

O Parlamentarismo no Brasil*

HUMBERTO THEODORO JÚNIOR

Professor na Faculdade de Direito
da UFMG e Desembargador do Tribunal
de Justiça de Minas Gerais

SUMARIO: 1. Separação de poderes e formas de governo; 2. Histórico do aparecimento do regime parlamentarista; 3. Esquema ideal do regime parlamentarista; 4. A primeira experiência parlamentarista no Brasil; 5. A segunda experiência parlamentarista brasileira; 6. A crise geradora do Ato Adicional nº 4; 7. Parlamentarismo e presidencialismo; 8. O insucesso da experiência parlamentarista de 1961; 9. A crise atual.

1. SEPARAÇÃO DE PODERES E FORMAS DE GOVERNO

Não basta a adoção do princípio da soberania nacional nem do princípio representativo para definir-se um regime governamental. A forma de governo, segundo os doutores do direito político, depende fundamentalmente da maneira com que as funções estatais são repartidas entre as diversas autoridades políticas. Surgem diversas formas governamentais, principalmente diante dos diferentes modos com que se podem estabelecer as relações que necessariamente devem existir entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

MONTESQUIEU, interpretando a filosofia política do Século XVIII, estabeleceu a teoria da separação dos poderes, como instrumento necessário para evitar ou coibir a tendência natural de todo governante abusar do poder que lhe é

* Trabalho apresentado ao Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da UFMG, cadeira de «Direito Político».

conferido. Separando-se, em órgãos distintos, os poderes de legislar, executar e julgar, pensava-se eliminar o perigo do abuso de poder, porque "le pouvoir arrêtera le pouvoir".

Com o advento da Revolução Francesa, surgiu uma concepção metafísica do poder, que levou a extremos a teoria tripartite concebida por MONTESQUIEU. Cada "poder" seria uma parcela da soberania que a nação outorga separadamente aos seus representantes. Um governo, porém, tão rigidamente decomposto e limitado, seria inevitavelmente inviável, porque cada órgão da soberania acabaria manietado, pela obrigação de realizar por inteiro a tarefa que foi atribuída e sem poder esperar qualquer colaboração dos demais órgãos, pois todos eles só teriam legitimidade para atuar dentro da parcela de soberania de início delimitada pela outorga representativa.

Hoje, observa BURDEAU, essa concepção rígida da separação de poderes acha-se unanimemente rejeitada, e os autores estão acordes em que os méritos do princípio da tripartição dos poderes se restringem ao seu emprego como "une règle d'art politique, d'opportunité, de bon aménagement des pouvoirs publics", segundo a lição de JOSEPH-BARTHÉLEMY.¹

Num exame concreto das práticas políticas modernas, o que se observa é que cada vez mais se afrouxa a concepção da teoria da separação dos poderes. E, em face do modo de encarar essa teoria, surgem, no entender de BURDEAU, três formas distintas de governo, a saber:

a) uma que se esforça para realizar corretamente a regra da separação dos poderes, assegurando o equilíbrio entre o poder executivo e o poder legislativo, que é o *regime parlamentarista*; e

b) duas outras que não respeitam a igualdade entre os poderes, e que se subdividem nas que favorecem a supremacia da Assembléia sobre o Governo (*regime convencional*) e nas

1. BURDEAU, Georges — «Manuel de Droit Constitutionnel». 5ª ed., Lib. Générale, Paris, 1947, p. 95.

que estabelecem a supremacia do executivo (*regime presidencialista*).²

Na verdade, não há uniformidade absoluta, no tempo e no espaço, entre os vários governos que se rotularam e que ainda se rotulam de parlamentares. O que se acham são certos princípios comuns, nesses governos, e que são detectados pela doutrina como suficientes para a configuração do parlamentarismo. O certo, porém, é que a virtude maior desse sistema político é precisamente a maleabilidade, que lhe confere uma grande força de adaptação.

O parlamentarismo é sempre uma forma de regime representativo. Mas o que o tipifica é não apenas a conjugação do regime representativo com a existência de um parlamento. O que caracteriza o parlamentarismo é a circunstância de que "la direction des affaires publiques appartient au Parlement et au chef de l'État, par intermédiaire d'un Cabinet responsable devant le Parlement".³

O Chefe de Estado, no parlamentarismo, não se confunde com o Chefe do Governo. Àquele incumbe funções representativas a simbolizar a unidade do Estado. Mas as decisões dos casos concretos, da Administração Pública, é assunto que diz respeito ao Governo, que, na verdade é quem dirige o aparelho estatal. Na realidade, "todo el poder del Estado debe ser ejercido por el Gobierno", formado por delegação do Parlamento.⁴

O Governo, porém, baseia-se na confiança do Parlamento, de tal sorte que o comando dos negócios públicos se faz por obra conjunta do Parlamento e do Governo.

Por isso mesmo, costuma-se afirmar que, no regime parlamentarista, não se aplica, a rigor, a separação de poderes no sentido preconizado por MONTESQUIEU. Ao contrário, o que ocorre é uma autêntica "união de poderes", já que a situação de dependência entre o Governo e o Parlamento "es

2. BURDEAU, ob. cit., p. 98.

3. BURDEAU, ob. cit., loc. cit.

4. STEIN, Ekkehart. «Derecho Político». Ed. Aguillar, Madrid, 1973, § 3, p. 26.

el dado característico de los sistemas de gobierno parlamentario". Portanto, conclui STEIN, neles, diversamente do que se passa nos regimes presidencialistas, "no se cumple el principio de la division de poderes en el sentido formulado por MONTESQUIEU".⁵

2. HISTÓRICO DO APARECIMENTO DO REGIME PARLAMENTARISTA

O parlamentarismo, observa BURDEAU, não é o resultado de uma especulação teórica, é um produto da história.

