

# Tendências atuais dos Regimes de Governo

RAUL MACHADO HORTA

**CONTEÚDO:** 1. As formas políticas e o regime de governo. 2. O regime colegiado nas Constituições da Suíça e do Uruguai. 3. O regime de governo misto. 4. O regime soviético. 5. As formas plurais do regime parlamentar. 6. Os regimes semi-presidenciais. 7. As peculiaridades do regime parlamentar da República Federal da Alemanha. 8. Os Partidos Políticos e os regimes de governo. 9. O regime presidencial norte-americano e o «Governo de um só homem». 10. O regime presidencial brasileiro, ditadura presidencial e esgotamento do regime presidencial. 11. Decisão constituinte sobre o regime de governo brasileiro.

1. Há questão prévia, que deve ser elucidada, para o desenvolvimento deste tema. É a do conceito do regime de governo, assunto freqüentemente submetido a tratamento impreciso, tanto na terminologia brasileira, como na estrangeira. Com efeito, discorrendo sobre os conceitos de forma de governo, forma de Estado e regime político, o publicista italiano, Enrico Spagna Musso,<sup>1</sup> assinalou que, nessa matéria, “esiste una notevole confusione terminologica”, pois, as referidas expressões são usadas promiscuamente, sem unidade de conteúdo. O próprio Spagna Musso, não obstante a advertência por ele formulada, acaba conferindo a forma de Estado e a

---

1. ENRICO SPAGNA MUSSO. «Diritto Costituzionale». Volume primeiro, Padova, Cedam, 1976, pág. 145/146.

forma de governo sentido que não é dominante nas classificações dessas categorias, identificando, na forma de Estado, o que qualificamos de tipos de Estado e, na forma de governo, o próprio regime de governo, entendido este último como sendo a organização do governo. Outra distinção que se impõe, para efeito metodológico, é a que distingue o regime de governo do sistema político. Empregando a análise de Duverger,<sup>2</sup> o regime é formado por um conjunto de instituições coordenadas — Congresso, Presidente da República, Presidente do Conselho, Conselho de Ministros —, enquanto o sistema político, no qual se insere o regime de governo, é mais amplo, abrangendo as instituições políticas, as estruturas econômico-sociais, a ideologia e o sistema de valores, o contexto cultural e as tradições históricas. O sistema político identifica a realidade política de determinada comunidade estatal e nesse fenômeno social complexo a estrutura jurídico-constitucional, que é o domínio do regime governo, se integra como componente do todo.

Dentro da concepção formulada, o regime de governo cuida da organização dos poderes executivo e legislativo e das relações entre um e outro poder, em desdobramento do regime de governo preferido. Como técnica de organização do poder e, mais amplamente, do poder executivo, o regime de governo se identifica com três modelos constitucionais típicos: o regime parlamentar, o regime presidencial e o regime colegiado ou diretorial. Nesta primeira aproximação temática, localizamos os regimes na sua pureza estrutural. São os regimes puros e homogêneos. Na concepção de Georges Burdeau,<sup>3</sup> no regime parlamentar ou no governo de gabinete, o Conselho de Ministros é o comitê do partido que dispõe da

---

2. MAURICE DUVERGER. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Volume I, Presses Universitaires de France, Paris, 12ª edição, 1971, pág. 47.

3. GEORGES BURDEAU. «Traité de Science Politique». Vol. V, LGDJ, Paris, 1970, pág. 435.

maioria no parlamento e dirige a política do País, fundado na confiança da maioria parlamentar. No regime presidencial, a direção pertence ao Presidente da República, embora, contemporaneamente, a emergência do partido político tenda a reduzir a direção monocrática do Presidente. No regime colegiado, a nota típica é a direção coletiva do Poder Executivo, dando origem ao Conselho Executivo ou ao Governo Colegiado, eleito pelo Parlamento.

2. Regime parlamentar e regime presidencial, embora distantes na aplicação constitucional de seus modelos originais, — a Inglaterra do século XIX e a Constituição norte-americana de 1787 — são regimes de governo que se difundiram no universo constitucional do mundo. O regime de governo colegiado, que, para nos valermos da observação de Burdeau,<sup>4</sup> transpõe para o plano político os métodos de gestão de uma empresa industrial ou comercial, recebeu consagração praticamente circunscrita à Constituição da Suíça, na qual perdura, e às Constituições do Uruguai de 25 de novembro de 1917 e de 16 de dezembro de 1951, sob a inspiração da pregação de D. José Battle y Ordóñez e do ideário político do *batlismo*, que não mais subsiste como organização constitucional da República Oriental do Uruguai. Na Constituição Federal da Suíça, o Conselho Federal é a autoridade diretorial e executiva da Federação e se compõe de sete membros (art. 95), eleitos por quatro anos, pela Assembléia Federal (Conselho Nacional e Conselho dos Estados). O Presidente do Conselho Federal é o Presidente da Confederação, eleito pela Assembléia Federal, mandato de um ano, vedada a reeleição imediata (Art. 98). Ao contrário do Presidente da Confederação e do Vice-Presidente do Conselho Federal, que não podem ser reeleitos, os membros do Conselho Federal gozam de reelegibilidade indefinida. Jean-François Aubert, em seu

4. GEORGES BURDEAU. «Traité de Science Politique». Obra citada, pág. 437.

“*Traité de Droit Constitutionnel Suisse*”,<sup>5</sup> cita os casos de Conselheiros que alcançaram mandatos longevos de trinta e dois, vinte e nove, vinte e oito, vinte e sete e vinte e seis anos de exercício, esclarecendo que a duração média de permanência é de dez a onze anos.

