

PARLAMENTARISMO E SISTEMA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: UMA BOA OPÇÃO?*

PARLIAMENTARISM AND BRAZILIAN CONSTITUTIONAL SYSTEM: A GOOD OPTION?

ANDERSON SANTOS DOS PASSOS**

PAULA VEIGA***

Resumo

Nas linhas que se seguem busca-se discutir sobre uma eventual implementação do Parlamentarismo no sistema jurídico-constitucional brasileiro, o que obriga a uma breve alusão à história, características fundamentais, vantagens e desvantagens desse sistema. Assim, começa-se por uma análise histórica da evolução do Parlamentarismo no seu *berço* (a Inglaterra), relatando os principais eventos que marcaram a fixação das respectivas características básicas. Seguidamente,

Abstract

In this article the authors try to discuss the possible implementation of Parliamentarism in the Brazilian constitutional system, which requires a brief reference to history, key features, advantages and disadvantages of this system. Thus, the authors begin with a historical analysis of the evolution of Parliamentarism in England, reporting key events that marked the establishment of the basic features of this system. Secondly, the authors discuss about

* Artigo recebido em 13-06-2014 e aprovado em 09-06-2015.

** Doutorando em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI na Faculdade de Direito/Economia/CES da Universidade de Coimbra – Portugal. Professor Universitário (licenciado) da Faculdade de Direito do Agreste – CESMAC/AL. Ex-pesquisador bolsista do PIBIC/CNPQ/UFPE. Ex-Procurador Federal. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. E-mail: andersonpassos@tjal.jus.br

*** Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal, lecionando Direito Constitucional quer na Licenciatura, quer no Mestrado. Doutorada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2011; Mestre pela mesma instituição em 2003; e Licenciada também pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no Curso 1990-1995.

discute-se sobre os pontos positivos e negativos intrínsecos ao sistema Parlamentar. E eis que se chega ao Brasil, relatando, em traços gerais, os dois momentos “parlamentaristas” brasileiros, a saber: (i) o período Imperial e (ii) o período republicano pré-ditadura militar. O *percurso* segue com os movimentos parlamentaristas durante a constituinte brasileira de 1987 e respectivos reflexos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (adiante, CRFB). A reflexão termina com uma análise da viabilidade contemporânea de adoção do sistema parlamentarista no Brasil, bem como de uma alusão a alguns aspectos jurídico-constitucionais relacionados com tal hipótese.

Palavras-chave

Parlamentarismo – Presidencialismo – Sistema Político Brasileiro – História Constitucional Brasileira – Direito Constitucional

the strengths and the weaknesses of the Parliamentary system. The main part of the article reports to the two "parliamentary" Brazilian *moments*, namely: (i) the Imperial period and (ii) the pre-republican period - military dictatorship period. The article continues with the parliamentary movements during the year before the approval of the Brazilian constitution (1987) and in the Brazilian Constitution (1988). The article ends with a serial analysis of contemporary viability of adopting the parliamentary system in Brazil.

Keywords

Parliamentarism – Presidentialism – Brazilian Political System – Brazilian Constitutional History – Constitutional Law

1. Introdução – Breves Notas Sobre a História do Parlamentarismo

É de bom alvitre que, antes de a reflexão se debruçar sobre o estudo dos elementos do sistema de governo parlamentarista, se refira, à guisa de nota introdutória, aos elementos históricos que levaram à consolidação do Parlamentarismo ao longo dos séculos.

Nas palavras de Bonavides (2010, p. 417) “nenhum teorista criou a forma parlamentar de governo. Se há um sistema de organização do poder político que resultou diretamente da história e do contínuo desdobramento das instituições, este sistema é o Parlamentarismo”. A afirmação de Bonavides parece estar plenamente correta, uma vez que os contornos específicos do sistema de governo parlamentarista não foram delineados em um único momento histórico, mas, sim, a partir de um longo processo de evolução histórica¹, isto é, *revelados* por meio do tempo, até aquele se consolidar, por volta do século XIX, no modelo que hoje se conhece².

