

# O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO

PROF. LAURO NOGUEIRA  
Catedrático de Direito Constitucional

Exmo. Sr. Diretor da Faculdade de Direito do Pará.  
Eminentes professôres.  
Mocidade estudiosa.  
Meus senhores.

Os meus colegas, os colegas de minha Faculdade, os colegas da Faculdade de Direito do Ceará, me deram a grata incumbência de, neste contacto que venho de manter convosco, através o concurso de Direito Constitucional, ha pouco realizado, — de vos trazer a mensagem de sua simpatia, de sua amizade e de sua fraternidade, eminentes mestres que neste templo de saber, ensinais, amais e culturais a Ciência do Direito.

Eis-me, pois, no cumprimento da promessa; e a palestra que vou entreter convosco por alguns momentos, subordinada ao título de “O Parlamentarismo e o Presidencialismo” não visa senão render-vos uma homenagem, mas uma sincera homenagem.

---

Conferência proferida em 20 de junho de 1955, na Faculdade de Direito do Pará.

O tema está muito em voga, é de ampla atualidade, constitue uma espécie de *slogan* nas altas esferas da política nacional.

*Parlamentarismo e Presidencialismo* são duas formas de govêrno que até ontem se entrechocavam, se contendiam, se excluíam, uma à outra.

A concepção moderna hoje — e parece um paradoxo — procura harmonizá-las, amalgamá-las, fundi-las, criando um tipo único entre as duas.

O Parlamentarismo perdeu a rigidez clássica de sua formação, estruturado até então no seu modelo específico na Inglaterra.

O século que atravessamos, êste século torturado, exausto cançado, o após-guerra, os novos *habitats* políticos, engendraram o *néoparlamentarismo*, o parlamentarismo racionalizado, da expressão de Mirkine-Guetzévith, e cujo figurino primacial foi a célebre Constituição de Weimar de II de agôsto de 1921.

Por sua vez, o presidencialismo variou, modificou-se, atenuou-se.

Os Constituintes de Filadélfia arquitetaram o famoso arcabouço daquela maravilhosa Constituição americana de 17 de setembro de 1787, a qual serviu de modelo à Constituição francesa de 4 de novembro de 1848 e à quase tôdas as constituições dos outros países da América, atravessando incólume mais de século e meio de existência, — *la doynne des Constitutions du monde* (Georges Brudeau, Manuel de Droit Constitutionnel, pág. 108), e considerada pelo eminente Gladstone — “*the greatest of man ever struck of at a given time.*”

Mas o presidencialismo acolá plantado ou formulado, à *outrance*, nas suas linhas mestras, com o correr dos tempos, abalou-se nos seus alicerces, algúres, e não houve mesmo como se não falar na *parlamentarização do presidencialismo*.

Deveras?!

Leia-se o genial Pinto Ferreira e aí, de olhos arregalados, em seu notável livro — “Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno” — (págs. 271 a 188) se nos deparará a novi-

dade berrante e estapafúrdia da infiltração parlamentarista no presidencialismo.

Quando a Constituição de Weimar, em seu Art. 41, estabeleceu a eleição do Presidente do Reich pelo povo alemão — *Art. 41. Der Reichspräsident wird vom ganzem deutschem Volke gewählt* —, fomentou-se certa dúvida sobre si ela pretendeu estipular, ou não, o presidencialismo.

Entretanto, o Art. 54 dela mesma, prescrevendo para o Ministério a confiança do Reichstag (Art. 54 — *Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags* —), solveu a pendência.

Assentou, com tôda a autoridade, ilustre jurista alemão: “*Das Deutsche Reich der neuem Verfassung ist eine repräsentative demokratische Republik, und ihre politische Form ist im wesentlichen Parlamentarismus gefunden worden*” (Dr. Otto Meissner, *Die Reichsverfassung*, pág. 25).