Foi, segundo o mesmo doutor, na Inglaterra que ele se forjou, como consequência de uma série de acontecimentos que provocaram a passagem da autoridade do rei aos ministros. E o enfraquecimento do rei decorreu das seguintes causas:

a) de um lado, a *ausência de responsabilidade* do monarca, pois, a autoridade de um chefe anda de par com sua responsabilidade. A inviolabilidade do rei, em lugar de estimular sua ação, amortece sua vontade. "Il faut un risque pour agir ou un goût. L'irresponsabilité rend terne l'exercice du pouvoir";⁶

b) de outro lado, houve a influência das revoluções, pois a Inglaterra sofreu, em 40 anos, duas delas: a de 1648 e a de 1688. A substituição de dinastias não é favorável ao prestígio dos reis;

c) finalmente, a personalidade dos monarcas veio a contribuir acentuadamente para a evolução do parlamentarismo britânico. Com a ascensão da Casa de Hanover, a Inglaterra experimentou uma série de reis realmente inviáveis, no período de 1714 a 1837. Foi a famosa série dos Jorge. O primeiro nem sequer falava inglês e por isso desinteressou-se dos debates ministeriais; o segundo nem ao menos tentou subtrair a independência que os ministros adquiriram perante o primeiro; o terceiro era maluco; o quarto era desprovido

5. STEIN, ob. cit., § 3, p. 28.

6. BURDEAU, ob. cit., p. 99.

de qualquer prestígio, por causa de sua vida conjugal; e o quinto não tinha personalidade (era "très effacé").

Em 1837 teve início o longo reinado da Rainha Vitória, que era muito inteligente, mas que colocou toda sua habilitação política para se acercar de ministros de primeiro plano.

Enquanto se dava a ascensão dos ministros, sua posição política se definia. Eles se tornavam *responsáveis* perante o Parlamento, isto é, eram obrigados a se retirar do Governo quando deixassem de estar de acordo com a Câmara dos Comuns. Essa responsabilidade política nasceu de sua responsabilidade penal (o *impeachment*). Com efeito, foi ameaçando os ministros de acusação perante a Câmara dos Lords que a Câmara dos Comuns os fez adquirir o hábito de se retirar em seguida a um voto de desconfiança.⁷

A história do Parlamento inglês, não obstante, remonta ao Século XIII, quando o rei promovia assembléias de nobres para obter consentimento na instituição de novos tributos. Ao invés de ir aos condados, para obter o assentimento dos nobres, a partir de 1213 passou-se a adotar o sistema de convocá-los para assembléias que se realizavam, ordinariamente, em Westminster. De 1265 em diante as assembléias ampliaram-se, para abranger, também, representantes das cidades mais importantes. A partir do Século XIV, os representantes dos condados e das cidades passaram a reunir-se separadamente dos lordes, sob a denominação de "Commons", donde o aparecimento de duas assembléias, a dos Lordes e a dos Comuns. Mas, mesmo os "comuns" não eram representantes de toda a população municipal, pois eram delegados apenas das classes superiores, especialmente dos comerciantes.

A expressão Parlamento originariamente foi usada apenas para designar a Câmara Alta. Evoluiu, todavia, até compreender a totalidade da assembléia, isto é, a Câmara Alta e a Baixa. Ao mesmo tempo, formou-se a convicção de que os lordes e os comuns não atuavam em favor de si mesmos, nem tampouco de seus eleitores (os nobres e os grandes comerciantes), mas em nome de todos os cidadãos. E o Parla-

7. BURDEAU, ob. cit., loc. cit.

mento se converteu no órgão representativo da totalidade do Estado.⁸

A história do Parlamento inglês, como se vê, remonta ao Século XIII e representou, em toda época, uma constante luta contra as tendências absolutistas da Coroa. O parlamentarismo, como forma de governo, no entanto, só eclodiu após a Revolução que derrubou a Casa dos Stuart e propiciou a subida da Casa de Hanover. Foi, realmente, no Século XVIII, sob o reinado de Jorge III, que se fixou o princípio do voto de desconfiança, pelo qual o Parlamento teria força de demitir todo o Gabinete, independentemente de anuência do rei.⁹

Na França, o parlamentarismo foi introduzido no Século XIX, a partir do modelo inglês. Houve, no entanto, um desvio para um padrão *monista*, isto é, um sistema de supremacia de um poder sobre o outro, quando a prática inglesa recomendava o padrão *dualista*, ou seja, o sistema da interdependência e harmonia entre o Executivo e o Legislativo. “Desta sorte, em França, o Parlamento só seria alvo de dissolução caso o permitisse, o que fez esvair nesse País o equilíbrio necessário ao uso parlamentar, sucedendo-se as derrubadas de Gabinetes e ocupando o Presidente cargo meramente decorativo, quando razoável seria que ele pudesse dissolver o Parlamento e consultar o eleitorado sobre se o Ministério deveria continuar ou não. Consolidou-se a hegemonia danosa do Legislativo sobre o Executivo — conquanto frágil, uma vez que hodiernamente se inverteram as posições, — o que retirou do governo francês a estabilidade tão comum aos ingleses. Mas mesmo assim pode-se afirmar que, ainda sob um regime distorcido da matriz inglesa o parlamentarismo francês não gerou durante sua existência nenhuma convulsão social violenta. E o Estado francês, hoje, é uma potência amadurecida institucional e politicamente, um exemplo para o mundo”.¹⁰

8. STEIN, ob. cit., § 3, p. 22.

9. ALVES, Geraldo Magela. Artigo «Por que não parlamentarismo», in «Rev. Forense», vol. 275, pág. 405.

10. ALVES, Geraldo Magela, ob. cit., págs. 405-406.

3. ESQUEMA IDEAL DO REGIME PARLAMENTARISTA

Há três princípios que informam basicamente o parlamentarismo, como forma de governo:

- a) a igualdade entre o Executivo e o Legislativo;
- b) a colaboração entre os dois poderes; e
- c) a existência de meios de ação recíproca de cada um dos poderes sobre o outro.