A evolução do Parlamentarismo encontra-se intimamente ligada ao sistema jurídico e à história política inglesa, posto que o atual desenho parlamentarista nasceu, justamente, no direito consuetudinário da Inglaterra (AMARAL, 2012, p. 57). Enquanto nos EUA ou na Europa continental o *momento fundador* se pode identificar com atos, na Inglaterra a fundação do constitucionalismo moderno (e do sistema parlamentarista) identifica-se com um longo ciclo histórico (AMARAL, 2012, p. 58)³.

Bem observa Dalmo Dalari (1998, p. 83):

A Inglaterra pode ser considerada o berço do governo representativo. Já no século XIII, o mesmo que assistiu à elaboração da Magna Carta, numa rebelião dos barões e do clero contra o

1 – No mesmo sentido leciona Dalmo Dalari que “o Parlamentarismo foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado”. DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 83.

2 – Importante colacionar as palavras de Dalmo Dalari, que afirma que “suas características [as do Parlamentarismo] foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de Parlamentarismo e que DUVERGER denomina de regime de tipo inglês, indicando-o como um dos grandes modelos de governo do século XX”. DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 83.

3 – É, justamente, nesse sentido que J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 69) se refere ao *movimento constitucional inglês* como tendo “*revelado a norma*”.

monarca, iria ganhar forma o Parlamento. No ano de 1265 um nobre francês, Simon de Montfort, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, chefiou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião que muitos apontam como a verdadeira criação do Parlamento. Antes disso, em 1213, o próprio João Sem Terra convocara “quatro cavaleiros discretos” de cada condado, para com eles “conversar sobre assuntos do reino”. Mas Simon de Montfort deu à reunião o caráter de uma assembléia política, reunindo pessoas de igual condição política, econômica e social. Morrendo Simon em combate, no mesmo ano de 1265, continuou a praxe de se reunirem cavaleiros (nobres que não eram pares do reino), cidadãos e burgueses. E no ano de 1295 o Rei Eduardo I oficializou essas reuniões, consolidando a criação do Parlamento.

Contudo, o percurso não foi nem linear, nem definitivo. Depois da fase de relativo prestígio (acima citada por Dalari), o Parlamento voltou a perder poder para o Monarca, diante da ascensão da teoria absolutista e da consequente concentração dos poderes nas mãos do Rei. Se é certo que o Parlamento existia, já não possuía poderes políticos expressivos. Tal cenário transformou-se apenas no século XVII, com a Revolução Inglesa e a expulsão do Rei católico Jaime II, que fora substituído por Guilherme de Orange e Maria, ambos protestantes, de modo que “a partir de 1688, o Parlamento se impõe como a maior força política, e altera, inclusive, a linha de sucessão, com a exclusão do ramo católico dos Stuarts” (DALARI, 1998, p. 83).

No reinado de Guilherme e Maria surgiu o costume de o soberano convocar um grupo de conselheiros de gabinete para o auxiliar em algumas questões do reino, sobretudo nas relações exteriores. Tal costume continuou a ser respeitado pela sucessora, a Rainha Anna, até a sua morte. Seguidamente, subiram ao trono, sucessivamente, os Monarcas Jorge I e Jorge II. Ambos eram alemães, não tinham muito apreço pelos problemas políticos ingleses (DALARI, 1998, p. 84) e, traço que parece fundamental

para a radicação do Parlamentarismo, não sabiam falar inglês. Diante deste quadro, de clara dificuldade de comunicação entre o Parlamento e o Rei, o Gabinete passou a realizar reuniões mesmo sem a presença do soberano⁴. Um dos ministros, Robert Walpole⁵, tomou posição de destaque, sendo logo popularmente conhecido por “Primeiro-Ministro”.

