INTRODUÇÃO DO REGIME PARLAMENTAR NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

RAUL MACHADO HORTA (*)

1. Regime parlamentar e Estado Federal. 2. Ausência de antecedentes brasileiros do parlamentarismo estadual. 3. Constituições Federais e regime parlamentar. 4. Regime parlamentar nos Estados e a contribuição do Direito Constitucional da Alemanha. 5. Constituição Federal, fonte da decisão política sobre o regime parlamentar. 6. Constituições Federais sem regime parlamentar no Município. 7. Silêncio coincidente nas Constituições Federais e nas Constituições de Estados unitários. 8. Introdução do regime parlamentar no Município.

1. A incompatibilidade entre regime parlamentar e forma federal de Estado já não se apresenta com o vigor da impugnação com que, no passado, foi ela suscitada, para invalidar as tentativas de implantação do regime parlamentar no Brasil. Essa impugnação adquiriu relevo quando da apreciação pela Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda Constitucional nº 4-B de 1948, subscrita por cento e sete membros da Câmara dos Deputados, dentre eles *Raul Pilla,* responsável pela iniciativa da Proposta, *Agamenon Magalhães — José Augusto — Café Filho — Tristão da Cunha — Monteiro de Castro — Hermes Lima — Ruy Santos — Vieira de Mello — Aluísio Alves — Euclides Figueiredo — Alfredo Sá — José Bonifácio — Mario Brant — Arthur Bernardes — Aliomar Baleeiro — Luiz Viana — Nelson Carneiro — José Maria Lopes Cançado.*

Afonso Arinos de Melo Franco[1], então Deputado Federal e Relator da Comissão Especial encarregada de opinar sobre a Proposta de Emenda, nº 4-B, de 1948, aludiu à difícil compatibilização entre o sistema parlamentar e o sistema federal. Não o preocupava o enquadramento teórico da questão, "tese acadêmica e sem realidade", e sim a "conveniência e compatibilidade práticas", no plano da solução histórica e objetiva. Não lhe parecia intransponível a posição do Senado, se a Câmara dos Deputados sobre ele preponderasse no funcionamento do regime parlamentar. Fixava-se

* Professor Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

1 *"Diário do Congresso Nacional"* — 1 de julho de 1952 — pags. 5.949 — 5.952.

nas peculiaridades do federalismo brasileiro. Federalismo que, conforme sustentava *Afonso Arinos,* provinha de circunstâncias materiais — o imenso território, a escassez de gente, a precariedade dos transportes — e do "progresso do sentimento liberal, que via nas franquias regionais uma trincheira defensiva contra os pruridos da tirania". Em face das realidades condicionadoras do federalismo brasileiro, temia o Relator que "a adoção do federalismo integral, como queria a Emenda, desde o plano federal ao municipal, viria aumentar a centralização, tirar cada vez mais a força dos Governos locais — estaduais e municipais —, entregando-os à direção nacional dos Partidos". "A tendência invencível do parlamentarismo para a centralização", dizia *Afonso Arinos,* estava evidenciada na Emenda e essa inclinação conflitava com as peculiaridades do federalismo brasileiro conforme aduzia o brilhante Parecer do Relator.

O Professor *Sampaio Dória,*[2] em outra oportunidade, quando vigente a experiência parlamentar que decorreu da Emenda nº 4 à Constituição de 1946, insistiu na incompatibilidade entre regime parlamentar e Federação. Ela resultaria da posição secundária em que ficaria o Senado Federal, Câmara dos Estados, partindo o eminente Professor da Faculdade de Direito de São Paulo da verificação de que, "no sistema parlamentar, só a Câmara governaria o País", "só ela poderia instituir, destituir e reconstituir os Gabinetes", para concluir que "a forma parlamentar de governo é a extinção da forma federativa de Estado".

Na Primeira República, na fase em que o sentimento presidencialista era mais intenso pela sua identificação com a própria República, a tese da incompatibilidade entre regime parlamentar e forma federal de Estado mereceu o apoio de nosso maior publicista. *Rui Barbosa,*[3] em conferência no Teatro Politeama Baiano, durante a memorável *Campanha Civilista,* depois de observar que a "natureza democrática das nossas instituições nada perderia com a substituição do governo presidencial pelo Governo de Gabinete", aflorava a incompatibilidade entre regime parlamentar e forma federal, dizendo:

> *"o que eu, porém, não saberia, é de que modo conciliar com este o mecanismo do sistema federal".*

Rui discernia incompatibilidade no mecanismo da responsabilidade política, que impõe uma Câmara preponderante, e essa preponderância contrariava a equiponderância do bicameralismo federal. Nesses contrastes, *Rui* identificava "incompatibilidades essenciais", embora no confronto as formas parlamentares levassem a melhor, "porque mais vale, no governo, a instabilidade que a irresponsabilidade". Não obstante a superioridade do regime parlamentar sobre o presidencial, *Rui* concluia sua análise afirmando que, com "o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadecem as formas parlamentares".