Busca-se, na prática, um aperfeiçoamento do regime político, de maneira que nem o Governo, nem o Parlamento, deve adquirir uma preponderância duradoura. Assim, o equilíbrio do sistema é mantido por um controle permanente da *opinião*, e, por isso mesmo, o regime parlamentarista é, às vezes, denominado "governo de opinião".

Esse equilíbrio é alcançado pela conjugação de três elementos indispensáveis: um parlamento eleito, um Chefe-de-Estado e um Gabinete ministerial.

Para que haja equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, é preciso que o Executivo não faça a figura de um simples agente ou subordinado do Legislativo. Para isso, BURDEAU, lembra que:

- a) O Chefe de Estado deve ser distinto do Parlamento;
- b) Ele deve ser politicamente *irresponsável*, pois que o Gabinete é todo ele subordinado à confiança do Parlamento. Assim, a independência do Executivo só será preservada se o Chefe de Estado escapar da subordinação ao Parlamento;
- c) Há, pois, uma dualidade de elementos na composição do Executivo. De uma parte, o Chefe de Estado, irresponsável, que encarna a majestade da função de representante do Estado inteiro e a independência do Executivo em face do Parlamento; de outra parte, o Gabinete ministerial que não pode atingir senão com o assentimento das Câmaras e, assim, põe em relevo o fundamento democrático do regime;
- d) enfim, para garantir a igualdade entre os dois poderes, é bom que o Parlamento seja dividido em duas câmaras,

porque esta divisão enfraquece o Parlamento e, conseqüentemente, beneficia o Executivo.¹¹

Embora independentes, o Executivo e o Legislativo devem atuar harmonicamente. No dizer de MONTESQUIEU, "ils doivent aller de concert". O que promove esse trabalho de colaboração é o Gabinete. Para BURDEAU, "il est l'intermédiaire entre le chef de l'Etat e le Parlement".¹²

O Gabinete é presidido por um dos seus ministros, o primeiro-ministro, que, teoricamente, não é superior aos demais componentes. Os ministros são homens políticos que se tornaram responsáveis, perante o Parlamento, pela execução de um programa. Por isso, impõe-se uma *unidade* do Gabinete, para que haja *unidade de ação* e coerência na consecução do programa. Reunidos em conselho, os ministros detêm, realmente, o poder governamental. Através deles é que se torna possível a colaboração entre os Poderes. Assim, perante o Parlamento, eles sustentam os projetos do Executivo, relatam os seus problemas e apontam soluções, enquanto que perante o Chefe de Estado eles fazem valer as aspirações da representação popular.¹³

Finalmente, a ação recíproca de um poder sobre o outro, que, de fato, coloca o Executivo em igualdade ao Legislativo, se manifesta através de duas medidas: a responsabilidade ministerial e a dissolução do Parlamento.

O Gabinete é responsável pela execução de um programa. O Parlamento exerce constante vigilância sobre a atuação do Governo, de maneira que qualquer ministro que se afaste da orientação traçada, pode ser afastado do Poder.

Em contra partida, se o Chefe-de-Estado entender que a melhor orientação é a do Gabinete e não aquela em que insiste o Parlamento, cabe-lhe o poder de dissolvê-lo e convocar novas eleições, para auscultar a opinião pública. Se nas eleições sair vitoriosa a corrente do Gabinete, este será mantido; caso contrário, cairá. Na lição de WALDECK-ROUS-

11. BURDEAU, ob. cit., p. 100-101.

12. Ob. cit., loc. cit.

13. BURDEAU, ob. cit., p. 102.

SEAU, "la faculté de dissolution inscrite dans la constitution n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. C'est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme".¹⁴

4. A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA PARLAMENTARISTA NO BRASIL

A formação da nacionalidade, em nosso País, ocorreu sob a égide do liberalismo. O autoritarismo não correspondia à nossa índole. Assim, o movimento constitucionalista antecedeu à Independência e teve influência até em Portugal, na Revolução de 1820.

Houve a instalação da Constituinte, logo após a Proclamação da Independência, mas os atritos com D. Pedro I, acabaram por provocar sua dissolução. O Imperador, contudo, em 1824, outorgou a 1ª Constituição Brasileira, que acolhia muitas das teses da Assembléia dissolvida.

Naquela primeira Carta, não figurou o Parlamentarismo. Previa-se a tripartição montesquiana de poderes e ao Imperador era assegurada a faculdade de dissolver o Parlamento. Implantava-se, dessa forma, uma monarquia simplesmente constitucional e representativa. Os moldes, todavia, eram de "uma constituição presidencialista" e não parlamentarista.¹⁵

O governo de Pedro I foi todo ele uma luta do poder pessoal contra o sentimento liberal da Nação. Vários gabinetes foram formados e dissolvidos, até que o próprio monarca caiu em 1831.