A atuação de Robert Walpole foi decisiva para se firmar uma das principais características do Parlamentarismo: a divisão do poder executivo entre duas figuras, ou seja, entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, conforme será delineado mais adiante.⁶

4 – Importante colacionar as palavras de Paulo Bonavides sobre o tema: “Causas históricas determinantes desse desfecho, onde claramente se vê o extraordinário acréscimo de força, prestígio e influência no poder do Parlamento, fazendo que este prepondera definitivamente sobre o poder da Coroa, abrangem os seguintes fatos da vida política inglesa: a deposição do último Stuart pelas armas da aristocracia insurreta, assinalando iniludivelmente a vitória da causa do Parlamento; a origem da nova dinastia no consentimento e convocação da autoridade parlamentar; o procedimento irônico dos ‘reis alemães’ da dinastia de Hannover, a chamada série dos ‘reis impossíveis’ (1714-1837), que foram: Jorge I, um estrangeiro que não esquecia o lugar de origem, jamais aprendeu a falar inglês, e teve sempre dificuldade de comunicar-se em latim com os seus ministros, em suma, um rei completamente alheio dos negócios públicos, propiciando ao Gabinete reunir-se na ausência do monarca; Jorge II, um rei fraco, que não forceja por recuperar a influência perdida pelo antecessor; Jorge III, obstinado, cego, demente, autoritário e irresponsável, faz de sua existência ‘uma espécie de museu de defeitos de um rei constitucional’; Jorge IV, monarca desidioso e depravado, um *roi fainéant*, cuja vida conjugal escandaliza a sociedade inglesa e desprestigia a Coroa. O Parlamento fortaleceu pois sua influência e ascendência na direção política do país, valendo-se do esvaziamento e desuso de algumas prerrogativas da realeza” (BONAVIDES, 2010, p. 418).

5 – “Walpole was a British Whig statesman, considered to the first holder of the office of prime minister, who dominated politics in the reigns of George I and George II (...) In 1714, George I came to the throne. George distrusted the Tories, whom he believed opposed his right to the throne, and as a result the Whigs were in the ascendant again. In 1715, Walpole became first lord of the treasury and chancellor of the exchequer. He resigned in 1717 after disagreements within his party but in 1720 was made paymaster general. He avoided the scandal that surrounded the collapse of the South Sea Company and was subsequently appointed first lord of the treasury and chancellor of the exchequer again. In this position he effectively became prime minister, although the term was not used at the time. He remained in this position of dominance until 1742”. Disponível em http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/walpole_robert.shtml, acessado em 12 de junho de 2014.

6 – Walter Bagehot (2009, p. 125-126) noticia que: “a century ago the Crown had a real choice of Ministers, though it had no longer a choice in policy. During the long reign of Sir R. Walpole he was obliged not only to manage Parliament but to manage the palace.

Outro fator de destaque para a radicação do Parlamentarismo na Inglaterra foi a nomeação do Lord North, pelo Rei Jorge III, para a função de Primeiro-Ministro, no ano de 1770. Lord North passou a responsabilizar-se pela política do Reino e entrou em conflito com representantes da Câmara dos Comuns, sobretudo com John Wilkes. Após anos de embates, o Monarca se viu obrigado a demitir Lord North, estabelecendo-se, desde então, que a Câmara dos Comuns deveria dar sua aquiescência à escolha do Primeiro-Ministro⁷. Assim se firmava a supremacia da representação popular, como também, na mesma época, a França o desejava (DALARI, 1998, p. 84).

Posteriormente, o Parlamento decidiu fazer uso de mecanismos para forçar o afastamento dos Primeiros-Ministros quando não havia concordância com a política que estava a ser desenvolvida. Inicialmente, o instrumento utilizado foi o *impeachment*. Tal instrumento, de natureza penal, poderia conduzir à responsabilização criminal do Primeiro-Ministro, com o conseqüente afastamento da função. O decurso do tempo levou o Governo a perceber que seria mais “inteligente” afastar-se logo no início de uma investigação parlamentar, a fim de evitar a responsabilização penal. Diante disto, o costume evoluiu para “a responsabilidade política, com a

He was obliged to take care that some court intrigue did not expel him from his place. The nation then selected the English policy, but the Crown chose the English Ministers. They were not only in name, as now, but in fact, the Queen's servants. Remnants, important remnants, of this great prerogative still remain. The discriminating favour of William IV. made Lord Melbourne head of the Whig party when he was only one of several rivals. At the death of Lord Palmerston it is very likely that the Queen may have the opportunity of fairly choosing between two, if not three statesmen. But, as a rule, the nominal Prime Minister is chosen by the legislature, and the real Prime Minister for most purposes – the leader of the House of Commons – almost without exception is so.”