Se o parlamentarismo não se altera, não se transforma, não se diminue, não se desfaz, com o Presidente da nação vir, não das confusas assembleias políticas, mas das fontes democráticas populares; e se conserva, e se mantém, e se exercita, é que o parlamentarismo não possui mais as velhas características com que se organizou, se projetou, se desenvolveu.

O parlamento cedeu um tanto de seu primado para encarar a pessoa do chefe da nação, ou governo, não mais como pessoa sua, mas como pessoa do povo.

É o presidente forte, — “*l'idée dominante qui a guidé les Constituants (De Weimar), quand ils ont rédigé les dispositions relatives au Président (da República)*”, no dizer de René Brunet (*La Constitution Allmande du II Aout 1919*, pág. 179. V. também a pág. 148).

A conclusão a extrair-se é que tudo a evolução propende a transmudar, a retemperar, a aperfeiçoar.

A estabilidade humana é um mito, uma fábula, uma ficção...

As formas de govêrno são criações artificiais, produto da inteligência, do descortino, da capacidade do homem.

E quão precário é tudo isto!!!

Nós somos tudo no seio do universo; no seio infindo do universo nós não somos nada.

Tudo-nada; nada-tudo...

A inteligência que tudo produz, o talento que tudo aprimora, o gênio em que tudo excele, — não escapam à fatalidade da morte, à lividez da morte, ao exício da morte.

Mas... voltemos à nossa digressão.

As formas de govêrno são menos questão de invenção do que de adaptação.

São conhecidíssimos os versos de Pope:

*The forms of government let fool contests,*

*Whatever is best administred, is best...*

Estende-se, na hora presente, por todo o país, do Congresso Nacional à imprensa, um movimento em prol do parlamentarismo.

Na Constituinte de 1933-1934 surgiram algumas vozes neste sentido; mas não tiveram éco.

Na Constituinte de 1946, a onda veio maior, porém, ainda fraca.

Últimamente se vem arrastando pelo Congresso Nacional um projeto de reforma constitucional visando a implantação do parlamentarismo entre nós.

Fulminou-o, como relator da Comissão especial, em brilhante parecer, o deputado Afonso Arinos.

Eis, com que expressões, em conclusão:

“II. Quanto ao mérito:

1º) O presidencialismo é o sistema de govêrno que melhor corresponde às tradições e condições do Brasil, assim como às tradições e condições da América. O parlamentarismo nunca foi, de fato, praticado no nosso país, nem no nosso Continente, e quando o foi, nas fórmulas ou nas leis, nunca evitou o pater-

nalismo, a ditadura virtual, o governo pessoal e concentrado, em suma.

2º) O parlamentarismo é incompatível com o federalismo, tal como êste é concebido, praticado e necessário no Brasil (Avulso da Câmara dos Deputados, sôbre a Emenda Constitucional nº. 4-B-1948, pág. 71).

Mas vencerá tal projeto?

Parece-me que não; não acredito; não acho possível.

Antes de dizermos algo sôbre êle, examinemos o que seja na atualidade o parlamentarismo nos dois países onde êle viceja como padrão irreprochável — a Inglaterra e a França.

Será que, neles, êle contenta, satisfaz merece?

Serão a imortal França e a insuperável Grã-Bretanha, sob o domínio do parlamentarismo, oásis divino, céus abertos, seios de Abraão?

Inclito americano, Frederico Austin Ogg, professor na Universidade de Wiscosin, num excelente livro sôbre — *English Government and Politics* — descreve no “Prefácio” o quadro real da vida das instituições inglêsas:

*“Far from being finished and static, the system to be described is, however, itself dynamic and changing, and constantly under attack from a variety of directions. “This island”, averred Charles Dickens’ egregious Mr. Podsnap, “is blessed, Sir, by Providence, to the direct exclusion of such other countries as there may happen to be”. It is doubtful whether even Mr. Podsnap would have been capable of such complacency if he had been a contemporary of Baldwin and Ramsay MacDonald and Oswald Mesley. Certainly the Britain of our time is none too certain about its monopoly of Providential favor, whether in the domains of sea-power and world trade or in that of political organization and methods. Parliament has lost a good deal of its former prestige; cabinet “autocracy” is complained of; electoral arrangements are under fire as being antiquated and unfair; the traditional bi-party*

*system is in eclipse; a maior party clamors the country's footsteps in the direction of Italian corporativism". (Ob. Cit., págs. V e VI).*

Inglês de alta prosapia, John A.R. Marriott, estudando "*English Political Institutions*", observa, como feição marcante da Constituição Inglesa, a sua *irrealidade*.