A convivência entre regime parlamentar e forma federal do Estado, através de soluções adotadas nas Constituições Federais do Canadá, da Austrália, da Índia, da

[2] *A. de Sampaio Doria* — "Parlamentarismo vs. Federação" — "Estado de São Paulo" — 13 de outubro de 1961.

[3] *Rui Barbosa* — "Escritos e Discursos Seletos" — Editora José Aguilar Ltda. — Rio de Janeiro — 1960 — pág. 352.

Áustria e da Alemanha, desfizeram a argumentação fundada na incompatibilidade teórica entre as duas formas políticas. As regras constitucionais concretas operaram a compatibilidade entre regime parlamentar e forma federal, preservando as peculiaridades nacionais na organização do Poder.

2. Não dispõe, entretanto, o Direito Constitucional Brasileiro de antecedentes normativos, no plano da organização técnico-jurídica, e de antecedentes reais, no domínio da atividade política, relacionados com a estrutura e o funcionamento do regime parlamentar no Estado-membro ou no Estado Federado. O parlamentarismo do Império Brasileiro, que se implantou e se desenvolveu no Segundo Reinado, dentro do modelo do regime parlamentar consuentudinário ou convencional, difundido no século XIX, sob a influência das práticas do regime britânico, não favoreceu a criação do regime parlamentar nas Províncias. A implantação do regime parlamentar provincial não encontrou adeptos nos Partidos. *Tavares Bastos*[4], defensor da descentralização e do fortalecimento das Províncias, sustentava a inconveniência do regime parlamentar nessa unidades, alegando que

> "*...aconteceria, muitas vezes, haver um Presidente de Partido oposto à Assembléia, e por outro lado um Ministério de confiança da Assembléia e antipático ao Presidente*".

João Camilo de Oliveira Tôrres[5], profundo conhecedor das instituições imperiais e competente formulador da teoria política do Império, lamentava a inexistência do parlamentarismo provincial, "solução que seria a mais apropriada e conveniente de acordo com o espírito do regime".

A Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional), de 2 de setembro de 1961, que instituiu a breve experiência republicana do regime parlamentar, chegou a prever a introdução do governo de Gabinete nos Estados, determinando a adaptação das Constituições Estaduais ao modelo federal, em prazo que não se cumpriu pela antecipada revogação da Emenda nº 4 e o restabelecimento do Governo presidencial pela Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963.

Na falta de antecedentes que possam oferecer as indicações da experiência brasileira, seja na ordenação normativa ou no funcionamento real do regime parlamentar, a introdução do regime parlamentar nos Estado Federados, se a manifestação plebiscitária de 21 de abril de 1993 lhe for favorável, deverá louvar-se na primazia da Constituição Federal em tema de decisão política fundamental, como o regime de governo, e nos subsídios recolhidos nas Constituições Federais que adotaram o regime parlamentar na União e o ampliaram ao Estado Federado.

A primazia da Constituição Federal na organização do regime de governo e na fixação dos princípios e das normas centrais que a Constituição do Estado deve observar já se encontra incorporada ao Direito Constitucional Brasileiro, dispondo de longa tradição doutrinária e de técnicas apropriadas para sua defesa. Essas técnicas

[4] *Tavares Bastos* — "A Província" — Companhia Editora Nacional — 2ª edição — 1937 — pág. 127.
[5] *João Camilo de Oliveira Tôrres* — "A Democracia Coroada" — Livraria José Olympio Editora — Rio de Janeiro — 1957 — pág. 387.

estão incluidas na competência do Supremo Tribunal Federal, como *Guarda da Constituição,* em missão que o Excelso Pretório exerce nas decisões proferidas na *jurisdição concentrada* da Ação Direta de Inconstitucionalidade e na *jurisdição difusa* do Recurso Extraordinário.

As Constituições Federais do Canadá, de 1867 e 1981, da *Austrália* de 1900, da *Índia* de 1950, da *Áustria* de 1920, da *Alemanha* de 1919 (Weimar) e de 1949 (Lei Fundamental de Bonn) contêm as soluções que consagraram a compatibilização entre parlamentarismo e federalismo e ofereceram as propostas técnicas de organização do regime parlamentar no âmbito do Estado Federado, destacando-se nesse conjunto a apreciável evolução e aperfeiçoamento registrados na prática do federalismo alemão nas duas fases representadas, respectivamente, pela Constituição de Weimar (1919) e pela Lei Fundamental de Bonn (1949).

3. As Leis Constitucionais do Canadá — o *Act* de 1867 e a *Canadian Constitution* de 1981 — não desenvolveram a organização do regime parlamentar em regras normativas, seguindo o estilo britânico do parlamentarismo convencional, construido ao longo do tempo, mediante o concurso fragmentário das Convenções Constitucionais. The British North America Act de 1867 limitava-se a prever a dissolução da Câmara dos Comuns do Canadá pelo Governador Geral (artigo 50) e autorizava a dissolução das Assembléias Legislativas de *Ontario* e *Quebec* pelo Vice-Governador da Província (*Lieutenant Governor of the Province*).

