorre indagar se se aplicam as regras relativas ao período de *vacatio legis*, tais como expressas no art. 1.º da Lei de Introdução ao Código Civil. Não cumpre entrar nesta indagação. A uma, porque os princípios naquele diploma consagrados destinam-se a disciplinar o início de vigência das leis ordinárias e não das leis constitucionais. A duas, porque o Congresso Nacional teve a cautela de ditar o preceito, em tom expresso e autoritário:

"Art. 20. A presente emenda, denominada Ato Adicional, entrará em vigor na data de sua promulgação pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."

Promulgada simultâneamente nas duas Casas do Congresso, aos 2 de setembro, na mesma data entrou a vigorar. Na mesma data ficou instituído e adotado no Brasil o regime parlamentarista.

III — A questão, porém, continua de pé, deslocados tão-sòmente os seus têrmos; uma vez criado êste regime, e entrado em vigor, automàticamente teriam cessado as atribuições do Presidente da República, contidas no art. 87 da Carta derrogada?

Ao primeiro súbito de olhos pareceria que sim. O texto anterior foi substituído pelo posterior. As atribuições presidenciais modificadas. E a lei nova, em vigor, cobriu o campo da lei velha.

Mas, lançadas as vistas em profundidade sôbre o panorama da vida nacional, algo nos assalta, a reclamar do jurista outra solução que não esta, uma vez que à gravidade do problema ela não satisfaz.

É que o nôvo regime foi instituído, mas não foi instalado.

Desde que o Eminente Presidente Jânio da Silva Quadros renunciou, acontecimentos altamente perturbadores sacudiram a Nação Brasileira. Votado neste clima de comoção, o Ato Adicional determinou desde logo sensível mudança na vida orgânica da Nação.

Passou esta, então, por duas séries de alterações: uma no plano puramente jurídico, e diz respeito à vigência do nôvo regime, em substituição do presidencia-

lista que se extinguiu; outra no plano político, que retardou compulsòriamente a instalação da nova ordem jurídico-constitucional.

Uma e outra se entrelaçam e se entrecruzam por tal arte, que não é possível fechar os olhos a uma delas por amor à outra.

A crise política foi tão grave, tão profunda e tão penetrante, que a sua solução afeta essencialmente a problemática jurídica.

Com efeito, a questão política adentrou no Poder Legislativo e percutiu no próprio Ato Adicional, o qual prevê, como disposição transitória que uma vez vigorante a Emenda Constitucional n.º 4 (art. 20), caberá ao Presidente do Congresso Nacional marcar dia e hora para, "no mesmo ato, dar posse ao Presidente da República, ao Presidente do Conselho de Ministros e ao Conselho de Ministros." (art. 21, parágrafo único).

IV — Mas veja-se bem, e tenha-se presente. Não havia no Brasil regime parlamentarista. Não existia o Conselho de Ministros. Não se conhecia um Presidente de Conselho com atribuições executivas.

Foi o Ato Adicional que os criou, e que instituiu o regime. Mas foi êle que admitiu a existência de um interregno, entre a promulgação da Emenda e a instalação do regime. Uma vez que êste não se compadece com a ausência do Conselho de Ministros e seu Presidente, e é por isto mesmo denominado *govêrno de gabinete*, — enquanto não houver a posse do Vice-Presidente eleito a 3 de outubro de 1960, e na mesma data a do Presidente do Conselho de Ministros e do próprio Conselho, não há ainda, em funcionamento, o regime parlamentarista.

Quem o diz é o Ato Adicional, que institui o regime, e cria os elementos fundamentais de seu funcionamento, e, simultâneamente, como disposição transitória, prevê que, num momento futuro, com aquêles empossamentos, terá início o regime de gabinete.

Lícito é, então, perguntar, para depois responder; e até que se dêem aquelas posses, quem exercerá o Poder Executivo? Evidentemente, o Presidente da República, em exercício.