7 – “A primeira prova a que foi posta essa regra nova do direito constitucional inglês se verifica em 1782, quando Lord North, no exercício das funções de primeiro-ministro, se demite da chefia do governo, em face da oposição parlamentar que lhe era movida, sem embargo de contar com a plena confiança do rei Jorge III. Temia porém o Primeiro-Ministro que se consumasse a ameaça pendente do *impeachment*, caso não resignasse à sua função ministerial, após receber duas moções de censura e desconfiança”. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 420.

obrigatoriedade da demissão do Gabinete sempre que este receber um voto de desconfiança” (DALARI, 1998, p. 84).

Percebe-se assim que não foi apenas com a *Glorius Revolution* que se solidificou o regime parlamentarista inglês. Foi necessário ainda percorrer muitos anos para que as características finais estivessem consolidadas. Como bem se pronuncia Paulo Bonavides (2010, p. 421)

Vê-se conseqüentemente o exagero dos que datam de 1688, da “Gloriosa Revolução”, o início do sistema parlamentar, na Inglaterra, o qual, para instaurar-se de modo definitivo com a adoção e prática da responsabilidade ministerial, percorreu ainda quase um século de vagaroso desenvolvimento das instituições.

Como refere Duguit (1927, *apud* BONAVIDES, 2010, p. 422), são as seguintes as causas históricas que concorreram para a formação do Parlamentarismo inglês: a) a vitória de 1688 do Parlamento sobre a realeza; b) o controle parlamentar sobre o governo na votação da proposta tributária anual; c) a formação de dois grandes partidos homogêneos, os “Whigs” e os “Tories”; d) a alta cultura da aristocracia inglesa, e, por fim, e) o já mencionado advento de uma linhagem estrangeira de reis, em que o primeiro da série, por ignorância da língua inglesa, se mostrou incapaz de acompanhar os debates e deliberações de seu ministério.

Por fim, a soma de todos estes fatores contribuiu para a criação de um sistema de governo próprio e original na Inglaterra, onde a centralidade do poder político está nas mãos do Parlamento, servindo de modelo para inúmeros outros países na Europa⁸ e no resto do mundo. Deve ressaltar-se,

8 – Com se sabe, o governo parlamentar nasceu em Inglaterra e foi, posteriormente, transportado para o continente europeu, durante o século XIX, alinhando-se ao pensamento dominante na época e às condições histórico-culturais dos países continentais, o que nem sempre foi tarefa fácil, como refere Paula Veiga em *O Presidente da República: contributo para uma compreensão republicana do seu estatuto constitucional* (Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), polic., Coimbra, 2010, p. 62 e seguintes.

inclusive, o acentuado viés democrático e republicano, como, entre outros, bem ensina Norberto Bobbio (1987, p. 107),

Ora, na medida em que também nas monarquias, a começar da inglesa, o peso do poder se desloca do rei para o Parlamento, a monarquia, tornada primeiro constitucional e depois parlamentar, transformou-se numa forma de governo bem diversa daquela para a qual a palavra foi cunhada e usada durante séculos: é uma forma mista, metade monarquia e metade república.

2. Características Fundamentais do Parlamentarismo

O Parlamentarismo surgiu com um claro objetivo: limitar o poder do Rei, sujeitando-o à fiscalização do Parlamento. Contudo, cabe observar que, além do Parlamentarismo “puro”, existem várias outras manifestações concretas do Parlamentarismo e cada uma delas possui peculiaridades específicas. Apesar disso, há linhas gerais que, segundo se crê, podem ser enumeradas.