Aqui suas palavras: "*It remains to notice another outstanding feature of the English Constitution — Its Unreality.*

*It has been said with much speciousness that in the English Constitution "nothing is what it seems or seems what it is". Bagohot doubtless had this characteristic in view when he declared, despite a Monorchy unequalled in dignity and splendour, despite a House of Lords, largely hereditary in composition, that we lived" under a veiled republic" (Ob. Cit., pág. 41).*

Em França, o carro do parlamentarismo se locomove triunfante, propiciando felicidade ao povo?

Vejamos França, não há negar, o parlamentarismo tem adeptos fervorosos.

Duguit, um deles, não hesita em escrever: "... je persiste à penser que notre système politique est encore le meilleur que puisse pratiquer un Etat républicain et que la manière dont il s' est comporté pendant la période la plus tragique de notre histoire en est une éclatante démonstration. Qu'il soit sans défaut, personne ne le prétend. Qu'il soit le système qui en a le moins, c'est ce que je ne puis me tenir de croire". (Traité de Droit Constitutionnel, Tomo II, pág. 831).

Esmein, publicista egregio, outro entusiasta, não discorda: "*Le gouvernement parlementaire qui est, en Europe, la forme presque unique de la pleine liberté politique, est un système admirable, qui unit et concilie deux termes presque opposés: la libre action du puvor exécutif et l'action toute-puissante des chambres sur le gouvernement*" (Éléments de Droit Constitutionnel, Tomo I, pág. 243).

Félix Moreau, autor de preciosa monografia — POUR LE RÉGIME PARLEMENTAIRE — onde lhe faz a mais vibrante das apologias, encomia-o: *“Le régime parlementaire est une forme du système représentatif caractérisée par la responsabilité politique des ministres devant les chambres. Cette forme est supérieure à toutes les autres, parce qu’elle est la plus naturelle, la plus commode, la plus prudente”*. (Ob. Cit., pág. 15).

Que do regime parlamentar em França?

Como funciona, bem ou mal?

As molas do seu mecanismo deslisam com empeço ou sem empeço, com ou sem estorvo, sem ou com embaraço?

Ouvi, srs., o verbo autorizado do príncipe dos constitucionalistas francêses, na época hodierna, Julien Laferrière:

*“Depuis un certain temps, ces imperfections du régime constitutionnel s’étaient accentuées. Du moins, étaient-elles plus vivement ressenties et dénoncées avec plus de véhémence. Il apparaissait que notre mécanisme gouvernemental, agencé pour des circonstances normales, s’adaptait mal aux conditions exceptionnelles en face desquelles nous étions placés dans l’ordre politique, économique, financier, social et international. De tous côtés, on dénonçait l’existence d’une “crise du parlementarisme”, d’une “crise du régime”, d’une “crise de la démocratie”, et l’on proclamait la nécessité de réformes que certains estimaient devoir porter sur la structure même de l’Etat. “La réforme de l’Etat”, la formule était devenue courante”*. (Manuel de Droit Constitutionnel, pág. 828).

Mas o Achilles dos argumentos contra o parlamentarismo francês: a fragorosa derrota da França, na segunda guerra mundial, deve-se menos à sua fraqueza militar, à penúria de seus exércitos, ao desaparelhamento de sua máquina bélica do que à inépcia de seu govêrno, às suas dissensões internas, ao desastre de sua administração pública.

Haverá, assim, maior condenação para o parlamentarismo, na pátria de Vitor Hugo, do que aquela vergonhosa e dolorosa capitulação?!...