Entre a abdicação de D. Pedro I e a maioria de D. Pedro II, em 1840, o governo viveu o tempo da Regência. O País foi, durante os nove anos da Regência "convulsionado por cerca de quarenta levantes, revoltas e revoluções. Não houve momento de paz".¹⁶

14. *Apud* BURDEAU, ob. cit., p. 103-104.

15. PILLA, Raul. Discurso parlamentar in «Perfis Parlamentares». Vol. 16, Ed. da Câmara dos Deputados, Brasília, 1960, p. 570.

16. PILLA, Raul. Ob. cit., p. 575.

Foi com a queda do Regente Feijó, em 1837, que o sistema parlamentarista começou a se esboçar e a se impor, não por obra legislativa, mas por imposição prática da vida governamental.

Iniciado o Segundo Reinado em 1840, com a maioria de D. Pedro II, o sistema parlamentar foi se amoldando lentamente à vida política do Império, sem embargo de conferir a Constituição a ampla prerrogativa ao Imperador de escolher seus ministros livremente.

Mas, na realidade, os gabinetes formavam-se à base do apoio parlamentar e caíam quando tal apoio desaparecia. Em 1847, por projeto de FRANCISCO DE PAULA GONZAGA E MELO, antigo membro da Constituinte, e através do Decreto 523, criou-se a Presidência do Conselho de Ministros. Aparecia, então, formalmente a figura do Chefe-de-Governo, configurando, a partir daí, claramente o "Governo de Gabinete".¹⁷

Uma significativa evolução do sistema parlamentar ocorreu quando se fez a reforma de 1855, do sistema eleitoral, no Gabinete Paraná. Até então, a minoria não tinha praticamente representação adequada no Parlamento. As eleições se faziam nas Províncias pelo sistema majoritário. Com a reforma, as Províncias foram divididas em *círculos*, onde se escolhia um deputado. E, em 1859, o Gabinete do Senador Silva Ferraz conseguiu aprovar a ampliação dos círculos, que passaram a eleger três deputados, em vez de um. Com isso, todas as correntes doutrinárias conseguiram acesso à Câmara.

Em 1868, deu-se uma crise séria, porque D. Pedro II, numa deliberação autoritária, nomeou um Gabinete, cujo presidente era oriundo da minoria. Houve ameaça de levante e revolução.

No entanto, depois de uma seqüência de atritos, o Imperador se curvou diante da realidade política e "começou a ceder no terreno de suas prerrogativas constitucionais: ao ter de nomear ministérios, ouvia os presidentes das duas Casas do Parlamento e os chefes políticos em evidência; já

17. PILLA, ob. cit., p. 580.

não interferia na escolha dos ministros e ao presidente do Conselho deixava a liberdade de constituí-lo com pessoas de sua confiança; consultava os ministros a respeito da nomeação dos senadores. Em suma, estava-se submetendo às regras do regime parlamentar".¹⁸

Com a reforma de 1881, a oposição teve, pela primeira vez, condições de derrotar o Governo e obrigar a Coroa a mudar de Gabinete e de Política.

A partir dessa lei (Lei Saraiva), que RUI BARBOSA considerava a maior lei do País, depois do Ato Adicional, verificaram-se sucessivas e constantes derrotas de ministros. "Dentro de seis anos, cinco ministros retiraram-se do Governo por terem sido repelidos nas urnas... O Ministério Dantas, tendo sofrido um revés na Câmara, dissolveu-a e apelou para o corpo eleitoral. Este, porém, resolveu o conflito em favor da Câmara, obrigando o Gabinete Dantas a retirar-se do poder. Era o sistema parlamentar que entrava na *plenitude da sua verdade*", segundo a observação de RAUL PILLA.¹⁹

A campanha abolicionista, que conseguiu vitória com a Lei de 13-5-88, apresentada pelo Gabinete João Alfredo, era a prova de que a opinião pública influía verdadeiramente na decisão das grandes questões de governo.

O Gabinete OURO PRETO, que sucedeu ao JOÃO ALFREDO, apresentou um projeto liberal tão amplo que dizia "inutilizar a República". Preconizavam-se reformas tão completas que deixavam a proclamação da República desnecessária. Sob apenas aparência de monarquia, o avanço republicano seria completo. Caiu, então, o Gabinete, mas as eleições gerais deram ao Partido Liberal enorme maioria. Estavam, portanto, asseguradas as reformas propostas por OURO PRETO.

Tudo conspirava, destarte, para consolidar o regime parlamentar, renovado e aprimorado em padrões liberais, como sempre foi do anseio da Nação. No entanto, adveio a

18. PILLA, ob. cit., p. 583.

19. Ob. cit., p. 584.

questão militar, para romper essa evolução natural e feliz, através da Proclamação da República e a implantação do regime presidencialista, copiado dos Estados Unidos da América do Norte.

Sobre essa experiência parlamentar brasileira, escreveu OLÍMPIO FERRAZ DE CARVALHO:

“A Constituição do Brasil imperial era antiparlamentarista, dava ao monarca o direito de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado sem nenhuma atenção aos votos do Parlamento; não determinava que os ministros se retirassem do poder, quando perdessem a confiança da maioria parlamentar; não dava ao Imperador direito de dissolver a Câmara dos Deputados senão em caso de salvação pública; não o obrigava a escolher os ministros entre os membros do Parlamento; não reconhecia a figura do presidente do Conselho de Ministros; não estabelecia a responsabilidade política dos Ministros perante a Câmara, nem perante o Senado, mas unicamente a sua responsabilidade criminal; atribuía, enfim, ao Imperador poderes quase iguais aos de Chefe de Estado em República Presidencial.