Antes de enumerar essas linhas gerais, busque-se uma *definição mínima* para o conceito de Parlamentarismo. Se é verdade que a tentativa de se definir algo sempre trará o vício da imperfeição (posto que as palavras são insuficientes para descrever toda a riqueza de detalhes dos fenômenos sociais), num trabalho científico, necessária se torna a delimitação do objecto em análise. Assim, e baseando-se na definição de STROM, WOLFGANG e BERGMAN (2006, p. 12-13), pode dizer-se que o Parlamentarismo é o sistema de governo onde o Primeiro-Ministro e o Gabinete concentram grande parte das competências executivas e são politicamente responsáveis perante a maioria dos membros do Parlamento, além de poderem ser retirados da função, a qualquer momento, através de um voto de não confiança⁹. A presente definição foca apenas as duas características mais marcantes do Parlamentarismo: a *responsabilidade política* do Governo

9 – Neste sentido, e para o sistema de governo português, *vide* CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 7^a ed. 2003, p. 599 e 560.

perante o Parlamento e o *papel central do Gabinete*. Contudo, existem outras características, nomeadamente:

- i) *a diarquia do executivo* (há um Chefe de Estado e um Chefe de Governo e a atividade executiva é entre eles partilhada¹⁰). Maurice Duverger (1970, pág 135) fala mesmo em *executivo dual*, no qual o Chefe de Estado tem função de representação do País e o Chefe de Governo concentra a maior parte do poder de direção política. Naturalmente que se nas monarquias parlamentaristas, a função de Chefe de Estado fica a cargo do Monarca, nas repúblicas parlamentares, tal função é exercida por um Presidente;
- ii) *a responsabilidade do Gabinete perante o Parlamento*, sendo a nomeação do Primeiro-Ministro (Governo) feita pelo Chefe de Estado (que, como já se disse, pode ser o Monarca ou o Presidente, conforme os casos). De salientar que, antes da nomeação, o Governo deve obter a confiança por parte do Parlamento. Assim, não obstante formalmente a nomeação ser feita pelo Chefe de Estado, este fá-lo de acordo com a vontade do Parlamento. Após ser nomeado, o Primeiro-Ministro é responsável politicamente apenas perante o Parlamento (CANOTILHO, 2003, pág. 583), não podendo o Presidente ou o Monarca destituí-lo do cargo.

Em regra, o Primeiro-Ministro é o líder do grupo político que detém a maioria do corpo parlamentar¹¹.

10 – Assim, recentemente, embora sobre o sistema francês, BRANCHET, Bernard. *La Fonction Présidentielle sous la Ve République*, L.G.D.J., Paris, 2008, p. 13 e 14.

11 – “O sistema constitucional britânico apresenta-se como paradigma, e a sua característica principal reside no facto de o Governo ser formado em conformidade com o Parlamento, do qual depende, respondendo politicamente apenas perante ele. Neste quadro, tanto sua na formação, como na sua manutenção, o Governo dependerá exclusivamente do Parlamento e na sua composição traduzirá o reflexo dos partidos políticos com assento no órgão representativo.” (PINTO; CORREIA; SEARA, 2005, p. 252 e ss.)

Havendo mudança na composição da maioria, em razão de novas eleições ou alianças, poderá ocorrer a substituição do Primeiro-Ministro/Gabinete por outro que represente a nova configuração do Parlamento. Assim se compreende que é ao Parlamento que cabe controlar os rumos da política desenvolvida pelo Chefe de Governo. Por isso, caso haja descontentamento com as opções políticas do Primeiro-Ministro pode ocorrer a aprovação de uma moção de censura (ou a rejeição de um voto de confiança), que, obrigatoriamente, leva à demissão do Chefe de Governo.

Como bem descreve Bagehot (2009, pág. 126/127):

We have in England an elective first magistrate as truly as the Americans have an elective first magistrate. The Queen is only at the head of the dignified part of the Constitution. The Prime Minister is at the head of the efficient part. The Crown is, according to the saying, the "fountain of honour"; but the Treasury is the spring of business. Nevertheless, our first magistrate differs from the American. He is not elected directly by the people; he is elected by the representatives of the people. He is an example of "double election". The legislature chosen, in name, to make laws, in fact finds its principal business in making and in keeping an executive.