A Constituição do Uruguai, de 26 de outubro de 1951, ratificada pelo plebiscito de 16 de dezembro daquele ano, dispunha que o Poder Executivo seria exercido pelo Conselho Nacional de Governo (artigo 149), integrado por nove membros eleitos diretamente pelo povo, mandato de quatro anos (art. 150), atribuindo-se a legenda majoritária seis cargos de Conselheiros (art. 151). Os Conselheiros não poderiam ser reeleitos (art. 153). A Presidência do Conselho Nacional de Governo seria rotativa, por período de um ano, recaindo a escolha em Conselheiro da legenda majoritária (Art. 153). As atribuições do Conselho Nacional de Governo eram exercidas conjuntamente com os Ministros respectivos e abrangiam atos de natureza executiva, como publicar as leis, o comando superior das Forças Armadas, a iniciativa de projetos de leis, nomear e demitir funcionários civis e militares, declarar a guerra, celebrar tratados, apresentar ao Poder Legislativo a mensagem anual sobre o estado da República (Atr. 168 - I - 23). A escassa maioria e a baixa porcentagem dos votantes no plebiscito de ratificação evidenciaram o retraimento popular, renunciando a mudança do regime de governo, o que, afinal, se consumou na reforma constitucional convertida na Constituição do Uruguai, de 24 de agosto de 1966 — uma Constituição de 332 artigos — aprovada pelo plebiscito de 27 de novembro de 1966. De acordo com esta Constituição, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, em conjunto com o Ministro, os Ministros respectivos ou o Conselho de Ministros (Art. 149). A Câmara dos Deputados responsabiliza os

---

5. JEAN-FRANÇOIS AUBERT. «*Traité de Droit Constitutionnel Suisse*». Vol. II, Éditions Ides et Calendes, Neuchatel/Suisse, 1967, pág. 529.

Ministros de Estado, censurando os atos de administração e de governo (Art. 147), através da desaprovação individual, plural ou coletiva. A desaprovação individual alcança um Ministro, a desaprovação plural mais de um Ministro e a desaprovação coletiva a maioria do Conselho de Ministros, impondo, respectivamente, quando aprovada pela maioria absoluta de votos, a renúncia do Ministro, dos Ministros ou do Conselho de Ministros (Art. 148). O Presidente da República, que é eleito diretamente pelo povo, poderá dissolver a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Senadores, vedando-se esta faculdade nos últimos doze meses do mandato presidencial e limitando a uma só vez o seu exercício durante o mandato, quando se tratar de desaprovação não coletiva. As amplas atribuições do Presidente da República (Art. 168, 1 até 26), convivendo com o emprego de mecanismos do regime parlamentar, como a censura, a desaprovação política, a destituição de Ministros e do Conselho de Ministros, o direito de dissolução e as instituições desse regime, permitem incluir o Uruguai no domínio do regime semi-presidencial.

3. A organização constitucional contemporânea vem abandonando o regime de governo puro, para adotar o regime de governo misto, seja no âmbito do regime parlamentar como no do regime presidencial. A análise dos regimes concretos revela o que Marcel Prélôt qualificou de “chevauchement des regimes”,<sup>6</sup> uma mistura de regimes, com afastamento do modelo puro, embora dele conserve traços característicos. O regime misto realiza a combinação e a justaposição de elementos diversos, tornando-se um tipo de síntese pela associação de princípios e regras heterogêneas de organização. Daí o regime misto por sistema ou princípio, como o *parlamentarismo dualista*, e o regime misto circunstancial, representado pelo *presidencialismo sul-americano*, — “que mal se distingue da ditadura

6. MARCEL PRÉLOT, JEAN BOULOUIS. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». 6ª edição, Dalloz, 1972, pág. 137.

militar” — e o *presidencialismo africano*, que se inspira nas técnicas da democracia popular do partido único e da ideologia socialista, adotando-se a classificação de regimes mistos de Prélot.<sup>7</sup> Particularizando o exame do Governo misto no quadro do regime parlamentar de Governo, Burdeau<sup>8</sup> enriqueceu a categoria do regime misto com sua classificação dos tipos de estrutura governamental diferenciada — o *Governo por delegação parlamentar* e o *Governo de Assembléia*. No primeiro caso, a maioria parlamentar, resultante de uma coligação de partidos, delega ao Conselho de Ministros a função Governamental, dentro de programa geral formulado por ocasião da investidura, cabendo ao Conselho obter a aprovação do Parlamento para a política que ele traçou. No Governo de Assembléia, segunda modalidade de Governo misto na tipologia de Burdeau, a totalidade do Poder permanece concentrada no Parlamento. O Executivo é agente de execução das decisões da Assembléia.

4. Há regimes concretos de Governo que se rebelam ao seu enquadramento nos esquemas dos regimes elaborados segundo padrões do Direito Público e da Ciência Política do mundo ocidental. Esses regimes ficam melhor localizados no domínio dos *regimes mistos*. É o caso do Governo soviético, que se vincula a diversa e antitética concepção do Estado, da Economia e da Sociedade. Nele se vislumbram elementos do regime parlamentar, do regime presidencial e do regime diretorial, sem identificar-se com qualquer desses regimes de governo, isoladamente, para situar-se no campo do regime misto. A Constituição da União Soviética, de 07 de outubro de 1977, mantém a estrutura governamental inaugurada pelo texto de 1936: Conselho de Ministros, Presidente do Conselho de Ministros, *Presidium* do Soviet Supremo. As duas primeiras

7. MARCEL PRÉLOT, JEAN BOULOUIS. Obra citada, págs. 154/156.

8. GEORGES BURDEAU. Obra citada. Volume V, pág. 437.

instituições lembram, na linguagem de sua tradução em línguas ocidentais, peças do regime parlamentar. O *Presidium* é órgão coletivo e numeroso, composto, atualmente, de 38 membros, assemelhando-se a amplíssimo colegiado (Art. 120). Exerce atribuições executivas, que são próprias do regime presidencial, como as de nomear, credenciar a representação diplomática no exterior, receber as credenciais dos representantes diplomáticos estrangeiros, declarar o estado de sítio, nomear membros do Conselho de Ministros, mediante proposta do Presidente do Conselho de Ministros. Esse colegiado, que não encontra correspondência nas Constituições ocidentais, exerce, de forma duradoura, as funções governamentais e legislativas do Soviet Supremo (Art. 119), o qual, não obstante a qualificação de órgão superior do poder estatal da União Soviética (Art. 108), realiza reuniões anuais de duração efêmera, geralmente não ultrapassando quinze dias em cada ano. O complexo governo soviético, que associa ingredientes de regime parlamentar, de regime presidencial e de regime diretorial, é a forma marxista do regime misto. No mundo soviético, temos o regime misto com a unidade do poder estatal e no mundo ocidental há o regime misto com a separação ou a coordenação dos poderes.

