

# PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

PROF. HENOCH DA SILVA REIS

*Catedrático de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito do Amazonas*

SUMÁRIO:— 1. — Ligeiras considerações históricas sobre o Parlamentarismo na Inglaterra e na França. 2. — Conceito e características do Parlamentarismo. 3. — O Parlamentarismo no Brasil Imperial. 4. — Presidencialismo: conceito e traços distintivos. 5. — Críticas ao Presidencialismo. 6. — O “Ato Adicional”.

1. — Num belo e erudito estudo sobre a natureza da Constituição britânica, afirmam BENNETTMUNRO e MORLEY AYEARST que o homem civilizado recebeu sua inspiração religiosa do Oriente, seu alfabeto do Egito, sua álgebra dos árabes, sua escultura da Grécia e muito de sua filosofia legal de Roma. Mas, quanto às suas idéias e processos políticos, êle os deve mais à Inglaterra do que a qualquer outra nação do mundo. (Cf. WILLIAM BENNETT MUNRO and MORLEY AYEARST, — *The Governments of Europe*”, pág. 15.)

---

*Conferência proferida no auditório da Faculdade de Direito da Universidade do Ceará, na sessão comemorativa do 15º aniversário da Constituição Federal.*

De verdade, a Inglaterra madrugou na prática das instituições políticas liberais; sonhou, desde cedo, com a Liberdade, porventura não tanto por amor dessa mesma Liberdade, mas principalmente pela necessidade de viver num clima de paz, de segurança, tranqüilidade e prosperidade. Não por conquistar a Liberdade abstrata e filosófica da doutrina francesa, característica do gênio latino, — a *Liberty*, — mas a Liberdade positiva, de conteúdo prático, — a *Freedom* — a Liberdade sempre acompanhada do seu objeto: liberdade de opinião, liberdade de imprensa, liberdade de culto, liberdade de reunião, etc.

Enquanto a França e os demais países do continente europeu ainda se arrastavam nas práticas medievais e se inspiravam no Direito Romano, segundo a fórmula: “a vontade do príncipe tem força de lei”, já a Inglaterra lutava galhardamente em prol das garantias legais, opondo ao arbítrio do rei os direitos dos barões, as franquias da Igreja e os foros dos Municípios.

Vários fatores concorreram para a formação do espírito liberal das instituições políticas inglesas, entre os quais se podem ressaltar, segundo alguns autores, a sua formação étnica, verdadeiro amálgama de povos fortes e livres:— celtas e saxônios, dinamarqueses e normandos; a flexibilidade de sua Constituição, que se vem formando e transformando no decorrer dos séculos, de concerto com as tendências e necessidades do povo, com a ausência de doutrinas abstratas, destituídas de qualquer sentido e conteúdo práticos. Por último, o seu insulamento do continente, fator que SHAKESPEARE levou em grande conta na evolução do seu povo e cantou nestes versos memoráveis, de peregrina beleza:

“This precious stone set in a silver sea,  
Which serves it in the office of a wall,  
Or as a moat defensive to a house  
Against the envy of less happier lands.”

Foi desse espírito de Liberdade e dessa disposição de luta pela conquista dos direitos do Homem, que surgiu o Parla-

mento inglês, arma poderosa de combate ao poder pessoal dos monarcas.

A princípio, simples reunião de barões e bispos, foi o Parlamento se ampliando, a partir de 1213, até constituir-se no Parlamento Modelo de 1295, convocado por Eduardo I, para prosseguir na luta ininterrupta através dos séculos, colhendo aqui e ali as vitórias que ficaram gravadas em documentos como a Magna Carta, a Petição de Direitos, a Declaração de Direitos, o Ato da Grande Reforma, e tantos outros marcos que atestam o gênio político liberal da antiga soberana dos mares.

Como acentua ESMEIN, o governo parlamentar inglês é um produto da história e não da razão inventiva. — “On y est arrivé progressivement; si bien que, dans sa forme dernière, c'est une solution qui est imposée d'elle-même.” (A. ESMEIN, — “Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé”, pág. 125, 4ème. ed.)

De feito, o regime não foi elaborado por juristas, nem sua técnica se acha escrita em qualquer documento. Pelo contrário, o sistema de governo parlamentar apareceu como consequência da evolução da própria sociedade inglesa, e sua implantação representa a vitória da Democracia. Sua consolidação operou-se através de muitas vicissitudes e o regime só se configurou com as características com que se apresenta nos tempos modernos, quando o Gabinete, oriundo do Conselho Privado do Rei, começou a tornar-se independente do monarca e passou a gravitar em torno do Parlamento, o que se operou somente com a vitória da Revolução de 1688, data da Declaração de Direitos, marco imperecível que assinala o fim do poder pessoal do Rei.

Estava configurado o sistema parlamentar: faltava-lhe apenas a total autonomia do Gabinete, com a responsabilidade política dos ministros perante o Parlamento.

A sua perfeita maturidade e plenitude, no entanto, só se cumpriram, segundo a opinião autorizada de um jurista, com as reformas de 1832, 1867 e 1884. (Cf. A. MACHADO PAUPÉRIO, — “Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegiado”, pág. 61.)