Em suma, o Primeiro-Ministro não é eleito diretamente pelo povo, mas, na prática, é eleito pelos representantes do povo, sendo politicamente responsável perante estes.

- iii) *Dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado.* No sistema parlamentarista existe a possibilidade do Chefe de Estado

determinar a dissolução do Parlamento. Como bem explica o Professor de Coimbra J. J. Gomes Canotilho (2003, pág. 583) “a dissolução é feita por decreto presidencial ou real (consoante se trate de república ou monarquia), mas trata-se de um acto de iniciativa do Gabinete que assume a responsabilidade política do mesmo através da referenda (dissolução ministerial ou governamental)”. Ou seja, pode haver dissolução do Parlamento por parte do Chefe de Estado. Contudo é necessário que haja um prévio pedido do Chefe de Governo (Primeiro- Ministro) direccionado ao Chefe de Estado. Apenas por força deste último é que será decretada a dissolução do legislativo com a imediata convocação de novas eleições.

Ressalte-se que tal instituto tem claro carácter democrático, deixando a cargo do Povo a decisão final em caso de controvérsia séria entre o Primeiro-Ministro e o Parlamento. Como relata Paulo Bonavides (2010, pág. 429):

Não devem todavia tais temores prevalecer com respeito ao governo parlamentar, onde a dissolução é ‘natural, legítima e quase necessária’, constituindo, segundo o mesmo Esmein, ‘o derradeiro meio que resta a um gabinete para manter-se no poder’, depois de haver caído em minoria no Parlamento. Neste, uma política contrária ao interesse nacional, abraçada contra a vontade do ministério, não vingará se o corpo de eleitores, chamado a pronunciar-se soberanamente, em consequência da dissolução, eleger novo Parlamento, desta feita favorável ao gabinete, cuja linha de

governo fora impugnada pelo Parlamento anterior na matéria que determinou a crise de confiança, da qual duas saídas apenas restavam ao ministério ameaçado: a renúncia ou a dissolução.

Conclui-se, portanto, que a dissolução do Parlamento é um instrumento *democrático* próprio do sistema parlamentar.

No entanto, não deve esquecer-se que, na Inglaterra, a Câmara Alta (a Câmara dos Lordes) não é eleita. Os seus membros são indicados pelo Monarca e os cargos são vitalícios (com exceção dos Lordes Espirituais¹²). Em contrapartida, esta Câmara não interfere na formação ou manutenção dos Ministérios, bem como não sofre dissolução (MALUF, 2003, p. 287).

- iv) *Eleição indireta do Chefe de Estado nas repúblicas parlamentares.* Tratando-se de forma republicana, o Chefe de Estado (Presidente) será eleito pelo Parlamento, para um mandato fixo. O Presidente eleito é irresponsável politicamente, não podendo ser deposto por meio de moções de desconfiança. Já nos casos das monarquias parlamentares, é óbvio que a função de Chefe de Estado está a cargo do Monarca, sendo este substituído apenas pela sucessão hereditária.
- v) *Chefe de Governo sem mandato fixo.* A permanência do Primeiro-Ministro no poder vai depender da manutenção da confiança depositada pelo Parlamento. Assim, não há um período pré-fixado para duração do Governo. Este pode perdurar durante toda uma legislatura ou apenas poucos dias.

12 – Os Lordes Espirituais mantêm-se no cargo enquanto ocuparem suas funções eclesiásticas.

- vi) *Aprovação do Programa de Governo*: a manutenção do Primeiro-Ministro e do seu Conselho de Ministros depende da apresentação de um Programa de Governo ao Parlamento, e da respectiva aprovação daquele por este, assumindo, assim, os representantes do povo uma forte responsabilidade no destino político estatal. Tal característica se confirma (como acima já explanado) diante do poder que tem o Parlamento de determinar a queda do Primeiro-Ministro (através da moção de censura) quando não houver mais anuência da maioria com o Gabinete. Karl Loewenstein (1979, pág. 106) ressalta que

Fundamentalmente, la función de determinar la decisión política está distribuida entre el gobierno y el Parlamento. Y ambos colaboran necesariamente en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación.