Em estudo dedicado ao "Systeme Constitutionnel Canadien", o Professor *J. R. Mallory,*[6] da Universidade McGill de Montreal, informa que, precedendo ao Ato Constitucional de 1867, emanado do Parlamento inglês, as Instruções do Governo Britânico de 1847 já recomendavam aos Governadores da América do Norte Britânica a formação de Conselho Executivo com a participação dos líderes do partido majoritário na Assembléia Legislativa, transpondo para o Domínio regra convencional do parlamentarismo inglês que, a partir do século XIX, fazia recair a escolha do Primeiro Ministro no líder do partido majoritário da Câmara dos Comuns. O Relatório *DURHAM* de 1837, em fase anterior ao documento constitucional de 1867, também preconizava a adoção do Governo de Gabinete nas Províncias, sob a direção de Conselho Executivo constituído por Ministros responsáveis perante a Assembléia Legislativa, instituindo o princípio da responsabilidade política do Gabinete. A Constituição do Canadá de *1981,* que corresponde ao chamado repatriamento da Constituição, para assinalar o texto votado pelo Parlamento do Canadá, manteve a laconicidade do Ato Constitucional de 1867, em relação ao regime parlamentar, cujas regras escritas são reduzidas, conforme a inpiradora fonte britânica do parlamentarismo convencional. Ampliando a matéria constitucional, sem o sacrifício de sua dominante laconicidade, a *Canadian Constitution de 1981* consagrou, em referência expressa, a figura do Primeiro Ministro do Domínio e dos Primeiros Ministros Provinciais, dispondo sobre a competência do Primeiro Ministro do Canadá para convocar uma conferência constitucional, com a participação dos Primeiros Ministros Provinciais, des-

[6] "Le Systeme Constitutionnel Canadien" — In "*Corpus Constitutionnel*" — Tomo II — Fascículo 1 — Leiden — E. J. Brill — 1974 — pág. 103.

tinada a apreciar assuntos diretamente ligados aos Povos Autóctones e a inclusão desses temas na Constituição.

A Constituição do Canadá não é texto de documento único. Ela se reparte entre as disposições ainda subsistentes do Ato da América do Norte Britânica de 1867, seus *Aditamentos* de 1866, 1871, 1907, 1915, 1930, 1940, 1960, 1964, 1965, 1974, 1975 e a *Constituction Act* de 1981, que compreende o Preâmbulo, a Carta dos Direitos e das Liberdades do Canadá, as Garantias às Línguas Inglesa e Francesa, os Mecanismos de Reforma Constitucional, os Direitos dos Povos Aborígenes, a Equalização das Disparidades Regionais, a Competência das Províncias para Explorar Recursos Naturais, Florestas e Energia Elétrica.

A Constituição da *Austrália* de 9 de julho de 1900 — "*The Commonwealth of Australia Constitution Act*" — consagrou a forma federal — denominada de Confederação Federal — *Federal Commonwealth* (art. 3) —, que resultou da união dos povos da Nova-Galles do Sul, de Victoria, da Austrália do Sul, de Queensland e da Tasmania em uma Confederação (*Commonwealth*) indissolúvel, sob a Coroa do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda, invocando as bençãos de Deus Todo Poderoso — "humbly relying on the blessing of Almighty God" —, como dispõe o seu Preâmbulo. A Constituição é breve no seu conteúdo. Abrange cento e vinte e oito artigos, dispostos em oito capítulos, tratando, sucessivamente, do Parlamento (arts. 1/60), do Poder Executivo (arts. 61/70), do Poder Judiciário (arts. 71/80), Finanças e Comércio (arts. 81/105), dos Estados-membros (arts. 106/120), Novos Estados (arts. 121/124), Disposições Gerais (arts. 125/127) e Modificação da Constituição (art. 128). A natureza federal do Estado evidencia-se na repartição de competências, destacando os poderes enumerados do Parlamento, para fazer as leis que assegurem a paz, a ordem e o bom governo da Confederação — "... power to make laws for the peace, order and good government of the Commonwealth" — (art. 51 — (1)/(XXXIX)), na atribuição de autonomia constitucional aos Estados (art. 106) e no reconhecimento de poderes próprios dos Estados (art. 107). Típica Constituição de organização dos Poderes, finalidade que exaure o seu conteúdo material, o texto não cuidou da ordenação normativa do regime parlamentar. O funcionamento do regime obedece ao estilo britânico do parlamentarismo convencional, desvinculado de regras formais na Constituição.