Na França, só muito tarde conseguiu o Parlamentarismo atrair a atenção dos homens de Estado e se incorporar às instituições políticas daquele país.

A Constituição de 1791 e as que se lhe seguiram, até à do 22 *frimaire*, Ano VIII, afastaram-se do sistema parlamentar inglês. Deve-se êste alheamento, no entender de ESMEIN, a que os homens públicos franceses, que conheciam o regime, consideravam-no contrário aos princípios abstratos, e, ao mesmo tempo, sabendo da corrupção que então lavrava no Parlamento britânico, acreditavam haver uma relação necessária entre essa corrupção e o papel dos ministros nas câmaras inglesas, e por isso, detestando uma, desprezavam por igual o outro. (Cf. A. ESMEIN, op. cit., pág. 148.)

Sòmente com a Carta de 4 de junho de 1814 é que a França aceitou o govêrno parlamentar.

— “La Charte était muette quant aux relations entre l'exécutif et le Parlement”, — comenta GEORGES BURDEAU, — “Or, sur ce point, la pratique politique suivie pendant la Restauration est d'un intérêt qui dépasse celui de la Charte elle-même. Par son fonctionnement, le régime introduisit, pour la première fois en France, le Parlamentarisme.” — (“Droit Constitutionnel et Institutions Politiques”, 239.)

Com a Constituição de 1848, que pela primeira vez organizou a República na França com a figura de um presidente, estabeleceu-se um misto de parlamentarismo e de poder pessoal. Certos traços dessa Constituição, comenta ESMEIN, parecem implicar o govêrno parlamentar, quando, por exemplo, não excluem do ministério os membros da assembléia legislativa; mas, ao mesmo tempo, outras disposições são de molde a repelir o govêrno de gabinete, uma vez que o Presidente da República era responsável por seus atos e não tinha o direito de dissolver o corpo legislativo. (Cf. A. ESMEIN, op. cit., págs. 156/7.)

A Constituição de 14 de janeiro de 1852, redigida por Luís Napoleão, desferiu um golpe profundo, não só no parlamentarismo francês, como também no próprio sistema representativo. “Jamais en France on n’avait été plus loin du gouvernement parlementaire”, — comenta o eminente Professor da Faculdade de Direito de Paris, nos seus “Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé”.

Com as Leis Constitucionais de 1875, implanta-se novamente o sistema de gabinete na França, que se estende até 11 de junho de 1940, — data dos primeiros atos constitucionais editados pelo Marechal Pétain. (Cf. GEORGES BURDEAU, op. cit., pág. 286.) Ressurge o sistema em 1946, com a Constituição de 27 de outubro, para sofrer novas restrições, com a Constituição de 4 de outubro de 1958, sob a inspiração do General De Gaulle.

2. — Sobre o conceito do sistema parlamentar, escreve o autor de “Naissance de Nouvelles Démocraties”, — Mr. SIDNEY D. BAILEY:

— “On raconte qu’un jour on fit faire à un écolier un devoir consistant à décrire un éléphant. Après plusieurs tentatives il remit une feuille de papier sur laquelle on lisait:— “Il est impossible de décrire un éléphant, mais n’importe quel imbécile en reconnaîtrait un en le voyant.”

Si l’on demandait de définir le gouvernement parlementaire c’est le genre de réponse que l’on serait tenté de faire. Aucune définition simple n’est satisfaisante. Cela vient en partie du fait que le gouvernement parlementaire n’est pas un élément statique du mécanisme constitutionnel, mais un procédé dynamique; en partie également de ce que tout jugement porté sur le gouvernement parlementaire risque de soulever plus de questions qu’il n’en peut résoudre.

Cette difficulté peut être illustrée si l’on se réfère au Parlement britannique de Westminster. Quand le

gouvernement parlementaire fit-il ses débuts en Grande-Bretagne? Avec la réunion du "Model Parliament" en 1295? Avec les débuts du gouvernement de Cabinet durant la première partie du XVIIIème siècle? Avec l'adoption de la première loi de réforme électorale en 1832? Avec l'accès au suffrage universel en 1928? Il suffit simplement de poser ces questions pour démontrer l'impossibilité de donner une définition précise et invariable. Le gouvernement parlementaire, en Grande-Bretagne comme ailleurs, n'a pas atteint une forme définitive. Il ne l'atteindra probablement jamais.) — (Págs. 6 e 7)

No entanto, é indispensável conceituar o sistema, para melhor compreendê-lo.

Para PINTO FERREIRA, "Parlamentarismo é o regime em que, sobre a base de uma separação atenuada de poderes, o govêrno é praticamente exercido por um gabinete dependente da confiança da maioria parlamentar e revocável pela vontade desta." — ("Teoria Geral do Estado", Vol. III, pág. 169.)

ADÉRSON DE MENEZES, jovem jurista amazonense, em livro recentemente publicado, — "Teoria Geral do Estado", — define o parlamentarismo como "o tipo de govêrno representativo que, com base nas relações estreitas dos poderes, coloca o executivo sob a confiança do legislativo e conduz a vida estatal equilibrada, mediante as técnicas da responsabilidade política do gabinete e da dissolução parlamentar". (Op. cit., pág. 334.)