Apesar de tudo isso, o sistema parlamentar firmou-se no Brasil imperial e funcionou com relativa regularidade durante perto de cinquenta anos de paz e prosperidade. Ele não foi uma imposição da lei, uma norma estabelecida a golpes de decreto, mas uma *lenta conquista do Parlamento e da opinião pública* em luta diuturna e pertinaz contra as prerrogativas constitucionais do Chefe de Estado”.²⁰

A Proclamação da República, portanto, em matéria de regime de governo, não seguiu a linha evolutiva natural. Pelo contrário, contrapôs-se à caudal histórica da política nacional e acabou dando guarida a institutos que no próprio Império eram objeto das mais graves censuras.

20. *Apud* RAUL PILLA, ob. cit., p. 585.

RAUL PILLA examina muito bem essa involução política inflingida à Nação pela crise militar que desaguou na Proclamação da República:

“Nesta contínua evolução que, do poder pessoal do Imperador para o Governo coletivo e responsável, permanentemente sujeito à sanção da opinião pública, realizava a Monarquia; a proclamação da República presidencial, além de ter sido uma *surpresa*, foi um retrocesso”.

Com efeito, explica o grande homem público, que o levante militar:

“restabeleceu no Presidente da República e nos Governadores dos Estados o *poder pessoal* que, no Império, constituía o cavalo de batalha dos republicanos, dos liberais e de muitos conservadores”.²¹

5. A SEGUNDA EXPERIÊNCIA PARLAMENTARISTA BRASILEIRA

Durante o período republicano, o sistema parlamentar nunca esteve esquecido nos debates políticos. Foi nas correntes de tendência liberal que se manteve viva a idéia de reimplantação do Governo de Gabinete entre nós.

Logo no início da República, RUI BARBOSA mostrou por ele grandes simpatias, apesar de ter sido um dos principais responsáveis pela Constituição presidencialista de 1891.²²

A partir da década de 20, o parlamentarismo passou a ser a bandeira preferencial do Partido Libertador, fundado no Rio Grande do Sul em 1928, reunindo os antigos federalistas (maragatos) de formação liberal, na linha de Silveira Martins e Assis Brasil. Com a morte deste último logo depois, Raul Pilla passou a ser o principal defensor do sistema parlamentarista, apresentando sucessivos projetos nesse sentido e empreendendo uma ação de proselitismo que lhe granjeou muitos adeptos entre juristas e parlamentares.²³

21. Ob. cit., p. 586.

22. PILLA, ob. cit., p. 127 e 155.

23. Artigo in «Folha de São Paulo», do dia 30-10-83, 1º cad. p. 6.

Entre 1948 e 1959, Raul Pilla apresentou ao Congresso nada menos do que quatro projetos de implantação do Parlamentarismo, sem, entretanto, obter êxito.

Em 1960, um grupo de parlamentares (Daniel Faraco, Pimenta da Veiga e outros) apresentou um novo projeto, que previa a implantação do parlamentarismo em 1966. Nesse meio tempo, adveio a crise institucional provocada pela renúncia do Presidente Jânio Quadros e pela oposição militar à posse do Vice-Presidente João Goulart. A saída do impasse foi a adoção do regime parlamentarista, em situação de emergência, por via do Ato Adicional nº 4 à Constituição de 1946, aprovado em 2 de setembro de 1961.

Essa segunda experiência parlamentarista, todavia, foi fugaz, não durou mais do que dois anos e findou em repulsa popular, obtida em plebiscito largamente manipulado pelos detentores do poder, todos avessos aos mecanismos e controles parlamentares.

6. A CRISE GERADORA DO ATO ADICIONAL Nº 4

Analisando o evento histórico que gerou a reintrodução do parlamentarismo no Brasil, já agora dentro do Regime Republicano, observou PONTES DE MIRANDA que “as causas da crise de 1961 foram as mesmas que levaram a anteriores estremecimentos e derrocadas do poder, sem que se possa dizer que a revolução de 1930, a revolução de 1932, a transformação golpista de 1937 e a de 1961 não tivessem embasamentos em fatores econômicos, inclusive por aquelas forças responsáveis por eles. A desdemocratização e a falta de crescimento da igualdade foram fatores. A eclosão serviu por vezes aos elementos que desdemocratizavam e frenavam a igualização”.²⁴

24. MIRANDA, Pontes de. «Comentários à Constituição de 1946». Ed. Borsi, Rio, 1962, vol. VIII, p. 39.

“No próprio regime presidencial, — prossegue o grande constitucionalista — depois de presidentes que vinham da educação imperial parlamentarista, o papel de PINHEIRO MACHADO, infelizmente pouco estudado pelos historiadores da República, foi o de presidente *oculto* de Ministério. Na presidência do Senado Federal, era ele o chefe de gabinete, junto ou em ligeiras divergências com os Presidentes da República. Depois, houve a crise do presidencialismo, a que sucedeu o plano de reforma, transformado, por influências internacionais, em *ditadura*. Na verdade, contas feitas, o *presidencialismo não funcionou, satisfatoriamente, no Brasil*. Ou os Presidentes da República tentavam a democratização, ou se entregavam às forças econômicas, à política dos bancos e do café, ou das minas, ou animavam as oligarquias, para terem sustentação”.²⁵

Para PONTES DE MIRANDA, a solução da crise de 1961 pelo parlamentarismo não foi improvisada, visto que em todos os partidos políticos da época havia grande número de simpatizantes do regime de gabinete.

Por outro lado era altamente significativo o confronto entre as duas experiências políticas da Nação, ou seja, a do parlamentarismo no Império e a do presidencialismo na República. A realidade histórica era toda favorável ao primeiro.