Na análise sucinta de Laski, o Poder Executivo oferece três aspectos nos Estados modernos: submeter à Assembléia seus projetos, exercer funções administrativas e de aplicação das leis, e manter-se em relação constante com a massa de cidadãos através de suas funções administrativas (Harold Laski, *El Estado Moderno*, vol. II, pág. 80). Mas, se os podêres do Chefe do Executivo eram exercidos na sua integridade pelo Presidente da República, e houve uma alteração de regime, transferindo parte dêles para o Presidente do Conselho de Ministros e para o próprio Conselho; e, se por outro lado o mesmo ato constitucional, que o fêz, previu a existência de um período intermediário, uma de duas seria a alternativa aberta: ou alguém haveria de continuar exercendo todos aquêles podêres, ou a Nação ficaria parcialmente acéfala.

Acontece que esta segunda hipótese não é aceitável. Então a primeira é a que eclode em tôda a sua preeminência, pois que não é concebível a idéia de uma ordem social sem um govêrno a exercer-se em tôda a sua plenitude. A sua falta é anarquia. A amputação de suas prerrogativas, sem o transferimento a quem as exercite, é a deficiência institucional. Em tôda emergência sempre haverá mister alguém que governe.

Veja-se a palavra tranqüila e elevada de Burdeau:

"En parlant ici du Pouvoir, c'est le rôle du chef qu'il faut d'abord retenir car, même institutionnalisé, le Pouvoir ne pourra se passer de la volonté d'un homme qui pense et qui veut. Il ne sera

qu'agent d'exercice et non titulaire du Pouvoir, il commandera au nom de l'État et non en son nom propre, mais il sera cependant celui qui gouverne. Et c'est de lui qu'une société ne peut se passer. Est-il besoin de rappeler que la parfaite sagesse grecque, en défaut sur ce point, confirme, par a contrario, *cette nécessité. Les plus prestigieuses années d'Athènes purent celles où, Périclès etant stratège, ce gouvernement du plus digne, au jugement de Thucydide, tint en èche le principe posé par le législateur grec qui interdisait aux citès de se donner des chefs"* (Georges Burdeau, Traité de *Science Politique,* vol. I, n.º 197, pág. 241, da ed. de 1949).

V. Descendo-se à análise do que o Ato Adicional podou nas atribuições do Presidente da Republica, vê-se claramente que, pelo princípio da continuidade política e pela necessidade da *salus* pública, deverá continuar no exercício daqueles podêres até o momento em que, nos próprios têrmos da Emenda n.º 4, o regime parlamentarista fique instalado, e ocorra a especificação das funções em virtude do govêrno de gabinete.

É de esperar ainda que, superada esta crise, como outras no passado o Brasil tem sabido vencer, e retomando com brevidade a Nação o curso de suas atividades normais, o regime parlamentarista se instale como um *novus ordo.* E praza aos céus que tal se dê de pronto, sem tardança e sem sofrimentos.

Mas imaginemos, como hipótese nefanda, *quae Deus avertet,* não se dê logo isto, e ocorra um lapso intersticial mais longo entre a data da promulgação do Ato e a data dos empossamentos. Neste interregno, — quem manterá relações com os Estados estrangeiros? — quem exercerá o poder regulamentar? — quem praticara todos aquêles atos que eram da atribuição do Chefe do Executivo no regime presidencialista e agora foram transferidos para o Presidente do Conselho de Ministros?

Quem exercitará, em suma, funções integrantes do Govêrno, e que são fundamentais ao Govêrno, na pendência de um estado de fato, que terá a duração decorrente dos acontecimentos surgentes, senão o Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência da República?

A legitimidade desta conclusão está na decorrência de um jôgo de princípios. O primeiro é a unicidade do poder público; o segundo é a aplicação mesma da Emenda Constitucional n.º 4, denominada Ato Adicional.

Por uma razão de bom aproveitamento, para melhor desempenho das atribuições governamentais, o Poder estatal comporta decomposição analítica. Mas, a despeito dos diversos aspectos sob os quais pode ser encarado, é uno e indivisível (Burdeau, *ob. cit.,* vol. II, n.º 212, p. 273).

Mas, se o investigador descer à apuração do fenômeno govêrno, irá encontrar imanente a mesma idéia de unidade essencial.