ESMEIN assim o conceitua:

"Le gouvernement parlementaire n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle pousée à ses dernières limites." A ESMEIN, op. cit., pág. 117.)

FELIX MOREAU, no seu trabalho "Pour le Régime Parlementaire", estabelece que "le régime parlementaire est une forme du système représentatif caractérisée par la responsabilité politique des ministres devant les Chambres". (pág. 15.)

E assim podiam-se enfileirar centenas de definições de autores graves, tôdas no sentido de considerar o sistema parlamentar baseado na responsabilidade política dos ministros perante a câmara popular, dissolução parlamentar e predomínio da maioria.

Quanto às características do sistema, ESMEIN aponta estas três como essenciais ao seu funcionamento:

“1º — Les ministres doivent être pris dans le parti qui réunit la majorité dans le Parlement, ou tout au moins dans la Chambre des députés, lorsqu’il y en a deux;

2º — Le Cabinet doit être *homogène*, puisqu’il agit comme corps décidant en conseil les actes gouvernementaux;

3º — Les ministres sont politiquement et solidairement responsables de la politique du gouvernement devant les Chambres, qui les contrôlent et les interrogent au besoin.”

(Op. cit., pág. 118 *usque* 120.)

PINTO FERREIRA, por sua vez, assinala os seguintes princípios norteadores do regime em estudo:

a) Existem duas figuras titulares do poder executivo, uma sendo o Presidente da República e outra o Presidente do Conselho de Ministros ou Gabinete, mas o Presidente da República é politicamente irresponsável, não pode ser destituído normalmente por uma moção de desconfiança do Parlamento, visto que apenas promulga e referenda os atos do Gabinete.

b) A autoridade do Presidente da República é sobretudo moral, aconselhando e ponderando a política e a administração geral, cuja responsabilidade compete ao ministério.

c) Normalmente, na organização do gabinete, quando existe o Presidente da República, êste escolhe um dos líderes parlamentares para *Premier* e êste por sua vez convida outras figuras de eminência para constituir o gabinete, que deve contar com o apoio da maioria da Câmara.

d) O Gabinete se mantém no poder enquanto tem a confiança da maioria parlamentar, devendo demitir-se em caso de uma moção de desconfiança partida da dita maioria, exceto se o executivo dissolver a assembléia popular, não podendo porém dissolvê-la uma segunda vez pelo mesmo motivo, e então

deverá retirar-se definitivamente do poder.” (“Teoria Geral do Estado”, II, 170.)

J. BARTHÉLEMY, em sua “Introduction du Régime Parlementaire en France”, com referência à Carta de 1814, ensina:

“Quant à la responsabilité politique, la Charte contient certaines règles que l'on considère aujourd'hui comme caractéristiques du régime parlementaire: 1<sup>o</sup> — la compatibilité des fonctions ministérielles avec celles de pair ou de député (art. 54); 2<sup>o</sup> — L'entrée des ministres aux Chambres; 3<sup>o</sup> — le droit de prendre la parole quand ils le demandent; 4<sup>o</sup> — le droit de dissolution. Sans doute ces règles font partie de tout système parlementaire; mais il n'est pas à dire que, partout où elles existent, il y eut un régime parlementaire.” (Op. cit., pág. 9.)

Doutrina, por sua vez, MIRKINE GUETZEVITCH:

“Lembremos somente que a essência do parlamentarismo moderno reside na aplicação política e governamental do princípio majoritário. O povo vota; os eleitos reúnem-se, nomeiam, formam um governo. Assim o povo *elege* — pela voz da Assembléia — o seu Governo. Todo o alcance político do parlamentarismo está aí e só aí. Todas as fórmulas que dizem respeito à responsabilidade política do Gabinete são apenas definições caducas. O sentido *político* do parlamentarismo define-se por uma só fórmula: a maioria deve ter *seu* Executivo, seu Gabinete. Assim aparece o fenômeno que havíamos chamado a *primazia política do Executivo* sob o regime parlamentar.” (BORIS MIRKINE-GUETZEVITCH — “Evolução Constitucional Européia”. Tradução de Marina de Godoy Bezerra, pág. 32).

RUY BARBOSA define e caracteriza o sistema parlamentar nesta magnífica síntese doutrinária:

“Dentre os princípios decretados nas Cartas modernas, uns são cardeais, outros acessórios, uns necessários, outros contingentes. Estabelecei nelas a soberania do povo; conferi à representação dêle o arbítrio do impôsto; e tereis criado o governo parlamentar, cujo definitivo estado, cuja fórmula essencial é a supremacia da delegação popular, encarnada numa corporação eletiva.” — (“Teoria Política”, pág. 76 — Clássicos JACKSON, Vol. XXXVI.)