Que também mór argumento em prol do presidencialismo que o espetáculo que nos oferece a grandiosa e majestosa nação americana, o maior, em todos os sentidos, dos países do mundo, descomunal na guerra e na paz, enorme na paz e na guerra?

O nosso consagrado mestre Dr. Waldemar Ferreira, na sua recentíssima "História do Direito Constitucional Brasileiro", salienta com justeza: "O presidencialismo está em crise!, grita-se na França e na Itália. Onde, entretanto, aquele está a produzir os mais profícuos resultados, é nos Estados Unidos da América". (Ob. Cit., Prólogo, pág. 8).

*Res, magis quam verba, loquuntur...*

— Libelo tremendo, de abafar, de escacha pessegueiro, saído da bôca dos cépticos, dos maldizentes, dos iconoclastas contra o presidencialismo: êle vai dar na irresponsabilidade, ou na ditadura...

*Sancta simplicitas!!!*

O que leva à irresponsabilidade ou à ditadura o presidencialismo, não é a letra da lei que o traduz, mas o abuso, a corrupção, a deturpação dela.

Desde John Adams que os americanos se proclamam, quanto ao seu govêrno, como "*a Government of laws, not of men*".

Não irreguemos ao sistema o que é defeito, falha ou ineficiência dos homens.

O govêrno de leis é regido, porém, pelos homens e afinal êle é, não o que as leis querem, mas o que querem os homens.

Entre nós, o presidencialismo tem provado bem ou mal?

Nem tão bem, que não possamos aperfeiçoá-lo, nem tão mal que devamos proscrevê-lo.

O panorama política, que se debuxa no país, está, infelizmente, saturado de mazelas.

O parlamentarismo as corrigirá, ou as aumentará?

Precisa fixar-se a atenção para êste quadro para que com uma reforma precipitada não se venha piorar a situação.

O emplastro pode não curar o doente...

E daí virá o desespero, a inconformação, a irresignação.

Para nós, adotemos o que Roger Pinto explanou para os Estados Unidos:

*“L’institution d’un gouvernement parlementaire, préconisée en 1885 par Wilson, souhaitée aujourd’hui par certains, n’est cependant qu’une vue de l’esprit. Elle ne résoudrait même pas, à notre sens, le problème politique américain. Elle affaiblirait l’exécutif sans assurer une action concertée, stable et puissante du cabinet et des chambres. Elle se heurte aux traditions, aux habitudes et à l’expérience américaines. L’introduction d’un régime parlementaire aux États Unis présente les mêmes obstacles que l’introduction d’un régime présidentiel en France.”* (LA CRISE DE L’ÉTAT AUX ETATS UNIS, pág. 82).

Não me parece, porém, que a nossa Constituição, além do mais, em seus dispositivos, abra margem a uma reforma para o regime parlamentar.

Reputo a federação incompatível com o parlamentarismo.

E a minha opinião tem ótimos patronos, ou padrinhos.

Fala Assis Brasil: “A observação nos mostra que nenhuma nação organizada federativamente pratica o governo de gabinete. Pelo contrário, são tôdas presidenciais...” (Do Governo Presidencial na República Brasileira, pág. 135).

Na sua erudita monografia “O Regimen Presidencial”, Joaquim Luís Osório, tem um capítulo, o capítulo II, sob o título — “Incompatibilidade entre o regimen parlamentar e o sistema federativo” no qual evidencia, com o pêsso da razão e a fôrça da lógica, esta incompatibilidade.

Rui Barbosa, na sua magistral plataforma política, lida na Bahia, em 15 de janeiro de 1910, ponderou: “Mas com o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadecem as formas parlamentares. A êle, na República, se liga essencialmente o presidencialismo”... (Plataforma citada, pág. 21).