5. Concebendo o regime parlamentar como um “sistema de equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo”, Robert Redslob,<sup>9</sup> projetando essa caracterização no regime parlamentar europeu do primeiro após-guerra, verificou sua correta aplicação nas monarquias parlamentares — Inglaterra, Bélgica e Suécia — e a inexistência do princípio no parlamentarismo republicano da França da III República e nas Constituições da Tchecoslováquia, da Alemanha de Weimar e da Áustria. Daí a classificação que propôs para abranger os diferentes tipos de regimes parlamentares: I — Regimes parlamentares na sua forma verdadeira (Inglaterra, Bélgica e Suécia).

9. ROBERT REDSLOB. «Le Régime Parlementaire». Marcel Giard, Paris, 1924, pág. 1.

II — Regime parlamentar na sua forma inautêntica, a França da III República, marcado pela inferioridade do Poder Executivo, o desuso do direito presidencial de dissolução, a partir de 17 de maio de 1877, em episódio célebre na história constitucional francesa, o primado incontrastável do Poder Legislativo e a permanente instabilidade ministerial. III — Regimes parlamentares ainda indecisos, formas que Redslob recolheu na floração constitucional do Primeiro após-guerra, representadas pela Tchecoslováquia e a Alemanha de Weimar. A Constituição alemã de 1919 introduziu no regime parlamentar a arbitragem popular, para aplacar dissídios entre o Parlamento e o Presidente da República, autorizou a destituição do Presidente pelo voto popular, mediante iniciativa do *Reichstag*, com a contrapartida da renovação do mandato presidencial, se o voto popular rejeitasse a destituição do Presidente e estabeleceu a eleição popular direta do Presidente. Essas inovações desequilibraram o regime parlamentar e acabaram conduzindo ao seu colapso pela ascensão plebiscitária do nacional-socialismo. Burdeau,<sup>10</sup> em estudo posterior ao de Redslob, e publicado antes dessa ascensão do nacional-socialismo, questionou a natureza do regime parlamentar alemão, para aproximá-lo do regime presidencial, e demonstrou que a Constituição de Weimar encerrava diversas formas governamentais latentes, que se manifestariam de acordo com as circunstâncias e a liderança política: sistema ditatorial, democracia direta e governo parlamentar. Finalmente, em sua classificação, Redslob menciona regimes que só tem as fórmulas do regime parlamentar, como o da Constituição da Áustria de 1920.

6. Historicamente, o regime parlamentar é o produto de afirmação do órgão da representação popular, o Parlamento,

---

10. GEORGES BURDEAU. «Le Régime Parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre». Les Editions Internationales, Paris, 1932, pág. 310.

na fase do declínio do poder monárquico. A curva ascendente do poder parlamentar coincide com a curva declinante do poder monárquico.<sup>11</sup> A origem histórica esclarece a contradição que se instalou no regime parlamentar dos governos republicanos, ora propendendo o regime no rumo da ascensão do Poder Legislativo, ora se inclinando no sentido da afirmação do Poder Executivo. Não obstante as flutuações no tempo e no espaço, que explicam a diversidade dos *regimes parlamentares* — parlamentarismo dualista, parlamentarismo monista, parlamentarismo orleanista, parlamentarismo de equilíbrio, parlamentarismo presidencializado — o regime parlamentar compõe-se de elementos permanentes e individualizadores, cuja ausência poderá comprometer a essência do regime, a saber:

- a) a irresponsabilidade política do Chefe de Estado;
- b) a responsabilidade política do Conselho de Ministros ou Gabinete e do Presidente do Conselho ou Primeiro Ministro, Chefe do Governo;
- c) a colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo;
- d) a existência de meios de ação recíproca de cada um dos Poderes sobre o outro: moção de censura, questão de confiança, interpelações orais e escritas, direito de dissolução.

Constituições contemporâneas, que adotaram o regime parlamentar e sua estrutura formal, reabriram a discussão sobre a qualificação do regime. As formas contemporâneas do regime parlamentar romperam alguns princípios e concepções tradicionais, para, sacrificando a pureza originária, introduzir o parlamentarismo no elenco dos *regimes mistos*. Técnicas

---

11. GEORGES BURDEAU. «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques». 14ª edição, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, pág. 142.

do regime presidencial, como a eleição popular direta do Chefe de Estado e a extensão dos poderes do Presidente da República, foram introduzidas no regime parlamentar, dando origem, conforme terminologia difundida, aos *regimes semi-presidenciais*. Incluem-se nessa categoria o regime parlamentar adotado nas atuais Constituições da *França* (Constituição de 04 de outubro de 1958), na *Áustria* (Constituição de 1º de outubro de 1920), da *Irlanda* (Constituição de 1º de julho de 1937), do *Perú* (Constituição de 12 de julho de 1979) e de *Portugal* (Constituição de 02 de abril de 1976), as quais conciliam a eleição direta e os poderes ampliados do Presidente da República com as peças típicas do regime parlamentar clássico — o Governo formado pelo Presidente do Conselho e os Ministros, a responsabilidade política dos Ministros, os mecanismos dessa responsabilização e o direito de dissolução. O modelo mais atraente desse grupo é o regime parlamentar da França, que recebeu a poderosa influência de De Gaulle, seja quando se elaborou a Constituição da República, em 1958, seja na alteração de seu texto, em 1962, para introduzir a eleição direta do Presidente da República. O regime parlamentar francês é modelo do *regime misto de governo* e nele buscam inspiração os que preconizam mudanças no regime de governo. Jacques Cadart<sup>12</sup> descreveu as formas sucessivas do regime parlamentar misto francês, para caracterizar os estilos presidenciais de De Gaulle, Pompidou e Giscard d'Estaing, no quadro que ele denominou de *monarquia republicana eletiva*, situada acima dos Partidos, e da *monarquia parlamentar republicana*, a partir de 1974, sob a forma de regime parlamentar dualista, o qual, conservando os poderes presidenciais, distanciou-se do figurino gaulista puro, que prevaleceu no período de 1958/1969, com a visível subordinação do Governo e do Parlamento ao Presidente da República.