Mergulhando nas origens do regime parlamentar, onde mais cedo praticou-se, o pesquisador verificará que todo o Poder que se achava enfeixado nas mãos do soberano era por êle exercido pessoal e diretamente. Costumava, entretanto, ouvir o bom aviso dos que punha ao seu redor como conselheiros, compondo a *Curia Regis,* que mais tarde evoluiu para o *Privy Council.*

Foi com assento neste, e em razão de lenta marcha, que se constituiu depois o Gabinete, já então investido de funções não meramente consultivas, mas veramente executivas.

"The consultative and advisory functions which formely beionged to the Privy Council, so far as they have not been transfered to the heads of the political departaments of the State, are now performed by that group of ministers

known as the Gabinet, which advises the Crown in the exercise of its prerrogative or statutory rights with regard to the conduct of the Executive and directs its general policy, besides being responsable for the general policy, and character of the principal measures of the legislation which are introduced during its tenure of office" (E. W. Ridges, *Constitucional Law*, 8.ª ed. by G. A. Forrest, p. 149).

No regime parlamentar, onde mais tècnicamente se exerce, e com melhor êxito, a sua prática levou a concentrar-se no Gabinete, ou Conselho de Ministros, o poder governamental, que era do soberano.

Aqui, ante a reforma constitucional ora votada, o País está presenciando um acontecimento análogo. As atribuições executivas, como da essência do regime presidencialista eram enfeixadas nas mãos do Presidente da República.

Mas ver o Ato Adicional, e determinando a distribuição daqueles podêres, — enquanto conserva alguns para o Presidente da República, outros atribui ao Presidente do Conselho e ao Conselho mesmo. Não são criados novos atributos senão divididos entre alguns os que sòmente a um se conferiam.

É certo que todos êles compõem o Govêrno e a técnica de governar. Todos êles formam a função executiva. Todos são necessários para administrar o País. E, se ao Presidente da República pertenciam: se pelo Presidente da República deviam ser exercidos; se a tarefa governamental exige a sua prática; e se foram retirados alguns para transferidos a outro órgão: — enquanto êste nôvo órgão não começar a funcionar e estiver em condições de recebê-los, têm êles de continuar a ser exercidos pelo mesmo Presidente que os exercitava, sob pena de falhar a função governamental, ou pecar a máquina administrativa, com grande, imenso prejuízo para o povo brasileiro.

Sustenta a legitimidade da realização das funções executivas integralmente pelo Presidente da República em exercício nesta fase transitória de um a outro regime o próprio Ato Adicional. Tomando êle as atribuições executivas vigentes, conhecedo-as e focalizando-as sob a luz dos princípios do regime parlamentar recém-criado, mantém algumas na órbita das prerrogativas e das atividades do Presidente da República, enquanto que outras transfere para o Conselho e seu Presidente, reconhecendo assim que tôdas são necessárias à função executiva do poder estatal.

Mas, desde que marcou um compasso de espera até o dia em que com as posses previstas sincrônicamente no art. 21 e seu parágrafo, para o funcionamento ou a instalação efetiva do regime parlamentarista; e uma vez que não pode o Poder Executivo vigir desfalcado de suas atribuições, — com o ato adicional compadece-se a idéia de que até tal data as atribuições do Executivo têm de ser tôdas exercidas pelo Presidente da República.

Desta sorte e em resumo:

a) o ato adicional, instituindo o regime parlamentarista no Brasil, entrou a vigorar na mesma data de sua promulgação, isto é, a 2 de setembro de 1960.

b) A instalação efetiva do regime parlamentar dar-se-á na data em que forem empossados o nôvo Presidente da República, o Presidente do Conselho de Ministros e o Conselho de Ministros;

c) Até então, as atribuições conferidas ao Poder Executivo da República devem continuar exercidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados no exercício da Presidência da República.

Êste o meu parecer, salvo melhor juízo.

Brasília, D. F., 5 de setembro de 1961. — *Caio Mário da Silva Pereira*, Consultor-Geral da República.