Foi durante o Império, sob o regime de gabinete, que o País realmente se tornou Nação, resolvendo os mais graves e complexos problemas, inerentes à independência recente e à organização política de um novo Estado.

“Com o sistema parlamentar — lembrava RAUL PILLA — fez-se o Brasil uma grande Nação, a nação politicamente mais culta da América Latina, e resolvemos seus mais graves problemas nacionais”. Já com a República, entendia aquele estadista enfrentamos um verdadeiro malogro.²⁶

25. Ob. cit., loc. cit.

26. PILLA, ob. cit., p. 101.

Na verdade, nossa experiência republicana tem sido uma infundável sucessão de crises. E todas elas têm como base o vício fundamental da hipertrofia do Poder Executivo. “No presidencialismo — destacava RAUL PILLA — essa hipertrofia é inerente, está ínsita nele, como em potência se acha o câncer na diátese cancerosa. Num organismo normal, todos os órgãos se ponderam e facilmente se restaura o equilíbrio perturbado; quando, porém, um órgão cresce desmedidamente, desenvolve-se à custa dos mais fracos e acaba por sobrepujá-los.”²⁷

A ditadura e as revoluções são constantes no regime presidencialista. E o estadista gaúcho nos explica porque:

“Da hipertrofia do Poder Executivo à ditadura breve é o passo. Recebe o presidente um mandato popular, mas, depois de nele investido, escapa à intervenção da opinião pública. Cumpre ao presidente velar pela observância das leis e a elas cingir-se, mas nenhum corretivo eficaz existe no sistema, se, em vez de as observar, pelo contrário as viola, valendo-se da sua impugnável influência. É um verdadeiro monarca eletivo, embora delimitada seja a duração do seu reinado, isto quando, graças ao artifício das reeleições sucessivas, não se prolonga ela indefinidamente”.

De outro lado, “se a hipertrofia do poder conduz insensivelmente à ditadura, constitui esta, por sua vez, o maior estímulo às revoluções”. É, em suma, a própria rigidez do presidencialismo que estimula “o apelo à violência, como única solução possível”.²⁸

Nossa vida política na República tem sido um testemunho histórico incontestável dessa realidade.

27. Ob. cit., p. 147.

28. Ob. cit., p. 21.

7. PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

PONTES DE MIRANDA explica que “na história das instituições de governo, o regime presidencial vem, em linha reta, das monarquias absolutistas: deixou de haver o absolutismo, a ilimitação do poder, deixou de haver a perpetuidade, com os provimentos hereditários; mas a concentração do governo, a pessoalidade do comando, o foco único e sem influência do Povo ficou”.

A vitória da democracia sobre o absolutismo só foi, realmente, consolidada no regime parlamentar concebido e aperfeiçoado pelas nações européias.

“O parlamentarismo — ainda na lição de PONTES DE MIRANDA — quebrou a linha reta, descentralizou o poder, estabeleceu o equilíbrio entre o poder de legislar e o poder de governo e de execução”.

Com o regime de gabinete, “o programa deixara de ser *fala do trono* ou *promessa política*, por fora da periferia, no movimento e propaganda das eleições, para ser peça necessária do aparelho da atividade governamental. Não mais se trata de discurso cerimonial de ascensão dos reis ou de discurso demagógico de tomada de posse do Presidente da República: fez-se documento de assunção de deveres, de cuja realização é responsável o Conselho de Ministros, o Gabinete”.

Ao contrário do presidencialismo, é o regime parlamentar que se mostra o mais indicado para enfrentar e superar as crises sociais, no pensamento de RAUL PILLA:

“Verdadeiro *regime de opinião*, onde servo, e não senhor, é o governo, oferece ele as mais favoráveis condições à consecução de reformas econômicas e sociais, desde que reclamadas pela consciência nacional. Não uma pessoa, nem um reduzido grupo de pessoas, mas a representação popular é quem vai traçar a orientação do governo”.²⁹

29. Ob. cit., p. 97.

A crítica mais freqüentemente feita ao parlamentarismo consiste em sua propalada *instabilidade*, dada a facilidade com que se pode derrubar o Gabinete, defeito de que não padeceria o presidencialismo. Por isso, diz-se que este daria mais equilíbrio e paz à Nação.

A experiência histórica, todavia, mormente na América Latina, tem demonstrado que o presidencialismo tem sido causa evidente de constantes revoluções e quedas violentas de governo.

Por sua vez, a realidade é que não ocorre mudança imotivada, imprevista, nos regimes parlamentaristas. Muito ao contrário, registra RAUL PILLA, “não se derrubam gabinetes pelo simples prazer de os derrubar, como fazia Clemenceau na França, porque existe para o abuso a sanção adequada, o recurso à Nação, mediante a dissolução do parlamento. No próprio sistema se encontra o corretivo. Explica isto que a duração média dos governos seja de quase 4 anos na Inglaterra, tanto quanto dura, em geral, o mandato presidencial no regime estável, por excelência, o regime presidencial”.³⁰

Mesmo nos países onde as trocas de gabinete são mais freqüentes, não ocorre *instabilidade* que desmereça o sistema de governo.