---

12. JACQUES CADART. «Institutions Politiques et Droit Constitutionnel». Tomo II, 2ª edição, L.G.D.J., Paris, 1980, págs. 1226, 1229, 1233, 1241.

7. O regime parlamentar alemão, ao contrário do francês, que expandiu a Presidência da República, distingue-se pela projeção nele conferida à instituição característica do próprio regime — o *Chanceler* — prosseguindo na tendência da Constituição de Weimar. A predominância do *Chanceler* aproxima o regime alemão do regime parlamentar inglês, dominado pela ascendência do Primeiro Ministro. Já se observou que a democracia moderna reclama processos decisórios mais rápidos. Essa exigência não favorece decisões colegiadas lentas e acaba impondo o aparecimento de figura dominante no grupo que detém o Poder, de modo a combinar a direção individual da autoridade governamental que se destaca no Gabinete ou Conselho com a direção colegiada do Poder. Foi nesse rumo que se processou a evolução da figura do Primeiro Ministro na Inglaterra, o Chefe da maioria parlamentar. Léon Blum<sup>13</sup> traçou nestas palavras a imagem do Presidente do Conselho dirigente, que, todavia, não vingou na III República Francesa: “Todo trabalho coletivo comporta regras fixas e exige uma direção única. Esta direção, o Presidente do Conselho deve assegurá-la. Este é o seu papel, esta é a sua função. Ele deve dirigir o trabalho do Parlamento, isto é, o trabalho político; ele deve dirigir o trabalho de seus Ministros, isto é, o trabalho administrativo; ele deve dirigí-los separadamente e nas suas relações, pois ao Presidente do Conselho cabe ligar e coordenar os Ministros”. O *Chanceler* no regime parlamentar alemão, instituído pela Lei Fundamental de Bonn, mantendo a solução adotada na Constituição de Weimar, é, segundo Jean Amphoux,<sup>14</sup> estudioso das instituições parlamentares da República Federal da Alemanha, “o exemplo mais característico do poder governamental estruturado em função de uma persona-

13. LÉON BLUM. «La Reforme Gouvernementale». Paris, 1936, pág. 24.

14. JEAN AMPHOUX. «Le Chancelier Federal dans de Regime Constitutionnel de la Republique Federale d'Allemagne». Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962, pág. 7.

lidade. Raramente, a hegemonia de um Chefe Parlamentar foi concebida de maneira tão completa". Compara-se a posição do *Chanceler* da República Federal à do Presidente norte-americano, dada a primazia de cada um no respectivo regime de governo. "O *Chanceler*, diz Amphoux,<sup>15</sup> é o Chefe da Nação. Em relação com a opinião pública, como nas relações do Governo com os demais poderes, o *Chanceler* é a principal personagem do Governo, quer se trate do impulso ou de prestação de contas sobre a política adotada". Por isso, o novo regime alemão vem sendo qualificado de "*Kanzlerdemokratie*", a democracia do *Chanceler*. A Lei Fundamental de Bonn prevê mecanismo original, que protege o *Chanceler* da convergência de maiorias ocasionais, assegurando-lhe apreciável estabilidade. Através desse mecanismo, que Duverger<sup>16</sup> chamou do traço mais singular da Lei Fundamental, retira-se a responsabilidade política das manipulações da *maioria negativa*, que demite o Governo, mas é incapaz de sustentar o novo Governo. Procurando evitar esse procedimento que comprometeu a República de Weimar, através das alianças de partidos contrários, a Lei Fundamental de Bonn formulou as duas regras constitucionais da oposição construtiva. Na primeira regra (artigo 67), estabeleceu que a apresentação de moção de censura ao *Chanceler* obriga ao *Bundestag* designar previamente, por maioria absoluta de seus membros, o sucessor do *Chanceler*, que o Presidente da República nomeará. Na segunda regra (artigo 68), prevê a Lei Fundamental de Bonn que, recusando a maioria absoluta do *Bundestag* o voto de confiança solicitado pelo *Chanceler*, poderá o Presidente da República, mediante proposta do *Chanceler*, dissolver o *Bundestag* e convocar eleições no prazo de trinta dias. Todavia, a dissolução não se efetivará, se o *Bundestag* (Câmara dos Deputados), dentro daquele prazo, eleger outro *Chanceler*, por maioria absoluta de seus membros. A posição dominante do *Chanceler*, as

---

15. JEAN AMPHOUX. Obra citada, pág. 13.

16. MAURICE DUVERGER. Obra citada, 1, pág. 266.

regras que asseguram sua permanência ou as que permitem a designação do *Chanceler* com apoio em nova maioria governamental conferiram notável estabilidade ao regime parlamentar alemão e singularizam as soluções adotadas na Lei Fundamental. Elas se afastam dos rumos preferidos pelo regime parlamentar francês, que prestigiou o Presidente da República, ampliando os poderes da instituição típica do regime presidencial, enquanto a Lei Fundamental de Bonn desenvolveu os poderes e resguardou o *Chanceler*, estruturando com novas regras a figura típica do regime parlamentar, que lança suas raízes na concepção inglesa do Primeiro Ministro e na do Presidente do Conselho de Ministros do regime parlamentar europeu.