3 — AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, brasileiro dos mais ilustrados no cenário político e cultural de nossa terra, em erudito parecer elaborado como relator da comissão especial da Câmara dos Deputados, criada para examinar a emenda constitucional da autoria do Deputado Raul Pila, que instituía o sistema parlamentar de govêrno no Brasil, afirma, entre outras teses, que “não houve parlamentarismo no Império”. Baseou-se o eminente jurista e pensador patricio na letra da Constituição de 1824, — “que não cogitava da responsabilidade política dos ministros, básica no parlamentarismo” (pág. 24), assim como na existência do Poder Moderador, “espécie de equilíbrio entre os outros podêres do Estado”... (pág. 22), o qual podia demitir os ministros, sem a manifestação de desconfiança do Parlamento. E o festejado autor de “Um Estadista da República”, em apoio de sua tese, refere episódios da nossa história política e opiniões de comentadores da nossa primeira carta magna, que, no seu entender, constituem prova evidente de que nunca se praticou o regime parlamentar durante o Império.

Lamento discordar, até certo ponto, do ilustrado mestre, cujas lições sempre foram e continuam a ser de real proveito no meu aprendizado da ciência política, e o faço com o respeito que lhe devo e as cautelas que recomenda a sua cultura, o seu valor e a sua vida devotada ao trabalho, ao estudo e à causa do Brasil.

Todos sabemos que o funcionamento de um sistema político não está todo espelhado na letra da Constituição, e, muitas vezes, se processa mesmo à margem dos textos constitucionais.

A lição de RUY BARBOSA, neste sentido, é clara e proveitosa. Assim preleciona o pensador patricio:

— “Daí, em todos os países constitucionais, a par da Constituição escrita, essa outra Constituição, superior àquela, que Freeman denomina a “Constituição convencional”, que um ilustre estadista conservador, entre nós, chamou a “Constituição viva”, e cuja preponderância a certas partes, mais ou menos aparatosas, da legalidade estrita, perfeitamente se exprime naquela sábia frase de Hallam, que nossa jurisprudência co-

num aos povos regidos parlamentarmente via o que êle chama *as altas leis constitucionais*". (Op. et loc. cit., 77.)

O estudo da história política brasileira mostra que tôdas as lutas verificadas quer no Primeiro, quer no Segundo Império, tiveram sempre por alvo o ataque ao poder pessoal do Imperador e a centralização administrativa e governamental, no rumo, portanto, do parlamentarismo, avêso ao poder pessoal, e da Federação.

É sintomático aquêle voto hostil de José Bonifácio o Moço, com que a Câmara recebeu o novo gabinete conservador, chefiado por Itaboraí, em substituição ao gabinete liberal de Zacarias, demitido pelo Imperador e sustentado por grande maioria parlamentar. A menção do fato está no esplêndido trabalho — "Estudos de Direito Constitucional":

— "A Câmara viu com profundo pesar e geral surprêsa o estranho aparecimento do atual gabinete, gerado fora do seu seio e simbolizado por uma nova política, sem que uma questão parlamentar tivesse provocado a queda do seu antecessor." pág. 25.)

Êste protesto, êsse pesar, essa geral surprêsa da Câmara revela a existência, no seio do Parlamento, de uma consciência parlamentar, da prática do sistema do govêrno de gabinete, que se vinha processando, ao lado dos textos frios da Lei Magna.

Em comentários ao artigo 101, número 6, da Constituição de 1824, — "O Imperador exerce o poder moderador — nomeando e demitindo livremente os ministros de estado", ensina RUY BARBOSA:

— "E tão certo é que, no Brasil como na Inglaterra, o "livremente" do texto constitucional não converte os ministros em funcionários da coroa; tão certo é que, aqui como lá, essa dependência vital do gabinete para com a casa temporária é um fato essencialmente constitucional; tão certo é que, entre nós também, a responsabilidade política dos ministros, responsabilidade absoluta e decisiva, ante o parlamento, a que, no exterior da Constituição parece opor-se aquêle advérbio, é, no interior dela, um princípio dominante: tão certo é isso que,

neste país, como no Reino-Unido, os ministérios sabidamente filhos do patronato real sempre irritaram a opinião, e passaram sempre como espúrios.” (Op. cit., 79/80.)

Ouçamos o testemunho de um estudioso do assunto, o escritor JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TÔRRES, em seu magistral trabalho — “A Democracia Coroada”:

“A Constituição, em seu texto, não era parlamentarista, pois reconhecia ao Imperador o direito de nomear e demitir *livremente* os seus ministros. Em compensação, porém, lançava as bases do sistema de gabinete, com a distinção real entre as atribuições do Poder Moderador e as do Poder Executivo, o primeiro exercitado pelo Imperador privativamente e o segundo por intermédio dos ministros responsáveis.” (Op. cit., pág. 109.)

Não era, certamente, o parlamentarismo amadurecido, em perfeito funcionamento, praticado como na Inglaterra, sua pátria de origem e onde já contava muitos séculos de experiência. Mas era o sistema de gabinete, dando os seus primeiros e vacilantes passos, como acontece com quase tôdas as instituições novas, tôdas as instituições brasileiras que se vêm aperfeiçoando com o tempo, tomando as características genuinamente nacionais; até porque nenhum regime, nenhuma prática institucional funciona com a mesma perfeição, com as mesmas peculiaridades em países diferentes. Sofrem a influência do meio, da índole, da cultura e da tradição do povo.