A *Índia* não difere do Canadá e da Austrália, no que diz respeito ao parlamentarismo predominantemente convencional, dentro da concepção britânica difundida nas antigas Colônias. A longa Constituição da Índia, de 26 de janeiro de 1950, reservou pequeno espaço nos trezentos e noventa e três artigos do texto para abrigar regra escrita identificadora do regime parlamentar. Na Constituição Federal, a filiação parlamentarista está limitada a referência ao Primeiro Ministro, que preside o Conselho de Ministros (art. 74 (4)) e ao princípio da responsabilidade solidária do Conselho de Ministros perante a Câmara do Povo (art. 73 (3)). A Constituição Federal projetou na organização do Poder Executivo dos Estados a figura do Primeiro Ministro, que preside o Conselho de Ministros (art. 163 (1)) e o princípio da responsabilidade solidária do Conselho de Ministros perante a Assembléia Legislativa do Estado (art. 164 (2)).

O parlamentarismo indiano pode ser incluido entre as formas *semi-presidenciais* do regime parlamentar, nas quais o Presidente da República detém soma apreciável

de poderes. É a situação que se consagra na Constituição da Índia, quando atribui ao Presidente a nomeação do Primeiro Ministro (art. 75 — 1) e condiciona a permanência dos Ministros em suas funções à vontade do Presidente (art. 75 — 2). Essas regras são também aplicáveis ao Governador dos Estados (art. 164 (1)), nas relações com o Primeiro Ministro e os Ministros das Províncias.

A Constituição da *Áustria* de *1920,* revista pela Lei Constitucional de 7 de dezembro de *1929,* encerra outro modelo da associação entre forma federal de Estado e regime de governo parlamentar, dotado de originalidade num e noutro domínio, de forma a singularizar o texto austríaco, tanto pela concepção federalista, como pelo regime parlamentar nele estruturado.

O Presidente da Federação é eleito pelo povo (art. 60) e a ele cabe nomear o Chanceler Federal (Primeiro Ministro) e, mediante proposta deste, os Ministros, formando o Governo Federal (*Bundesregierung*) presidido pelo Chanceler (art. 69). O Governo Federal, que se compõe do Chanceler Federal, do Vice-Chanceler e dos Ministros, é responsável perante o Presidente da Federação, que poderá exonerá-los, coletiva ou individualmente (art. 70), e perante o Conselho Nacional (*Nationalrat*), sob a forma de recusa de confiança ao Governo Federal no seu conjunto ou a determinados membros do Governo (art. 74. (I)). Não há regra expressa sobre o regime parlamentar nos Estados, seja na designação de autoridade, de órgão desse regime ou do princípio de responsabilidade. Regras dessa natureza restringem-se à Federação e não se estenderam aos Estados (Lander). Trata-se de matéria da Constituição do Estado (Land), sem norma constitucional-federal que imponha, previamente, a figura do Chanceler, do Conselho de Ministros ou do princípio da responsabilidade política naquela Constituição. Acentuando os poderes presidenciais, que fazem do parlamentarismo austríaco outro caso de *regime semi-presidencial,* a Constituição autoriza que a Assembléia Legislativa do Estado (Landtag) possa ser dissolvida pelo Presidente da Federação, mediante proposta do Governo Federal e aprovação do Conselho Federal (Art. 100). A responsabilidade que a Constituição Federal prevê para o Governo do Land (Governador, Vice-Governador e outros membros), é a responsabilidade constitucional por violação da lei, sujeita a acusação e julgamento perante o Tribunal Constitucional Federal (art. 142 — 2 — (c) (d)). A responsabilidade constitucional não se confunde com a responsabilidade política.

4. É no constitucionalismo federal da Alemanha, representado pela Constituição de Weimar, de 1919, e pela Lei Fundamental de 1949, que se localizam as formas mais desenvolvidas do parlamentarismo estadual. Há vivo contraste entre a laconicidade, a brevidade e mesmo o silêncio que as Constituições do *Canadá,* da *Austrália,* da *Índia* e da *Áustria,* em épocas diversas, dispensaram ao regime parlamentar, de modo geral, e ao regime parlamentar estadual, de forma particular, e a extensão normativa que a *Constituição da Alemanha de 1919* e a *Lei Fundamental de 1949* dedicaram à organização e ao funcionamento do regime parlamentar. Essas Constituições se inscrevem no ciclo constitucional do *parlamentarismo racionalizado,* expressão afortunada que se deve a *Mirkine Guetzévitch*[7], para designar o enquadramento jurídico

[7] *Mirkine Guetzévitch* - "Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel" — Paris — Marcel Giard — 1931 — pág. 17.