8. O funcionamento do regime de governo é fortemente influenciado pela atuação dos partidos políticos e muitas vezes essa influência altera as regras jurídicas que estruturam o regime nas normas constitucionais. Duverger<sup>17</sup> identifica os dois sistemas que operam no regime de governo: o sistema constitucional estabelecido pelas regras jurídicas e o sistema de partidos constituído pelo jogo das forças políticas. Partindo dessa verificação da realidade, Duverger concebeu diversas situações, que demonstram a sucessão de *regimes* dentro do mesmo regime de governo, por força de situações partidárias distintas. Esboçou Duverger<sup>18</sup> o modelo dos regimes fundados no *poder majoritário*, como no caso da Inglaterra, em função do bipartidismo rígido; o modelo do *poder majoritário de partido dominante*, que convive com o sistema de partidos múltiplos, quando o partido dominante passa a deter a maioria absoluta dos membros da Câmara; o *modelo francês do poder majoritário, estável e disciplinado*, assegurando a hegemonia do

17. MAURICE DUVERGER. «Le Système Politique Français». Presses Universitaires de France, 18ª edição, 1985, pág. 515.

18. MAURICE DUVERGER. «Le Système Politique Français». Presses Universitaires de France, 18ª edição, 1985, págs. 527, 528, 540, 554, 567.

Presidente da República; o *modelo inverso da maioria oposta* ao Presidente, dando origem ao sistema majoritário com a preponderância do Primeiro Ministro e ao princípio da coabitação entre o Presidente da República e a maioria oposta a ele; o *modelo do regime parlamentar não majoritário* em função do multipartidismo, praticado na França da III e da IV República, na Itália de nossos dias e na Alemanha de Weimar.

A emergência do Partido Político deslocou o centro das decisões no regime parlamentar. Mathiot<sup>19</sup> assinalou que o elemento essencial do parlamentarismo continental europeu, como no regime parlamentar, de modo geral, reside na responsabilidade do Governo perante a Câmara, enquanto no parlamentarismo britânico a atuação dos Partidos Políticos modificou a relação, para tornar a responsabilidade política de natureza eleitoral e não apenas parlamentar. Sob o ângulo exclusivamente jurídico-constitucional, adotando a análise de Spagna Musso,<sup>20</sup> a relação de confiança se estabelece entre o Governo e o Parlamento, mas, sob o plano político-constitucional, a relação se forma entre Governo e o Partido ou os Partidos da maioria parlamentar. É o que explica, no regime parlamentar italiano, a freqüência das crises de governo extra-parlamentares, quando a demissão do Governo não advém de explícita manifestação de desconfiança do Parlamento, e sim de mudanças nos órgãos do partido majoritário ou dos partidos que integram a maioria.

O sistema de partidos repercute de igual modo no funcionamento do regime presidencial, tornando mais flexíveis as relações entre o Presidente e o Congresso, ou concorrendo para abrandar as dimensões imperiais do poder presidencial, em regime de pluripartidismo. Por outro lado, o sistema bi-partidário e o sistema do partido dominante tendem a favorecer a concentração dos poderes presidenciais.

---

19. A. MAHIOT. «Le Regime Politique Britannique». Armond Colin, Paris, 1955, pág. 175.

20. ENRICO SPAGNA MUSSO. Obra citada, pág. 185.

9. O regime presidencial de Governo tem sua fonte no breve artigo II da Constituição dos Estados Unidos da América de 17 de setembro de 1787. É simples a estrutura do regime presidencial ali organizado, limitando-se a Constituição dispor sobre o processo eleitoral, as atribuições do Presidente, a informação ao Congresso sobre o estado da União, a convocação de ambas as Câmaras do Congresso, em circunstâncias extraordinárias (*"on extraordinary occasions"*) e a prever a remoção do Presidente, do Vice-Presidente e de todos os funcionários civis dos Estados Unidos, quando acusados de traição, outros delitos e faltas graves. Edward Corwin<sup>21</sup> vê no artigo II o capítulo mais indefinido da Constituição e essa indefinição esclarece o extraordinário desenvolvimento ulterior que a instituição presidencial adquiriu nos Estados Unidos. A evolução alterou o alcance da eleição presidencial, que os partidos políticos tornaram disputada eleição nacional, não obstante a manutenção do anacrônico processo de eleição indireta, originariamente concebido pelo constituinte de Filadélfia, para não excitar as paixões populares. A liderança presidencial ativa transformou a Presidência oculta do Governo Congressual, descrito por W. Wilson, na nova presidência, que pratica a concepção do Governo ativo, ultrapassado a do simples protetor da ordem estabelecida. O Presidente da República, órgão unipessoal na Constituição, recebeu o acréscimo vitalizador da presidência institucionalizada, que se sustenta em numerosos órgãos da poderosa Administração Federal. A presidência jefersoniana ampliou-se na presidência rooseveltiana, falando diretamente à Nação — "a Presidência é um púlpito", dizia F. Roosevelt — e se dirigindo com freqüência ao Congresso, para solicitar medidas legislativas da legislação presidencial, abrandando a rígida e cerimoniosa separação dos Poderes, que a Constituição concebeu.

---

21. EDWARD CORWIN. «The President — Office and Powers». New York University Press, 1957, pág. 3.

Não vamos analisar a presidência norte-americana. O que interessa é registrar a origem do governo presidencial na fonte constitucional norte-americana e a marca que ela imprimiu ao modelo presidencial. Esse traço indelével, que autonomiza o regime presidencial norte-americano e se projetou na difusão desse modelo nos ordenamentos constitucionais que o adotaram, resume-se nas palavras inaugurais do artigo II da Constituição dos Estados Unidos: "O PODER EXECUTIVO SERÁ DELEGADO EM UM PRESIDENTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA". ("THE EXECUTIVE POWER SHALL BE VESTED IN A PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA"). É o poder monárquico na versão republicana. O regime de governo presidencial é o "Governo de um só homem", a que se referiu Carl J. Friedrich,<sup>22</sup> em estudo dedicado ao Governo norte-americano.