Aqui reside uma das grandes virtudes do Parlamentarismo: a possibilidade de substituição do Chefe de Governo quando o mesmo se mostrar incapaz de cumprir o programa político a que se propôs. Nos sistemas presidencialistas, o Presidente só será retirado do cargo se for desonesto (*impeachment*), enquanto no Parlamentarismo, o Chefe de Governo poderá ser substituído se a maioria assim o quiser.

Cabe, ainda, destacar que o Governo é exercido por um corpo coletivo orgânico, de modo que as medidas governamentais implicam intervenção de todos os Ministros, e respectivos ministérios (SILVA, 1992, pág. 237).

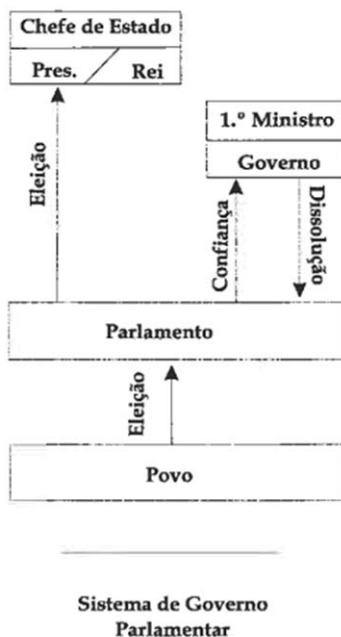
- vii) *O Governo é formado por membros do Parlamento.* Existe uma estreita ligação entre o Parlamento e o Governo. Esta circunstância é comprovada pelo fato do Governo ser composto, em regra, por membros do Parlamento. Karl Loewenstein (1976, pág. 105) destaca claramente que

este principio se basa en Inglaterra el la costumbre constitucional o en convenciones, sin ninguna relación jurídico-formal. Desde Walpole, el primer ministro ha sido siempre miembro de una de las cámaras, y hoy rige esta regla para todos los ministros.

A ideia subjacente a esta característica é a da realização de um controle mais rigoroso dos atos do Governo, posto que sendo o Primeiro-Ministro uma “peça” que saiu do próprio Parlamento, ter-se-ia maior capacidade de fiscalização e verificação dos atos por ele praticados. Loewenstein (1976, pág. 106) novamente explica que

El sentido íntimo de esta disposición yace en el fecho de que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella; de esta manera podrá someterles a una serie de preguntas y respuestas, pidiéndoles cuentas sobre el desempeño de su cargo, y exigiéndoles de esta manera responsabilidad política.

Graficamente, pode representar-se o Parlamentarismo a partir da seguinte imagem, retirada de uma obra de Pinto, Correia e Seara (2005, p. 254):



3. Vantagens do Sistema Parlamentar

Após haverem sido apontadas as características fundamentais do sistema parlamentar, pode questionar-se quais os pontos positivos que tal estruturação do poder pode trazer para uma sociedade.

A primeira e marcante vantagem do Parlamentarismo é a relativa flexibilidade e elasticidade do sistema, em comparação com o Presidencialismo, porque neste último o Governo (concentrado no Presidente da República) não responde politicamente perante o Parlamento, de modo que a realização de uma política presidencial completamente contrária aos interesses do povo (representado pelo Parlamento) não poderá ser paralisada, ante a ausência de instrumentos semelhantes às já citadas moções de censura. Tal engessamento poderá gerar resultados desastrosos para o Estado do ponto de vista político, visto que será necessário aguardar o fim

do mandato (por vezes ainda longo) para que possa haver uma substituição de um Presidente que não mais desejado.