Mas, “o resultado é que o sistema parlamentar funcionava... de cabeça para baixo” — comenta OLIVEIRA TÔRRES. “O Imperador mudava os ministérios e êstes as Câmaras. Êste foi o único processo regular de oposições chegarem ao poder que jamais tivemos. Não havendo opinião pública organizada, nem meios de penetração em grandes massas do nosso povo, nem condições materiais e espirituais para eleições livres — D. Pedro II, usando de sua função de Poder Moderador, de fiel da balança, substituía-se ao povo e dava vitória à oposição.” (Op. cit., pág. 111.)

Assinala um autor que “da mesma forma pela qual o governo de gabinete foi introduzido na Grã-Bretanha, por não falar Jorge I corretamente o idioma inglês, no Brasil nasceu da pequena idade do monarca”. “Praticamente”, — prossegue o escritor — “desde 1843, a figura do primeiro ministro — ou pelo menos de um “ministro principal” — era visível com todas as suas características. Afinal, em 1847, criou-se a Presidência do Conselho de Ministros, por iniciativa do ilustre Paula Souza.” (OLIVEIRA TÔRRES, op. cit., 110.)

Vale a pena ouvir a palavra de JOAQUIM NABUCO:

— “O regime parlamentar foi-se constituindo lentamente entre nós. A compreensão da Constituição variou fundamentalmente de geração em geração. “Eu creio que a Constituição é uma lei que ainda não está bem entendida nem desenvolvida em leis regulamentares que hão de ir pouco a pouco aparecendo e passando em tempo próprio”, dizia Alves Branco no Senado (10 de julho de 1841). Era essa mesma idéia que Antônio Carlos exprimia (junho de 1841) da seguinte forma: “Senhores, a Constituição foi feita às carreiras; quanto mais nela medito, mais me persuado que quem a fez não entendia o que fazia.” A Constituição não tinha sido feita às carreiras; o regime parlamentar é que tinha nascido de repente e precisava tempo para se desenvolver.” (“Um Estadista do Império”, I, 71.)

E assim conclui o grande escritor de “Um Estadista do Império”:

— “O regime é verdadeiramente parlamentar; não há em S. Cristóvão um gabinete oculto, mudas ministeriais prontas para os dias de crise; a política faz-se nas câmaras, na imprensa, nos comícios e diretórios eleitorais, perante o país.” (Op. cit. I, 348.)

Em apoio da tese da existência do parlamentarismo no Segundo Império, embora funcionando com falhas e imperfeições, vale trazer à colação este depoimento do Prof. MACHADO PAUPÉRIO, no seu magistral trabalho “Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegiado”:

— “Entre 1847 e 1889, quando se proclamou a República, aplicou-se também, no Brasil, então sob o Império, o sistema parlamentar. / — O nosso parlamentarismo, como o inglês, e como o chileno, que se desenvolveu de 1891 a 1925, à margem da Constituição presidencialista de 1833, evoluiu com as nossas instituições, baseado apenas em dois princípios constitucionais: o da irresponsabilidade do imperador e o da supremacia do Poder Moderador.

.....

A prática parlamentarista formou-se aos poucos, aos embates da Câmara com o Governo. — / — A primeira demissão coletiva do Ministério teve lugar em 1838, sob a liderança de BERNARDO DE VASCONCELOS. — / Em 1843, porém, a praxe da solidariedade passou a ter lugar. Ao demitir-se AURELIANO DE SOUZA, ministro dos Negócios Estrangeiros, em face de uma censura da Câmara, solidarizou-se e demitiu-se todo o Gabinete. — / — Muito influiu a argúcia de D. PEDRO II para modelar o sistema nascente. Convencido de que o Ministério devia ter a confiança da Câmara, encarregou o senador CARNEIRO LEÃO de organizar um novo Gabinete. Estava praticamente criado o cargo de presidente do Conselho de Ministros. Pouco depois, porém, em 1847, por decreto de 20 de julho, criava D. PEDRO II legalmente o cargo, consagrando-se, assim, ostensivamente, o Governo de Gabinete no Brasil.” — (Op. cit., págs. 79/80.)

4. — *Presidencialismo*: Foi êste sistema — o Parlamentarismo — que os homens de 1889 encontraram no Brasil, quando proclamaram a República, a Federação e o governo presidencialista.

Segundo a conceituação do Prof. ADÉRSON DE MENEZES, na sua tese “Do Mandato Político na Democracia Representativa”, “o Presidencialismo é a forma de governo representativo que, baseando-se na independência e harmonia en-

tre o executivo e o legislativo, assegura ao Presidente da República certa preeminência na direção da vida do Estado” — (Op. cit., pág. 75.)

Na opinião de MACHADO PAUPÉRIO, “o regime presidencial pode ser encarado como adaptação da Monarquia ao Governo republicano, desde que dá indiscutível prestígio e poder ao presidente da República”. — (Op. cit., pág. 11.)

No que diz respeito às características do sistema presidencialista, não há discrepância entre os autores, podendo-se apresentar as apontadas por MACHADO PAUPÉRIO, na obra já mencionada:

1º — “O presidente pode constituir o Ministério e convocar o Congresso, em caso de vacância; 2º — pode colaborar na legislação por intermédio da iniciativa, cabendo-lhe mesmo, em certos casos, iniciativa originária e exclusiva; 3º — pode usar do direito de veto, total ou parcial, quanto à produção legislativa do Congresso, mas esse veto pode ser anulado mediante uma maioria, geralmente dois terços dos representantes políticos.” (Op. cit., pág. 12.)