10. O constituinte republicano de 1891, ao organizar a República Federal e Presidencial, transplantou a regra que caracteriza o regime de governo presidencial como governo uni-pessoal, para enunciar no texto da Constituição Federal de 1891: "Exerce o Poder Executivo o Presidente dos Estados Unidos do Brasil, como Chefe eletivo e supremo da Nação" (Art. 37). Na primeira República, Campos Salles<sup>23</sup> fixou a doutrina do governo presidencial, acentuando que, "neste regime, não há no Governo senão a política do Presidente: o que cabe aos Ministros é praticar lealmente esta política, para que se estabeleça a homogeneidade governativa". Governo do Presidente e não Governo do Conselho de Ministros, que Campos Salles repelia, sob o argumento de "que, sob o regime presidencial, sempre se me afigurou absurda a deliberação em Conselho de Ministros. A ação coletiva neste caso, absorvendo

---

22. CARL J. FRIEDRICH. «La Démocratie Constitutionnelle». Presses Universitaires de France, 1958, pág. 349.

23. CAMPOS SALLES. «Da Propaganda à Presidência». São Paulo, 1908, pág. 213, 214.

a autoridade presidencial, que assim se deixaria eliminar pelo voto ministerial, importa na mais flagrante infração do preceito substancial, que concentra a responsabilidade legal na pessoa do Presidente”. A regra do poder pessoal do Presidente está consagrada na teoria e na prática constitucional brasileira. Reproduziram-na as Constituições democráticas de 1934 e de 1946, sem embargo de alguns abrandamentos que elas introduziram no funcionamento do regime. A regra perdura na Constituição de 1967, que só inovou, neste particular, para unificar na norma a posição auxiliar dos Ministros de Estado: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” (Art. 73). A regra conviveu com as transformações do regime presidencial em regime da ditadura presidencial, quando o Presidente da República, com fundamento nos Atos Institucionais, sobrepôs-se à Constituição, que ele alterava e emendava ao sabor das circunstâncias, na investidura do Poder Supremo, para expedir os atos que fulminaram direitos e mantiveram a Nação, as instituições e os cidadãos suspensos nas incertezas do dia seguinte. A supremacia indisputável do Presidente da República nesse período da ditadura presidencial faria jus ao comentário de vienense, em momento de exacerbação dos poderes presidenciais na Constituição da Áustria, de 1º de maio de 1934, propondo que se acrescentasse ao texto de seu País o seguinte artigo adicional: “O Presidente da Federação nomeia o povo”.<sup>24</sup> É visível o esgotamento do regime presidencial brasileiro. Na Primeira República, o presidencialismo exacerbou-se no intervencionismo afrontoso da autonomia dos Estados e nos prolongados estados de sítio, com sacrifício dos direitos individuais e das instituições republicanas. Na Segunda República, o presidencialismo insatisfeito preparou o advento do Estado autoritário e anti-federativo da Terceira República de 1937. Na Quarta República de 1946, que nasceu

24. B. MIRKINE GUETZÉVITCH. «Les Constitutions de l'Europe Nouvelle». I, Paris, Librairie Delagrave, 1938, pág. 54.

sob as esperanças renovadas no Governo Democrático, o presidencialismo conheceu momentos de normalidade, afinal comprometidos pela ambição demagógica, que desencadeou as soluções anormais da ditadura presidencial prolongada, verificadas durante a Quinta República, inaugurada em 1967.

11. A insatisfação com o funcionamento do regime presidencial e a convicção de que nesse regime as crises políticas sempre conduzem a soluções extra-constitucionais vêm ampliando a corrente favorável à implantação do regime parlamentar no País. A partir de 1948, quando o Deputado Raul Pilla apresentou, com apoios expressivos na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda nº 4-B, para instituir o regime parlamentar, a solução parlamentarista passou a receber a solidariedade crescente dos membros da Câmara dos Deputados. Foram signatários da Emenda 4-B — a primeira proposta de revisão do regime de governo sob a vigência da Constituição de 1946 — além de Raul Pilla, os Deputados Agamenon Magalhães (Ex-Ministro do Trabalho e da Justiça, Ex-Governador do Estado de Pernambuco), Café Filho (Ex-Vice-Presidente da República (1951, Ex-Presidente da República, por vacância do cargo, em 1954), Hermes Lima (Ex-Presidente do Conselho de Ministros, Ex-Ministro das Relações Exteriores, Ex-Ministro do Trabalho, Ministro do Supremo Tribunal Federal), Arthur Bernardes (Ex-Presidente do Estado de Minas Gerais (1918-1922), Ex-Presidente da República (1922-1926), Aliomar Baleeiro, mais tarde Ministro do Supremo Tribunal Federal, e vários outros Deputados com larga projeção política, como Monteiro de Castro, José Bonifácio, Mário Brant, Nelson Carneiro, Tristão da Cunha e Aluizio Alves. O Deputado Benedito Valadares (Ex-Governador do Estado de Minas Gerais, Ex-Senador da República), membro da Comissão Especial encarregada de dar parecer sobre a Emenda nº 4-B, votou pela instituição do regime parlamentar, ficando vencido, juntamente com os Deputados Raul Pilla e Tristão da Cunha. A conversão de antigos presiden-

cialistas ao regime de Gabinete acentuou-se nos casos das Propostas de Emendas à Constituição nº 3, de 1956, e nº 23, de 1964. A Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 1956, além de Raul Pilla, contou com as assinaturas dos Deputados Afonso Arinos (Ex-Ministro das Relações Exteriores e atual Senador da República), Aduino Cardoso (Presidente da Câmara dos Deputados, Ministro do Supremo Tribunal Federal), Otávio Mangabeira, (Ex-Ministro das Relações Exteriores, Ex-Governador do Estado da Bahia, Ex-Senador da República), Gabriel Passos (Ex-Procurador Geral da República), Otacílio Negrão de Lima (Ex-Prefeito de Belo Horizonte, Ex-Ministro do Trabalho), Rondon Pacheco (Ex-Governador do Estado de Minas Gerais, Ex-Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República), Milton Campos (Ex-Governador do Estado de Minas Gerais, Ex-Ministro da Justiça, Ex-Senador da República), Oscar Corrêa (atual Ministro do Supremo Tribunal Federal), Odilon Braga (Ex-Ministro da Agricultura), Bilac Pinto (Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ex-Presidente da Câmara dos Deputados), Prado Kelly (Ex-Ministro da Justiça, Ministro do Supremo Tribunal Federal), Aliomar Baleeiro (Ministro do Supremo Tribunal Federal), Saturnino Braga (Ex-Senador da República e atual Prefeito do Rio de Janeiro), Magalhães Pinto (Ex-Governador do Estado de Minas Gerais, Ex-Ministro das Relações Exteriores), João Agripino (Ex-Governador do Estado da Paraíba, Ex-Ministro das Minas e Energia), Luiz Viana (Ex-Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ex-Governador do Estado da Bahia), relação que também abrange outros membros da Câmara dos Deputados com ampla projeção política e nacional, como Herbert Levy, José Bonifácio, Guilherme Machado, Ruy Santos, Mário Martins, Pereira Lima, Djalma Marinho, Arruda Câmara, Neiva Moreira, Mário Palmério, Fernando Ferrara, Vieira de Melo, entre outros. Subscreveram a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 1964, além de Raul Pilla, os Deputados Aliomar Baleeiro, Oscar