“Em verdade, outro é o fenômeno. O que se verifica — na lição de Raul Pilla — é a *mutabilidade* do governo, isto é, a sua *adaptação constante* às oscilações da opinião pública e às circunstâncias que as determinam”... “esta variabilidade, esta pretensa instabilidade, longe de ser defeito, constitui uma das *virtudes* cardiais do regime”.³¹

Governo democrático, para os verdadeiros arautos da democracia, é, por definição, “governo mutável, que se modifica de acordo com as exigências da opinião pública. Quando desta se divorcia o governo e, apesar disto, se mantém, deixa, em verdade, de funcionar a democracia. Por isto, pode o

30. Ob. cit., p. 128.

31. Ob. cit., loc. cit.

regime presidencial definir-se como *uma série de ditaduras a prazo fixo*. Eleito o presidente, já ninguém pode legalmente modificar o governo. Exercitado o ato de soberania, que é a eleição, no mesmo momento a Nação abdica a sua soberania, dela ficando privada até o novo comício eleitoral”.³²

A maior virtude do parlamentarismo, no entender do deputado JOSÉ AUGUSTO, é justamente “permitir que a opinião pública mude um governo sem precisar fazer revolução”.³³ E, segundo PONTES DE MIRANDA, uma de suas grandes vantagens “é a de tornar difícil a ingerência dos militares na política”, o que não se dá no presidencialismo, onde os homens de governo, naturalmente, se aproximam dos militares, para reforço de suas posições pessoais.³⁴

Em suma: no regime parlamentar tanto é responsável o Governo como o Parlamento: o Governo, porque o Gabinete pode ser dissolvido pelo Parlamento, quando perde sua confiança; a Câmara, porque pode ser dissolvida, sempre que procura tiranizar o Gabinete. Dessa maneira, “responde o Governo perante o Parlamento e responde o Parlamento perante a Nação na qual reside a soberania. O árbitro é sempre o povo, como deve ser nas democracias”.³⁵

Pondo uma pá-de-cal sobre a objeção de instabilidade do regime parlamentarista, RUI BARBOSA faz o seu cotejo com a irresponsabilidade governamental no regime presidencialista, e conclui:

“Neste confronto as formas parlamentares levariam a melhor: porque mais vale, no Governo, a instabilidade, que a irresponsabilidade”.³⁶

32. PILLA, ob. cit., p. 129.

33. *Apud* «Perfis Parlamentares» cit., p. 139.

34. Ob. cit., p. 23.

35. PILLA, ob. cit., p. 155.

36. Cit. por PILLA, ob. cit., p. 155.

8. O INSUCESSO DA EXPERIÊNCIA PARLAMENTARISTA DE 1961

Diversamente do que se deu com o parlamentarismo no Império, que se foi aperfeiçoando lentamente na própria vivência política da Nação, a experiência Republicana foi um completo fracasso e morreu no nascedouro. Não chegou a durar sequer dois anos.

Logo após a edição do Ato Adicional nº 4, de 1961, PONTES DE MIRANDA já advertia contra o atentado que se estava cometendo à novel instituição, e falava em atitudes do Presidente da República que *desparlamentarizavam* o regime. Entendia o constitucionalista que, sob forma de regressão de fundo ditatorial, o Chefe-de-Estado estaria tentando governar, numa verdadeira usurpação de poder.

Era inocultável o boicote do Presidente da República e de seus ministros à nova forma de governo. PONTES DE MIRANDA via, então, três caminhos como impostos à Câmara dos Deputados, “para evitar o desmoronamento do regime parlamentar:

“iniciar o processo por usurpação de poder, uma vez que há o crime do art. 5º, II, do Ato Adicional; ou derrubar o gabinete, e não aprovar três, consecutivamente, para que o Presidente do Conselho de Ministros seja indicado pelo Senado Federal, e não pelo Presidente da República (art. 8º, parág. único); ou emendar, com o Senado Federal, com observância do art. 217, § 1º e § 2º ou 3º, da Constituição de 1946, o Ato Adicional, retirando-lhe os incisos II, III, XIV e XV, para que não possa o Presidente da República criar óbices à prática do regime parlamentar, proibindo-lhe declarações públicas sobre a política externa e interna do governo e sobre a administração federal. Tratar-se-ia apenas de explicitude, pois os arts. 1º, 6º e 7º são claríssimos”.

Encerrava o constitucionalista sua grave advertência conclamando o Congresso Nacional a uma tomada de posição contra o abuso de poder e a traição que se cometia ao sistema de governo:

“O Congresso Nacional, cujo prestígio tanto cresceu após as soluções que buscou para a crise de fins de agosto e começo de setembro de 1961, precisa não dar qualquer ensejo para que se lhe exprobre alguma ofensa às regras jurídicas constitucionais. Incumbe-lhe mais: não permitir nem deixar sem correção qualquer infração da Constituição e das leis por parte do Presidente da República, do Presidente do Conselho de Ministros ou do Conselho de Ministros”.³⁷

Ninguém melhor do que o próprio inspirador da Emenda Constitucional instituidora do parlamentarismo (Dep. Raul Pilla) soube antever e proclamar a trama violenta que se voltava contra o novo sistema de governo, desde o momento mesmo de sua implantação em 1961.

Dizia o tribuno, em discurso no Parlamento, que a Nação estava diante de uma *conspiração*, desde os primeiros dias do novo regime. O Presidente da República não deixava lugar a dúvidas, pois, no próprio ato de empossar-se na Chefia do Estado, não escondia sua insinceridade, já que, junto ao compromisso prestado acrescentara a reivindicação do *plebiscito* para testar a legitimidade do Ato Adicional. E, uma vez no Poder, outra coisa não fez senão desenvolver uma ação diuturna em prol da derrubada do sistema parlamentarista.³⁸

As trocas de gabinete, por outro lado, encontraram grande passividade do Parlamento, o que favoreceu ao Presidente da República sua campanha de desmoralização do sistema perante a opinião pública.³⁹

37. Ob. cit., p. 42-43.

38. Discurso de 12-7-62, in ob. cit., p. 448.

39. PILLA, ob. cit., p. 449.

A tal ponto chegou a inconformidade do Chefe de Estado com o novo regime que, em editorial do dia 10-7-62, o jornal "Estado de São Paulo", registrava:

"Por mais absurdo e paradoxal que pareça, é do próprio Presidente da República que o Brasil tem a temer, neste momento, a maior ameaça às suas instituições".