nas regras escritas da Constituição do processo político de funcionamento do regime parlamentar. A Constituição de *Weimar* regulava a confiança e a recusa de confiança no Governo e suas conseqüências (Art. 54). Atribuia ao Chanceler a fixação das diretrizes da política e o tornava responsável perante o *Reichstag* (Art. 56). Autorizava a dissolução do *Reichstag* pelo Presidente da República e a convocação de novas eleições (Art. 25). A Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha — *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* —, de 23 de maio de 1949, organiza o regime parlamentar nas regras sobre a eleição do Chanceler (art. 63 (1)), a nomeação e a exoneração dos Ministros Federais, precedidas de indicação do Chanceler (art. 64 (1)), a competência do Chanceler Federal para fixar as linhas fundamentais da política e assumir a responsabilidade decorrente (art. 65), a moção de censura construtiva (art. 67 (1)), em inovadora modalidade de responsabilidade política, pela qual o *Bundestag* só poderá censurar o Chanceler Federal se lhe designar um sucessor pelo voto da maioria de seus membros, quando solicitará ao Presidente da República a exoneração do Chanceler e o Presidente será obrigado a dar seqüência ao pedido e nomear o candidato eleito. O voto de confiança proposto pelo Chanceler Federal e rejeitado pelo *Bundestag,* pela maioria de seus membros, assegura ao Presidente Federal, mediante proposta do Chanceler Federal, dissolver o *Bundestag,* dentro do prazo de vinte dias, ressalvado ao *Bundestag* sustar a dissolução, elegendo outro Chanceler Federal, por maioria de seus membros (Art. 68 (1)). As funções do Chanceler Federal expiram com a reunião de novo *Bundestag* e as dos Ministros, neste caso, ou quando findarem, por outras razões, as funções do Chanceler Federal (Art. 69 (2)). A racionalização do parlamentarismo, como se vê, envolveu ampla regulamentação de seu complexo funcionamento na Lei Fundamental.

O parlamentarismo estadual alcançou apreciável extensão normativa na Alemanha Federal, quer no período de vigência da Constituição de *Weimar,* de 1919, como na fase da Lei Fundamental de 1949, ora sujeita às modificações impostas pela unificação territorial, política e econômica do Estado alemão.

No primeiro período constitucional, o parlamentarismo estadual projetou-se nas Constituições do *Lander* da *BAVIERA, BADEN, HESSEN,* e da *PRÚSSIA,* entre outras.

A Constituição da *Baviera,* de 14 de agosto de 1919, dedicou ao regime parlamentar regulação minuciosa, abrangendo peças fundamentais do mecanismo característico do regime. Logo no parágrafo 4 da Seção inaugural do texto declarou-se que o Gabinete é a autoridade executiva suprema, sendo nomeado pelo *Landtag* (Câmara ou Assembléia Legislativa) e responsável perante esse órgão. Dispondo sobre as atribuições e direitos do *Landtag,* reafirmou a responsabilidade do Gabinete e dos Ministros (páragrafo 53); prevê a moção de desconfiança contra o Gabinete ou os Ministros, individualmente (parágrafo 55); disciplina a apresentação da moção (parágrafo 55 — II — III — IV); define a competência do Gabinete na direção da Administração (parágrafo 57 — I); a nomeação do Gabinete pelo *Landtag;* a eleição do Ministro-Presidente pela Câmara ou Assembléia; a designação dos Ministros e dos Secretários de Estado (parágrafo 58 — II); reiterou a regra da confiança do *Landtag* (parágrafo 59) e a da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado perante a Câmara ou Assembléia (parágrafo 59 — II).

A Constituição de *Baden,* de 21 e março de 1919, atribuindo a função executiva

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ao *Gabinete (Staatsministerium),* oriundo de eleição pela Assembléia ou Câmara Estadual (parágrafo 8), estruturou juridicamente o órgão, oferecendo sua composição, nomeação, destituição, competência e responsabilidade. Os Ministros são eleitos pelo *Landtag.* Anualmente, a Câmara Estadual designa, entre os Ministros, o Presidente do Estado (parágrafo 52). A Câmara poderá destituir, por maioria absoluta de seus membros, o Gabinete, coletivamente, ou qualquer Ministro, individualmente (parágrafo 53).

A Constituição de *Hessen,* de 12 de dezembro de 1919, e a Constituição da *Prússia,* de 30 de novembro de 1920, consagraram a estrutura colegiada do Gabinete (Const. de *Hessen* — art. 37. Const. da *Prússia* — art. 44), a figura do Ministro-Presidente do Estado, eleito pela Câmara ou Assembléia (*Hessen* — art. 37 — *Prússia* — art. 45/), a competência do Ministro — Presidente do Estado (*Hessen* — arts. 38.40 — *Prússia* — arts. 46/47 (1)); o princípio da responsabilidade política perante a Câmara Estadual (*Hessen* — art. 38. *Prússia* — art. 57 (1) — (2) — (3) — (4) — (5) — (6) — (7)), que recebeu ampla regulamentação normativa na Constituição da *Prússia,* particularizando a confiança coletiva ou individual, o voto de desconfiança ou moção de desconfiança, a dissolução da Assembléia, a questão de confiança.