Corrêa, Rondon Pacheco, Djalma Marinho, José Bonifácio, Adauto Cardoso, Guilherme Machado, Vieira de Melo, Ruy Santos, já mencionados, e os novos signatários José Sarney (Ex-Governador do Estado do Maranhão, Ex-Senador da República e atual Presidente da República), Tancredo Neves (Ex-Senador da República, Ex-Ministro da Justiça, Ex-Governador do Estado de Minas Gerais, Presidente da República eleito, em janeiro de 1985), Mário Covas (Ex-Prefeito da cidade de São Paulo e atual Senador da República), Franco Montoro (Ex-Senador da República, Ex-Governador do Estado de São Paulo), Peracchi Barcelos (Ex-Governador do Estado do Rio Grande do Sul), Raymundo Padilha (Ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro), Nilo Coelho (Ex-Senador da República), Aderbal Jurema (Ex-Ministro da Justiça), Francelino Pereira (Ex-Governador do Estado de Minas Gerais), Mendes de Moraes (Ex-Prefeito do Distrito Federal), Chagas Freitas (Ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro), entre outros. A Emenda nº 23 obteve 243 assinaturas, quando a Câmara dos Deputados contava com 404 membros, na data de sua publicação. A relação dos signatários das diferentes Propostas de Emendas demonstra que a idéia parlamentarista conquistou o apoio das figuras representativas do Congresso Nacional e da classe política brasileira, permitindo antever a tendência que se avolumava no rumo de sua aprovação, em época não distante no tempo. O movimento revolucionário de março de 1964, a vacância da Presidência da República, a eleição de novo Presidente pelo Congresso Nacional, os Atos Institucionais, que exacerbaram o autoritarismo político, a promulgação da Constituição de 1967, responsável pelo reforçamento dos poderes presidenciais, a alternância no poder favorecendo o sistema político-militar dominante reverteram a tendência parlamentarista do Congresso Nacional e o presidencialismo se expandiu nas formas autoritárias do poder pessoal. Os parlamentaristas brasileiros consideram um acidente de percurso na aspiração de implantação do regime parlamentar a adoção deste regime

pela Emenda Constitucional nº 4, de 02 de setembro de 1961, para superar grave crise no funcionamento do regime presidencial decorrente da renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961. Na apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 1964, o Deputado Raul Pilla caracterizou a precariedade da introdução apressada do regime parlamentar como “uma breve experiência do parlamentarismo deturpado e propositadamente impedido de funcionar...”. A Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo na República Federal, previa que, na lei de complementação do sistema parlamentar, caberia “dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial”. A Lei Complementar ao Ato Adicional, de 17 de julho de 1962, que realizou a complementação do sistema parlamentar, conforme previsão do artigo 25 do chamado Ato Adicional, nada estabeleceu em relação ao plebiscito, para manutenção do sistema parlamentar ou retorno ao sistema presidencial. A convocação do plebiscito transformou-se em grave questão política e as correntes interessadas na retomada dos poderes presidenciais, dentro e fora do Congresso, passaram a reivindicar a fixação imediata da data do plebiscito. Refletindo estas correntes, o novo Presidente do Conselho de Ministros, Professor Francisco Brochado da Rocha, tomou a iniciativa de submeter ao Congresso Nacional Projeto de Lei de Interpretação do artigo 25 do Ato Adicional (Emenda nº 4), de 02 de setembro de 1961, no qual se conferia à Justiça Eleitoral a competência para fixar a data de realização da consulta plebiscitária. O Projeto de Lei, em seu artigo 1º, dava nova redação ao artigo 25 do Ato Adicional, alterando na via da Legislação ordinária a norma constitucional, para, sob o artifício da interpretação, estabelecer que a “consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial”, como dizia a Emenda Constitucional

nº 4, deve ser compreendida como “consulta plebiscitária que não ultrapasse o período de nove meses do termo do atual período presidencial”.

A flagrante contradição entre o Projeto de Lei ordinária e o texto expresso e claro da norma constitucional suscitou ampla resistência no Congresso Nacional, pois era evidente que o singular projeto de Lei de Interpretação, que fora buscar seu precedente na remota Lei imperial de 12 de maio de 1840 — instrumento da reação monárquica que interpretou de forma centralizadora o Ato Adicional de 1834 —, visava à liquidação do nascente regime parlamentar e à restauração dos amplíssimos poderes do Presidente da República e do presidencialismo monocrático. A resistência política do Congresso conduziu à exoneração do Presidente do Conselho e dos Ministros. Com a exoneração do Conselho de Ministros, ampliou-se a pressão oriunda de organizações sindicais, como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), o Pacto de Unidade e Ação (PUA), deflagradoras de greves gerais, e dos próprios Ministros Militares da época, para obter do Congresso, desde logo, a data de antecipação do plebiscito. Na evolução dos acontecimentos, emenda ao Projeto de Lei Complementar em discussão no Congresso, que dispunha sobre a vacância ministerial, fixou o dia 6 de janeiro de 1963 para a realização do que a emenda ao projeto denominou de “referendum popular”, convertendo-se a consulta plebiscitária antecipada em matéria da Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962. A campanha plebiscitária fomentou paixões, alimentou ambições, desencadeou pressões sociais, políticas e econômicas, projetando na opinião pública a falsa impressão de que a desaprovação do presidencialismo conduziria o País ao caos apocalíptico. Consumou-se a restauração do presidencialismo, por antecipação inconstitucional da consulta plebiscitária que a Emenda nº 4 previa fosse realizada em 1965. Com efeito, no artigo 25 da Emenda nº 4 impunha-se “a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período