João Barbalho é mais radical; e para quem “não tem cabida, nem explicação, assim, o govêrno de gabinete, o chamado *parlamentarismo*, no regimen republicano.” (Comentários à Constituição Federal Brasileira, pág. 201), afirmando mais que “não se conhece exemplo de república federativa com semelhante regimen.” (Ob. Cit., pág. 202).

Weimar foi exemplo histórico que contradizia a afirmativa de Barbalho; mas o famigerado Hitler “*stripped the Lander of all their autonomous rights.*” (Arnold Brecht, *Federalism and Regionalism in Germany*, pág. XIV), prevalecendo, afinal, como verídica a afirmação de nosso douto Barbalho.

Mas, em sendo assim, como assim o é, ou melhor, retomando o fio de nossas idéias, não se compadecendo o parlamentarismo com a federação, no Art. 217, § 6º da Constituição atual há uma proibição clara, evidente, verdadeira, que não tolera, não consente, não permite a implantação de parlamentarismo na vigência desta Constituição.

Eis referido Art. 217, parágrafo 6º: “Não serão admitido como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.”

Se a Federação se acha ligada ao presidencialismo, como a unha à carne; se a Federação não vige senão dentro nêle; se não se admite, em nossa lei magna, projeto que venha abolir a federação; se a Federação não se harmoniza com o parlamentarismo, apodítico é que enquanto não fôr estirpado do corpo de nossa Constituição o citado Art. 217, § 6º, não é possível uma proposição, que reformando dita Constituição, implante o parlamentarismo no Brasil.

Melhor explicando-me, com efeito, para que o parlamentarismo seja forma de govêrno na nossa pátria, fazem-se mister duas emendas constitucionais, uma após outra: a primeira cancelando aquêle artigo, o Art. 217, § 6º; a segunda proclamando o parlamentarismo, depois do cancelamento da cláusula mencionada.

Mas não nos preocupemos com formas de govêrno.

Nenhuma há perfeita, definitiva, irreprochável.

Dugut, o sábio Duguit, disse alhures: "*L'éternelle chimère des hommes est de chercher à mettre dans les constitutions la perfection qu'ils n'ont pas eux mêmes.*" (Traité de Droit Constitutionnel, vol. II, pág. 835).

Constituição perfeita em gente ignara, néscia, ignorante, atrasada, imperfeita, transpõe as barreiras do lógico, do razoável, do possível...

Quando em 1923, o ex-Presidente Dr. Artur Bernardes aventou o problema da revisão constitucional, em uma mensagem ao Congresso Nacional, houve certa repulsa à idéia.

A imprensa governista verberou a reação e um dos seus órgãos mais autorizados, a "Gazeta de Notícias", bem me lembro, em editorial escaldante, profligou os que se opunham à revisão por uma manobra baixa e indecente, cujo fim seria privar o ex-Presidente, há pouco falecido, apôr o seu nome à reforma constitucional.

O dispautério provocava risos.

Mas isto era mesmo a maior condenação às emendas projetadas, que, afinal, venceram.

Como se ia reformar uma Constituição, que tinha nos costados trinta e poucos anos de vigência, sem se conhecer a mesma devidamente?!

Como?!

O nosso presidencialismo vem da Constituição de 24 de fevereiro de 1891 e não variou, até hoje, nas outras Constituições posteriores.

A atual o encampou amplamente...

É cedo demais para qualquer modificação substancial na Constituição brasileira de 18 de setembro de 1946, uma criança insonte de menos de nove anos.

Por enquanto, *sit ut est...*

Não cogitemos de reformas de fachadas.

Penetremos fundo no problema.

Eduquemos o povo para compreender bem as novas instituições.

Eduquem-se os nossos políticos, os nossos dirigentes, os nossos governantes, os nossos estadistas, os nossos homens, para bem exercê-las, bem compreendê-las, bem entendê-las e melhor praticá-las.

A Constituição é um símbolo.

Ela simboliza a própria pátria.

E dentro nela há tudo, sem dúvida alguma, tudo, que possa fazer a grandeza do Brasil e a felicidade de todos os Brasileiros...