O Presidencialismo surgiu pela primeira vez com a Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787 e tomou vulto com o desenvolver do povo americano. No entanto, jamais os *makers* do documento de Filadélfia pensaram na figura de um presidente da República com os poderes que esse titular foi adquirindo através da evolução da grande nação do Norte. É a lição de MUNRO:

— “This great office” — a presidência da República — “the greatest in the world to which any man can rise by his own merits, was not intended to be what it has become. The architects of the American governmental system did not have in mind the creation of a chief executive who would be more than a king, or more than a prime minister. Their idea was that the post would be one of honour and leadership rather than of commanding authority. When they decreed that “the executive power shall be vested in a President” they did not

realize that some day these nine words would serve to consolidate the largest amount of authority ever wielded by any man in a democracy. They did not realize that with the growth of the nation this office would inevitably become the focus of all federal authority and the symbol of national unity.” (WILLIAM BENNETT MUNRO, — “The Government of the United States”, pág. 146.)

Dos Estados Unidos o sistema passou para o Brasil, com suas técnicas, adaptadas às nossas condições, à nossa evolução política. Tornou-se, também, o regime preferido pelas nações do Novo Continente, como o Parlamentarismo o foi pelas nações da Europa.

O Brasil viveu o Presidencialismo desde o advento da República até aos primeiros dias de setembro corrente, quando as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda constitucional nº 4, denominada “Ato Adicional”, instituindo o sistema parlamentarista em nosso País.

5. — Como o Parlamentarismo, o Presidencialismo tem tido os seus defensores e os que lhe apontam os males, responsabilizando-o pelas crises que provoca e pelo abastardamento das instituições políticas. Entre êstes últimos, destaca-se o Prof. JOSÉ AUGUSTO que, no longo período de 1915 a 1955, militou na política nacional, honrando os mandatos de Deputado Federal, Senador Federal e de Governador do Rio Grande do Norte. As críticas endereçadas ao Presidencialismo pelo ilustre brasileiro, êle as traduz em treze proposições, tôdas bordadas de comentários, citações doutrinárias e fatos históricos.

Ei-las, em síntese:

1º) O presidencialismo é contrário a um tempo à história do Brasil e às suas aspirações;

2º) repousa sôbre um princípio renegado pela ciência: o princípio da separação e divisão dos poderes;

3º) Leva à ditadura, ao govêrno de um só;

4º) conduz o País à preocupação exclusiva da eleição pre-

sidencial, em prejuízo do exame e solução dos problemas de interesse nacional;

5º) Acarreta contínuas inquietações, motins, revoltas, revoluções;

6º) Desvia as forças armadas de sua missão institucional;

7º) Abala a economia nacional e arrasa as finanças públicas;

8º) Elimina os homens capazes da direção da coisa pública;

9º) Impede a formação dos partidos políticos de caráter nacional, canalizadores naturais das aspirações nacionais;

10º) Gera a irresponsabilidade dos governantes;

11º) Torna fácil a corrupção e a ela conduz inevitavelmente;

12º) É, atualmente, repudiado pela opinião dos mais autorizados tradutores do pensamento nacional, como é, também, em toda a América Latina;

13º) É desarmônico com as necessidades e imposições do mundo moderno, no qual não há um só homem capaz de por si só enfrentar e resolver os complexos e múltiplos problemas que os governos têm para solucionar, e daí o apelo aos técnicos. (“Carta Mensal”, — Nº 68, novembro, 1960, Ano VI, págs. 3 a 40.)

No entanto, há os que têm o sistema presidencialista como o único que se adapta às nações americanas.

#### 6. — *Ato Adicional:* a) *Sua constitucionalidade.*

Dentre os processos de reforma ou emenda da Lei Maior, os constituintes brasileiros de 1946 elegeram o da revisão pelo próprio poder legislativo, cercado essa técnica de cautelas, a fim de preservar o princípio da supremacia da Constituição. O artigo 217 da atual Constituição disciplina a matéria em foco. A emenda considera-se proposta quando apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros de qualquer das duas casas do Congresso Nacional, ou por mais da metade das assembleias legislativas estaduais, no decorrer de dois anos, devendo cada uma dessas assembleias manifestar-se pela maioria dos

seus membros. Quanto à aprovação da emenda, ela será considerada aceita, quando *a*) depois de submetida a duas discussões fôr aprovada por maioria absoluta de votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas, ou *b*) se aprovada, na mesma sessão legislativa, por dois terços de votos dos membros de cada uma das câmaras federais, em duas discussões.

A Emenda Constitucional que adotou o sistema parlamentar de govêrno em nosso País foi operada de acôrdo com a segunda alternativa, isto é, aprovada na mesma sessão legislativa, uma vez que obteve a votação qualificada de dois terços dos membros do Congresso, em duas discussões, em cada uma das casas legislativas.

Como é do conhecimento dos estudiosos do Direito Constitucional, o poder reformador, nos sistemas político-constitucionais do tipo brasileiro, não é onipotente, como ocorre na Inglaterra, cujo Parlamento não conhece raias à sua soberania, a não ser as indicadas pela moral, pelo direito das nações e pelos princípios consagrados e incorporados ao patrimônio político-jurídico da sociedade britânica, desde a Magna Carta.