presidencial”. No próprio artigo 21 da Emenda, dizia-se que “o Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá o cargo de Presidente da República, nos termos deste Ato adicional, até 31 de janeiro de 1966...”. Ora, nove meses antes de 31 de janeiro de 1966 corresponderia a abril de 1965, como decorria da clara disposição da Emenda Constitucional nº 4, objeto de interpretação desnecessária e inconstitucional, para operar na via da lei ordinária inferior nova redação ao claro texto da norma constitucional superior. A restauração do presidencialismo, em 6 de janeiro de 1963, efetivou-se sob o mau agouro da infidelidade ao regime e da inconstitucionalidade. A História Política do Brasil registrou as conseqüências que advieram da derrubada precipitada e inconstitucional do regime parlamentar instituído pela Emenda nº 4, de 02 de setembro de 1961 (Ato Adicional).

A Assembléia Nacional Constituinte, convocada pela Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, e cuja composição decorreu das eleições populares de 15 de novembro de 1986, transformou-se em cenário do renovado debate em torno das preferências pelo regime parlamentar e pelo regime presidencial. Ao contrário do que se verificou nas Constituintes Republicanas de 1891, 1934 e 1946, quando a esmagadora maioria dos presidencialistas contratava a irrelevância numérica dos parlamentaristas, a Constituinte de 1987 acolheu poderosa corrente parlamentarista. A solução do regime parlamentar é a que vem prevalecendo nos documentos aprovados, sucessivamente, nas diferentes fases de preparação da nova Constituição do País. O Anteprojeto da Subcomissão do Poder Executivo, o Anteprojeto de Constituição, que resultou da compatibilização das matérias aprovadas nas Comissões Temáticas, o Projeto de Constituição de 9 de julho de 1987, o Substitutivo do Relator de agosto de 1987, o Segundo Substitutivo do Relator, estes três últimos preparados pelo Relator, Deputado Bernardo Cabral, adotaram, dentro das variações inerentes ao processo deliberativo, o regime

parlamentar de Governo e abandonaram o regime presidencial. Os referidos documentos constitucionais preservam a figura do Presidente da República, qualificado de Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas. Mantém no Presidente a titularidade de apreciável competência, desenvolvida nos vinte e seis incisos dedicados pelo Segundo Substitutivo do Relator às atribuições do Presidente da República. Neste largo elenco, de inspiração presidencialista, conserva-se a competência do Presidente para nomear os Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais Superiores, os Chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores de Territórios, o Procurador Geral da República, o Presidente e os Diretores do Banco Central, os Juizes dos Tribunais Federais e o Procurador Geral da União; exercer o Comando Supremo das Forças Armadas, nomear os seus Comandantes e prover os postos de Oficiais Gerais; convocar extraordinariamente o Congresso Nacional; iniciar o processo legislativo; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; vetar projeto de lei; manter relações com Estados estrangeiros; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; firmar acordos, empréstimos e obrigações externas; declarar a guerra e celebrar a paz; dirigir mensagem ao Congresso Nacional; decretar a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio, na forma da Constituição; determinar a realização do referendo; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, e, ainda, exercer atribuições previstas em outros artigos da Constituição. A este conjunto dilatado de atribuições, que o Presidente da República detém no regime presidencial brasileiro, foram acrescentadas no Segundo Substitutivo da Constituição Federal as novas competências decorrentes do regime parlamentar, como a de nomear e exonerar o Primeiro Ministro e os Ministros de Estado, mediante proposta daquele; presidir reunião do Conselho de Ministros; dissolver a Câmara dos Deputados e convocar eleições extraordinárias de Deputados

Federais. São atribuições efetivas e numerosas, adequadas à eleição popular direta do Presidente da República, dentro de concepção que se distancia da função do Presidente, Chefe das cerimônias nacionais, conforme a versão do Chefe de Estado no modelo clássico do parlamentarismo republicano europeu. O Segundo Substitutivo consagra a eleição popular direta do Presidente da República, na linha do parlamentarismo francês, do parlamentarismo austríaco, do parlamentarismo português e do parlamentarismo peruano, afastando-se do modelo clássico da eleição indireta pelo Parlamento ou Colégio Eleitoral Especial, adotado no regime parlamentar da Itália, da Alemanha Ocidental e da Índia. O presidencialismo perdura nas atribuições constitucionais do Presidente da República. No momento em que escrevo este artigo ainda não se tem a definição final da Assembléia Nacional Constituinte a respeito do regime de governo preferido, admitindo-se, porém, que, tendo em vista as tendências dominantes, se não prevalecer o regime parlamentar, a Constituinte da Sexta República deverá inclinar-se pelo presidencialismo atenuado, recusando a restauração do presidencialismo monocrático e autoritário de Constituições anteriores.

As instituições que aplicam concretamente o Direito. O jurisdicional, direção da ordem político-jurídica, se caracteriza in situ no judicial, porquanto juízes e tribunais não se entenderiam sem que se caracterizasse a atribuição de aplicar o Direito.

As instituições que aplicam o Direito, enuncia a lista social destas breves páginas a aplicação do Direito, que compreende a interpretação, e esta sempre ou quase sempre sob o poder judicial (aquele por vezes de juízo de que falava Montaigne). Isto é, na medida em que se trata do Brasil — Estado — momento os contemporâneos — sua distribuição de funções, as funções do poder judicial, a função

\* Conferência lida na Escola Superior de Magistratura, em Porto Alegre, em 15 de julho de 1987.