A adoção do parlamentarismo estadual prosseguiu nas Constituições dos Lander da Alemanha no período do segundo após-guerra, seja nas Constituições que precederam à vigência da Lei Fundamental da República Federal de 1949, como as da *Baviera* de 1º de dezembro de 1946, do *Saxe,* de 28 de fevereiro de 1947 e da *Renânia-Palatinado,* de 13 de maio de 1947, e nas Constituições Estaduais posteriores à vigência da Lei Fundamental, de 1949, nos casos das Constituições da *Renânia do Norte-Vestefália,* de 28 de junho de 1950 e de *Baden-Würtemberg,* de 11 de novembro de 1953.

O Professor *Christian Pestalozza,* na Introdução a uma coletânea de Constituições Estaduais da Alemanha[8], assinalou que todos os Estados-membros da Federação adotam o sistema parlamentar de Governo. Neles, o Parlamento controla o Governo, que depende da confiança do primeiro. Voto de confiança, por iniciativa do Governo (Gabinete), e voto de desconfiança, proposto pelos Deputados, são técnicas usuais no parlamentarismo estadual, o qual acolheu, também, a inovação da moção de censura construtiva, que obriga a maioria a eleger o novo Chefe do Governo, quando se verificar a perda da maioria política pelo Presidente do Gabinete.

O parlamentarismo estadual na República Federal da Alemanha, que se distingue pelo apreciável conjunto de normas constitucionais estruturadoras do regime na Constituição do Estado, dispõe de peças e de instrumentos comuns, indicando a consolidação da experiência e o perfil homogêneo do regime de governo.

As Constituições Estaduais, de modo geral, integram na estrutura do parlamentarismo estadual o Presidente do Estado, Ministro-Presidente ou Presidente do Conselho e os Ministros, que formam o Governo ou Gabinete. O Presidente do Estado é eleito pela Câmara ou Assembléia Estadual. Os Ministros são indicados pelo Presidente do Estado ou do Conselho e aprovados pela Assembléia. O Presidente do Estado ou do Conselho determina as diretrizes políticas do Governo, sendo responsável politicamente perante a Assembléia. A responsabilidade política pode ser coletiva, quando alcançar o Gabinete, ou individual, para cada Ministro. Constituem peças

[8] "*Verfassungen der Deutschen Bundeslander*" — Deutscher Taschenbuch Verlag — 1981.

da responsabilidade política a questão de confiança, a moção de censura, o voto de desconfiança.

Essas características do parlamentarismo estadual da Alemanha são extraídas das regras jurídicas das Constituições da *Baviera* e da *Hessen,* ambas de 1º de dezembro de 1946, do *Saxe,* de 28 de fevereiro de 1947, da *Renânia Palatinado,* de 13 de maio de 1947, da *Renânia do Norte-Vestefália,* de 28 de junho de 1950 e de *Baden-Würtemberg,* 11 de novembro de 1953.

Na ausência de qualquer precedente brasileiro no domínio do parlamentarismo estadual, a experiência constitucional alemã poderá indicar soluções normativas, para utilização no período de adaptação da Constituição do Estado às modificações da Revisão Constitucional de 1993, na parte do regime de governo parlamentar, se o plebiscito de 21 de abril recolher manifestação popular favorável ao Governo de Gabinete. É óbvio que a aplicação cautelosa do figurino alemão do parlamentarismo estadual, ora cogitada por se tratar da mais evoluída criação no conjunto dos Estados Federais contemporâneos, pressupõe o acatamento da Constituição do Estado Federado ao modelo de governo parlamentar que for adotado pela Constituição Federal.

5. A eventual introdução do regime parlamentar no Estado Federado deverá inspirar-se no tipo de Governo Parlamentar estabelecido na Constituição Federal. A escolha do regime de governo corresponde a uma decisão política fundamental e decisão dessa natureza não poderá ser adotada, primariamente, pela Constituição do Estado. No Estado federal brasileiro, a auto-organização constitucional dos Estados está submetida aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e o exercício dos poderes reservados aos Estados não poderá transpor o círculo dos poderes vedados.

A autonomia constitucional do Estado-membro tem sua origem na Constituição Federal, mediante a atribuição dos poderes reservados de auto-organização e de legislação, submetidos um e outro a regra conceitual limitadora, segundo a qual aos Estados se reservam todos os poderes que, implicita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição. O enunciado que denomino de regra conceitual está cristalizado na concepção brasileira de Estado Federal e identifica a permanente natureza jurídica do Estado-membro nas Constituições Federais. Em face desses pressupostos, o futuro constituinte estadual, se o sistema parlamentar obtiver a preferência popular no plebiscito, extrairá da Constituição Federal as regras de organização e de funcionamento do regime parlamentar que lhe caberá implantar no ordenamento constitucional do Estado. Será um trabalho de transplantação e de reprodução de normas constitucionais federais em que a predominante simetria constitucional poderá, em regras não essenciais, receber abrandamentos em função de peculiaridades estaduais, especialmente nos casos da terminologia política. Nos Estados, o Conselho de Ministros será o Secretariado ou o Conselho de Governo, o Presidente do Conselho ou Primeiro Ministro terá a denominação mais modesta de Chefe do Secretariado ou de Presidente do Secretariado, e o Secretário dispensará a designação de Ministro, como, aliás, já se consagrou no regime presidencial.