Assim, há que opor barreiras ao poder reformador, o qual não deve confundir-se com o poder constituinte, como bem explanou o Prof. NÉLSON DE SOUZA SAMPAIO, em monografia que já se tornou indispensável a quantos queiram versar com segurança o tema referente à reforma constitucional.

O eminente catedrático de Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito da Universidade da Bahia distingue três espécies ou categorias de limitações do poder reformador, a saber: *a*) limitações temporais; *b*) limitações materiais e *c*) limitações formais, (“O Poder da Reforma Constitucional”, pág. 79.)

A única limitação temporal do poder reformador, com caráter de dispositivo permanente, consagrada em nossa Constituição, é a contida no artigo 217, parágrafo quinto, que veda a reforma da Lei Maior na vigência do estado de sítio.

As limitações formais, já apontadas, dizem respeito ao modo como se processa a emenda.

Quanto às limitações materiais, a Constituição Brasileira considera apenas duas: a Federação e a República (Art. 217, § 6.º).

O problema se estabelece quando se consideram as vedações materiais implícitas, aquelas que defluem da essência do regime democrático, federalista e republicano, porque ficam, em grande parte, ao sabor das interpretações jurisprudenciais e doutrinárias.

No entender do autor de "O Poder de Reforma Constitucional", "quatro categorias de normas constitucionais estão fora do alcance do poder revisor: 1ª — as relativas aos direitos fundamentais; 2ª — as concernentes ao titular do poder constituinte; 3.ª — as referentes ao titular do poder reformador; 4.ª — as relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional". (Op. cit. pág. 93.)

PINTO FERREIRA eleva a cinco "as decisões políticas fundamentais, que se podem descobrir em nossa lei fundamental: a) a decisão em favor da supremacia constitucional; b) a decisão em favor do princípio democrático; c) a decisão em favor do princípio liberal, sem os seus subprincípios de declaração de direitos e separação de poderes; d) a decisão em favor do princípio da igualdade e, afinal, e) a decisão em favor do princípio do federalismo". ("Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", I, 180).

Dentro dos princípios que norteiam a revisão da nossa Lei Maior, pode-se assegurar que o Ato Adicional não se operou ao arrepio de qualquer dispositivo consagrado explicitamente na Constituição, nem contrariou qualquer princípio implícito decorrente do nosso regime, baseado nos direitos fundamentais do homem.

A constitucionalidade, pois, da Emenda nº 4, que estabeleceu em nosso País o sistema parlamentar de governo, é evidente: nenhum argumento de valor rigorosamente jurídico se lhe pode opor.

Sou contrário aos que pensam que a emenda parlamentarista veio em má hora, não tanto porque mudou o sistema de governo brasileiro, senão porque aprovada em condições especialíssimas, durante uma crise profunda que abalou o País de norte a sul.

Estou convencido de que o Congresso Nacional, negando o *impeachment* contra o Presidente da República, às vésperas de assumir o elevado pôsto, subiu de ponto na opinião nacional, e, com aprovar a Emenda parlamentarista, conjurou uma situação sombria, que poderia trazer ao País as mais nefastas conseqüências, e, ao mesmo tempo, contribuiu, de modo efetivo, para o aperfeiçoamento da nossa democracia.

O momento afigurou-se-me oportuno e a solução da crise, do modo como se fêz, representa mais um atestado do civismo dos nossos homens públicos, e da compreensão e responsabilidade das Fôrças Armadas brasileiras.

As diferenças específicas, que extremam o parlamentarismo do presidencialismo, referem-se às relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Não que êsses poderes, no sistema parlamentarista, se confundam, naquela "*nearly complete fusion*" da lição de WALTER BAGEHOT, mas passam a se comportar de modo diferente, estreitando suas relações, para melhor realização dos fins estatais.

Assim, a emenda constitucional modificou, os capítulos II e III do Título I da Constituição, com reflexos acentuados no capítulo II do mencionado título, isto é, no que tange ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.

Encerra a Emenda quatro capítulos e vinte e cinco artigos, incluindo as disposições transitórias.

O capítulo primeiro trata do Poder Executivo; o segundo, do Presidente da República; o terceiro, do Conselho de Ministros, e o quarto, das disposições transitórias.

O Poder Executivo passa a ser exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a êste a direção e a responsabilidade da política do governo e da administração federal.

O Presidente da República é eleito, por cinco anos, pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta de votos, cabendo-lhe, entre outras atribuições, nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação dêste, os demais ministros, e exonerá-los, quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança.

Foram retiradas da competência do Presidente da República as seguintes matérias:

- a) iniciativa legislativa;
- b) relações com os Estados estrangeiros;
- c) poder regulamentar;
- d) decretação do estado de sítio, nos termos da Constituição;
- e) decretação e execução da Intervenção Federal, na forma da Constituição;
- f) prestação anual de contas perante o Congresso Nacional, atribuições que passam a ser exercidas pelo Presidente do Conselho de Ministros, conforme estabelece o art. 18 da Emenda.