Na seqüência dos atos de conspiração contra a manutenção do parlamentarismo, o Gabinete do Sr. Brochado da Rocha, assim como já ocorrera com o anterior do Sr. Auro de Moura Andrade, viera "com essa sobrecarga, com esse compromisso insuportável de realizar imediatamente, ilegalmente, inconstitucionalmente, o *plebiscito*", segundo advertia o deputado Raul Pilla.⁴⁰

Quando a pressão pelo plebiscito ganhou corpo e se viu que a conspiração do Presidente da República já era virtualmente vitoriosa, o grande deputado gaúcho, em discurso parlamentar de 28-11-62, traçou o quadro definitivo do fracasso do regime e de suas causas, em palavras absolutamente fiéis à realidade histórica vivida pela Nação:

"O que aí se tem representado é a *farsa do parlamentarismo*, para desmoralizar o parlamentarismo e entregá-lo, sem defesa, à execução de um plebiscito não só *inconstitucional*, mas também *imoral*. Porque a realidade que todos vêem é o *presidencialismo*, o poder pessoal em ação, acobertado em sua imensa irresponsabilidade, pelo manto do parlamentarismo. É presidencialismo, Srs. Deputados, é presidencialismo da pior espécie, é presidencialismo com todos os seus grandíssimos defeitos e outros mais, e sem nenhuma de suas escassas virtudes. Estamos, assim, representando ou ajudando a representar uma *farsa* em que uns são atores, outros simples comparsas, mas terminará num *tremendo desastre* para a Nação brasileira.

40. Ob. cit., p. 454.

Parlamentarismo em mãos de *caudilho* não poderia deixar de ser *farsa*, como *farsa* é a simples democracia no infeliz continente latino-americano".⁴¹

Fácil, portanto, é concluir que o insucesso do parlamentarismo do Ato Adicional de 1961 nada teve que ver com deficiências do sistema de governo. Nunca houve, na pura realidade, um projeto sério, um desejo autêntico, de converter o Ato Adicional em instrumento de implantação do Governo de Gabinete no País. Tudo não passou de uma experiência nati-morta, de simples *farsa*, como a qualificou Raul Pilla.

9. A CRISE ATUAL

Revogado o Ato Adicional de 1961, pelo plebiscito de 1963, o Brasil voltou à plenitude do sistema presidencial e, como era da tradição desse regime, a incompatibilidade do Presidente Goulart com os anseios da Nação acabou por provocar a Revolução de 1964, que o derrubou e implantou a ditadura militar no País, segundo os moldes clássicos das republiquetas latino-americanas.

Quase vinte anos já são passados e ainda não se logrou estabelecer um caminho certo para a reimplantação definitiva da democracia entre nós. A história da República é, sem dúvida, uma história de crises constantes, sucessivas e infundáveis.

Os defensores do sistema parlamentarista não se esmoreceram. Logo após a Revolução, novo projeto de reforma parlamentarista foi, ainda em 1964, apresentado ao Congresso por Raul Pilla e Aliomar Baleeiro. Em 1979, outro projeto no mesmo sentido foi subscrito por Stoessel Dourado, o mesmo ocorrendo em 1981, por parte de Airton Sandoval.

Em fevereiro de 1980, o Governador e o Vice-Governador de Santa Catarina (Jorge Bornhausen e Henrique Cordovan) fizeram proposta no mesmo sentido. A O.A.B. do Rio Grande do Sul, como contribuição ao debate institucional, em

41. Ob. cit., p. 462.

1981, apresentou projeto que incorporava o parlamentarismo. Também Herbert Levy, à frente de um grupo de parlamentares do ex-PP, liderou um movimento pró-parlamentarismo.

No momento continua acesso o debate sobre a solução para a crise institucional brasileira e o parlamentarismo permanece na "ordem do dia". Há grandes correntes favoráveis e contra esse regime.

Parece, porém, haver um consenso de que "apenas uma mudança jurídico-formal seria insuficiente para resolver os complexos problemas estruturais brasileiros, podendo, no máximo, constituir um instrumento no sentido de uma maior liberalização da vida política".

O debate tende a ser incrementado, à medida que mais se aproxima a sucessão do atual Presidente da República, que se acha ainda vinculado ao estágio revolucionário de 1964, mas que, todavia, assumiu perante a Nação o compromisso de restaurar, por completo, o Estado de Direito e a Democracia no País.

Enfim, com defensores e detratores, "com seus prós e contras, o parlamentarismo é, no entanto, uma solução sempre à mão em caso de crises ou impasses de caráter institucional".⁴²

RESUMO

O Brasil experimentou o sistema parlamentar de governo em duas oportunidades: no Século XIX, durante a monarquia de D. Pedro II, e no Século XX, durante o curto mandato de João Goulart.

Na primeira experiência o sistema funcionou muito bem, mas foi interrompido pela introdução da república, que tomou por base o presidencialismo norte-americano; o governo Goulart foi um fracasso em todo sentido.

O estudo aprecia a corrente que, entre os políticos e constitucionalistas, se bate pela reimplantação do parlamentarismo no Brasil.

42. Artigo in «A Folha de S. Paulo», dia 30-10-83, cad. 1º, p. 6.