A implantação do regime parlamentar nos Estados não deverá ser automática. O poder de auto-organização do Estado impõe a sucessividade entre a adoção do regime parlamentar na União e sua posterior introdução na Constituição do Estado,

para a adaptação que caberá ao constituinte estadual promover. É esse o procedimento que ficou consagrado nas Propostas de Emendas Constitucionais nº 4-B — 1948 (art. 4º), nº 4-C — 1948 (art. 4º), nº 3 — 1956 (art. 2º das Disposições Transitórias), nº 23 — 1964 (art. 2º — Disposições Transitórias), na Emenda Constitucional nº 4 — Ato Adicional — de 2 de setembro de 1961 (art. 24), no Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais de 1986 (Disposições Gerais e Transitórias — art. 32) e no Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, de novembro de 1987 (art. 6º, parágrafo 1º do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias). Esses textos previam prazo certo ou faziam a daptação depender do termo do mandato dos Governadores para implantar o parlamentarismo estadual.

6. As Constituições Federais que adotaram o regime parlamentar na União e nos Estados Federados, dentro da normatividade de conteúdo variável, nada dispuseram sobre a aplicação do regime de governo no âmbito do Município.

A *Constituição da Áustria,* no título dedicado aos Municípios ou Comunas (*Gemeinde*), contém a regra geral que a administração dos Lander será organizada com fundamento no princípio da descentralização (*Selbstvewaltung*) administrativa (art. 115). Esclareceu que as Comunas (*Ortsgemeinden*) e os Distritos (*Gebietsgemeinden*) são as circunscrições administrativas e as coletividades administrativas descentralizadas dos Lander (art. 116 — 1). As Comunas são subordinadas aos Distritos e esses se subordinam aos Lander ou Estados (art. 116.2). A Constituição mencionou os órgão das Comunas e dos Distritos (art. 119.1), o sistema eleitoral aplicável (art. 119.2), a formação de Comissões Administrativas especiais para os diferentes setores da Administração (art. 119.4), a competência do Poder Legislativo Federal para estabelecer as regras complementares sobre a organização da administração pública geral dos Lander ou Estados (art. 120.1) e assegurou aos Municípios ou Comunas determinados assuntos privativos (art. 120.3).

A *Lei Fundamental* (*Grundgesetz*) da Alemanha Federal, de 1949, que favoreceu, como a Constituição de *Weimar* de 1919, a propagação do parlamentarismo nos Estados Federados ou *Lander,* compartilhou o silêncio da Constituição da Áustria sobre o regime parlamentar no Município. Limitou-se a consignar que, nos *Lander,* nos *Kreisen* (subdivisão administrativa do *Land*) e nos Municípios ou Comunas (*Gemeinden*) o povo terá representação originária de eleições mediante sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto (art. 28). As Comunas ou Municípios são coletividades dotadas de autonomia administrativa, na forma da Lei (art. 28.2).

A *Constituição da Índia* de 1950, na sua complexa distribuição dos Estados em categorias diversificadas no Anexo I — Parte A — B — C —, não previu o regime parlamentar no ordenamento local. As Leis Constitucionais do *Canadá* — o *Act* de 1867 e a *Canadian Constitution* de 1981 — e a Constituição da *Austrália,* de 1900, adotaram igual comportamento, deixando de fazer qualquer recomendação no rumo do parlamentarismo local.

7. É interessante registrar que o silêncio em relação ao regime de governo no plano local é traço comum às Constituições Federais e às Constituições de Estados Unitários descentralizados.

A *Constituição da Itália* de 1947, que alargou a descentralização dentro do Estado Unitário pelo impulso dado às Regiões, freqüentemente apresentadas como novo tipo de Estado — o Estado Regional —, forma intermediária entre o Estado Federal e o Estado Unitário, não chegou a conceber o Governo Parlamentar nas Regiões, nas Províncias ou nas Comunas (*Comuni*). É certo que *Mortati* faz uma aproximação entre o Governo Regional, que se compõe do Conselho Regional (órgão legislativo), da Junta Regional (órgão executivo) e do Presidente da Junta, e a forma parlamentar de governo. Em linha de raciocínio, considera *Mortati*[9] que a eleição da Junta pelo Conselho pressupõe uma relação de confiança na base de um Programa, apresentado pelo Presidente da Junta e aprovado pelo Conselho. Faltando essa relação de confiança, surgirá o poder de destituição, no caso de recusa da confiança. O penetrante raciocínio jurídico do notável publicista italiano não decorre de norma expressa da Constituição e se ajustará melhor à concepção britânica do parlamentarismo convencional ou consuetudinário. A Constituição da Itália não construiu o parlamentarismo regional ou local, seja em regra isolada, para desenvolvimento na prática do regime, seja no conjunto sistemático das regras, para oferecer a estrutura racionalizada do regime de Governo.