Por outro lado, ficou mantido o instituto do "*impeachment*", reduzindo-se a responsabilidade do Presidente da República aos quatro itens do art. quinto, que correspondem aos quatro primeiros do artigo 88 da Constituição emendada.

O Conselho de Ministros é responsável coletivamente, e cada ministro, individualmente, perante a Câmara dos Deputados (art. 6º).

O Senado, segundo se vê do parágrafo único do art. 8º, passou a ter papel preponderante na escolha do Presidente do Conselho de Ministros, no caso de vaga e recusa, por três vezes, pela Câmara dos Deputados, do nome apresentado pelo Presidente da República.

O Conselho de Ministros, como é da essência do parlamentarismo, depende da confiança da Câmara dos Deputados, perante a qual comparecerá, depois de nomeado, a fim de apresentar seu programa de governo (art. 9º).

Confirmado o Conselho de Ministros pelo voto de confiança da Câmara dos Deputados, poderá o Senado Federal opor-se à sua composição, pelo voto de dois terços dos seus membros, mas a casa popular invalidará êsse veto, com o voto de maioria absoluta (art. 10º).

A apresentação da moção de desconfiança contra o Conselho de Ministros ou de censura a qualquer de seus membros, depende do mínimo de cinqüenta deputados e sua votação será por maioria de votos (art. 12º).

A Câmara dos Deputados pode ser dissolvida pelo Presidente da República, quando negar apoio ao Conselho de Ministros, em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três Conselhos. Nesta hipótese convocará o Presidente da República novas eleições, que deverão realizar-se no prazo máximo de noventa dias, ficando sem efeito a dissolução, se não se realizarem essas eleições (art. 14, §§ 1º e 2º). O cargo de Vice-Presidente da República foi extinto. (23)

Nos termos do art. 24, as constituições estaduais adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de govêrno, no prazo que a lei fixar e que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais governadores. Os demais mandatos federais, estaduais e municipais ficam garantidos.

O último artigo permite que a lei complementar da organização do sistema parlamentar de govêrno disponha sôbre a realização de plebiscito, que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta do sistema presidencialista, o que deverá ser feito, em tal hipótese, nove meses antes do termo do atual período presidencial.

Aí está, senhoras e senhores, em traços rápidos, em que consiste a Emenda que estabelece o sistema parlamentar de govêrno no Brasil.

Tenho para mim que, com a adoção do sistema parlamentar, o Brasil deu um passo à frente no caminho da Democracia. A Câmara dos Deputados passa a ter um papel muito mais

importante do que no regime presidencialista e, portanto, o povo vai influir, de mais perto, nos problemas do govêrno, através dos seus representantes. Por outro lado, o sistema, por ser uma forma aperfeiçoada da Democracia, e, por isso mesmo, mais complexo e delicado, requer, para o seu funcionamento, homens mais capazes e mais dedicados à causa pública.

Aí está o sistema parlamentar de govêrno.

Será mantido, ou voltaremos ao sistema presidencialista?

A experiência o dirá.

Mas, para a sua manutenção, é necessário que apareçam os expositores do sistema, que o interpretem e o mostrem tal qual êle é, com franqueza e lealdade, ensinando ao povo, aos estudantes, aos homens de negócios, aos sindicatos de classes, enfim, a tôdas às células vivas da nação, como o fizeram MADISON, HAMILTON e JAY, com o regime implantado nos Estados Unidos da América, pela Constituição de Filadélfia.

Minhas senhoras e meus senhores: não sou, devo deixar bem patente, idólatra do parlamentarismo, ou de qualquer outro sistema de govêrno, a não ser da Democracia, tal como a temos no Brasil: Democracia brasileira, garantidora dos direitos do Homem.

E por isto, ao terminar esta palestra no dia em que se comemora, em todo o Brasil, e de modo especial neste glorioso Ceará, a passagem do décimo quinto aniversário da nossa Lei Magna, quero deixar bem claro, nesta Casa, que é um esplendoroso templo de Saber e de Civismo, a minha fé na Democracia e nos destinos do Brasil. Na Democracia executada por homens de convicção e patriotismo. Na Democracia guardiã das liberdades fundamentais do homem, e, ao mesmo tempo, protetora dos direitos sociais; lembrando, principalmente aos jovens universitários do Ceará, dêste glorioso Ceará que também é meu porque cearenses eram meus avós, — quero lembrar aos universitários dêste grande Estado, aos universitários do Brasil, que, dentro do nosso regime, — parlamentarista ou presidencialista, podemos resolver todos os problemas brasileiros, sem necessidade de recorrer a sistemas de todo em todo

contrários à nossa índole, à nossa tradição e à nossa cultura, até porque, creio que os sistemas políticos não transformam os povos, como bem claramente mostrou MIRKINE-GUET-ZEVITH, nesta página singular de beleza doutrinária:

— “Os estudos de direito constitucional comparado proclamam a relatividade dos textos, das fórmulas e dos dogmas. Os textos não criam as democracias. Os homens e as idéias, os partidos e os princípios, as místicas e as afirmações, os costumes e as tradições, são os fatores determinantes de um regime.” (Op. cit., I,13.)