A *Constituição da França* de 1958 não endereçou às Coletividades Territoriais da República — Comunas e Departamentos — qualquer regra identificadora do regime parlamentar (arts. 72/76).

A *Constituição da República Portuguesa,* de 1976, alterada pelas Leis Constitucionais de 1982 e 1989, introduziu regra do regime parlamentar no domínio das Regiões Autônomas, dispondo que "o Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembléia Legislativa Regional" e o seu Presidente é nomeado "tendo em conta os resultados eleitorais" (art. 233-3), sem estender regra dessa natureza às autarquias locais, as quais abrangem as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas (art. 238-1).

A *Constituição Monárquica da Espanha,* de 1978, que introduziu na organização territorial do Estado os Municípios, as Províncias e as Comunidades Autônomas, contemplou regra do governo parlamentar nas Comunidades Autônomas — forma mais avançada de descentralização política e territorial (art. 143-1) — ao estabelecer que o Presidente e os membros do Conselho de Governo (órgão executivo da Comunidade) serão politicamente responsáveis perante a Assembléia Legislativa (art. 152-1). Os Municípios não foram contemplados com regra de igual natureza (art. 140).

8. No caso brasileiro, a introdução do governo parlamentar no Município dependerá de prévia definição pela Constituição Federal, para autorizá-la ou negá-la na fase da adaptação da Constituição do Estado ao regime de governo parlamentar, se este regime merecer a aprovação do plebiscito de 21 de abril de 1993, consoante prevê a Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992.

As diversas Propostas de Emendas à Constituição, a Ato Adicional de 1961, o Anteprojeto da Comissão Constitucional de 1986 e o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte não cogitaram, ex-

[9] *Costantino Mortati* — "Istituzioni di Diritto Pubblico" — II — 8ª edição — Padova — CEDAM — 1969 — págs. 834/835.

plicitamente, do Regime Parlamentar no Município. Poder-se-ia admitir que a adoção ocorreria na adaptação da Constituição do Estado, dentro dos poderes implícitos do constituinte estadual. Todavia, esta não foi a concepção que predominou na vigência da Emenda Constitucional nº 4, responsável pela breve experiência do regime parlamentar republicano. Embora o Ato Adicional não contivesse proibição na cláusula adaptadora, a vedação emergiu na *Lei Complementar ao Ato Adicional,* de 17 de julho de 1962, que recebeu a incumbência de organizar o sistema parlamentar de governo (art. 22), na qual se disse que

> "os princípios do sistema parlamentar não se estenderão aos Municípios". (art. 47).

A validade da proibição em lei ordinária não chegou a ser questionada. A breve duração do regime não permitiu que, na adaptação da Constituição do Estado ao novo sistema de governo, fosse confrontada a regra da lei ordinária vedatória da extensão dos princípios do sistema parlamentar com os poderes constitucionais de auto-organização reservados ao Estado-membro.

A posição que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Município na organização política brasileira não me parece favorecer a exclusão do Governo Parlamentar no Município. A República Federativa, conforme declara a regra inaugural da Constituição, é formada pela *União indissolúvel* dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 1º). O Município é entidade que integra a organização político-administrativa da República Federativa, ao lado da União, dos Estado e do Distrito Federal (art. 18). A qualidade de ente da República Federal, atribuída pela Constituição ao Município, em tratamento que não encontra correspondência nas Constituições Federais estrangeiras, nem dispõe de precedente no Direito Constitucional Brasileiro do período anterior, torna o Município destinatário institucional do regime de governo que for preferido na Constituição Federal.

A introdução do regime parlamentar no Governo Municipal deverá ser decisão da Constituição da República. A Constituição dirá se a vigência do regime será imediata ou diferida no tempo, para recolher os frutos da experiência do Governo parlamentar na União e nos Estados. Dimensionará a aplicação do regime parlamentar, seja para estendê-lo a todos os Municípios ou recomendar aplicação inicial nos Municípios das Capitais e nos Municípios mais populosos. A Constituição Federal poderá recomendar a adoção do modelo completo nela estruturado ou limitar-se à aplicação de determinados princípios, com o do processo de escolha do Chefe do Secretariado local, o da responsabilidade política do Chefe do Secretariado, e a dos Secretários perante a Câmara Municipal, reduzindo ao mínimo o mecanismo das relações recíprocas entre o Executivo e o Legislativo.

A prática do regime parlamentar no Município, que encerrará um desafio político às lideranças locais, poderá constituir, com o tempo, um poderoso elemento de fixação e de consolidação do próprio regime parlamentar. Equivalerá ao treinamento nas bases do poder político, com a vantagem de preparar as sucessivas gerações de homens públicos que irão exercer os postos de comando no Estado e na União.