Por outro lado, no Parlamentarismo, há a possibilidade de substituição do Governo a qualquer momento, garantindo flexibilidade e respeito pelos interesses democráticos através das moções (de censura ou de confiança), com a consequente queda do Governo, o que permitirá a superação – de forma simples e dentro das regras – das crises e escândalos políticos que venham a ocorrer. Medeiros e Albuquerque, na obra *Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil*, explana que: “o regime parlamentar tem exatamente a vantagem de permitir, por um lado, a permanência no poder ‘enquanto bem servirem’ por tempo indefinido e ‘sem perigo algum’ dos bons governos; por outro lado, a eliminação imediata dos maus” (ALBUQUERQUE, 1932, p. 43 e 44).¹³

Outra vantagem do Parlamentarismo é a aproximação do povo com o centro de poder. Como no sistema parlamentar os rumos da direção política do país dependem fortemente do Parlamento e como a permanência do Governo também depende da anuência do Legislativo, é este último poder que toma a posição de protagonista da política nacional. Em consequência, sendo óbvio que o povo tem maior probabilidade de contato com os parlamentares do que com o Presidente, observa-se um incremento da aproximação política do povo, com uma valorização da opinião pública. Tanto é assim que as eleições parlamentares passam a ter um papel central (diferentemente do sistema presidencialista, onde as eleições parlamentares são puramente secundárias e de pouco interesse popular).

No mesmo caminho, afirma Bonifácio de Andrada (1997, p. 34 e 35) que

13 – José Joaquim Medeiros e Albuquerque (1932, p. 43 e 44) ainda complementa: “Não há dificuldade alguma em mostrar que o governo instável é o presidencial. Estável para o mal, instável para o bem. Nele quando se elege um mau Presidente, há que suportá-lo por todo o período; em compensação, quando se tem um Presidente bom, há que pô-lo fora ao cabo desse período, interrompendo o que estiver fazendo (...) Nada, portanto, mais irracional do que atribuir, de um modo fixo, o mesmo prazo aos bons e aos maus governos, sem o mínimo discernimento.”

O Poder Legislativo, com todos os seus defeitos, é o mais democrático. Suas manifestações, decisões e providências são às claras aos olhos do povo, que tem toda a facilidade em recorrer ao Deputado, em conversar, discutir, e até influir nas suas posições (...) Se o povo tem facilidades de se aproximar do Deputado, por intermédio dele terá certeza de que seus interesses e clamores passarão a ter o pleno conhecimento do governante. As interpelações ao Governo, obrigando o Ministro e o Presidente do Conselho a comparecerem à Câmara, constituem normas de importância democrática extraordinária.

Como bem resume o célebre britânico Walter Bagehot (2009, p. 124), referindo-se à Constituição Inglesa,

The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation. The connecting link is the Cabinet. By that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body. The legislature has many committees, but this is its greatest.

Essa aproximação entre o executivo e o legislativo, e, em consequência, entre o Governo e o povo, é o grande trunfo democrático do Parlamentarismo. Assim, os defensores do Parlamentarismo consideram-no, de fato, mais racional e menos personalista, porque o sistema atribui

responsabilidade política ao Chefe do Executivo e transfere para o Parlamento, onde estão representadas todas as grandes tendências do povo, a competência para fixar a política do Estado, ou, pelo menos, para decidir sobre a validade da política fixada (DALARI, 1998, p. 86).

Outro ponto positivo do Parlamentarismo é a necessidade contínua do trabalho em equipe por parte dos ministérios, posto que o insucesso de uma pasta pode colocar em risco todo o Governo¹⁴. Diferentemente, no Presidencialismo não há qualquer correlação de natureza política entre os ministérios. Na verdade, ocorre uma inteira separação das ações, e, em alguns casos, uma verdadeira disputa entre os Ministros presidencialistas, o que, na maioria dos casos, se revela prejudicial. Nestes termos, explica Bonifácio de Andrada (1997, p. 36) que:

enquanto o Presidencialismo favorece o trabalho individualista e isolado, o Parlamentarismo impõe o trabalho de equipe [...] os Ministros não são aqui concorrentes na disputa do apreço presidencial; formam, isto sim, um grupo em que os destinos se juntam, onde do bom êxito de um dependem os demais, e vice-versa [...] propiciando a unidade governamental tão necessária à obra administrativa.

14 – Paulo Bonavides explica, do ponto de vista histórico, a responsabilidade solidária de todo o Gabinete: “A Câmara dos Comuns, impotente em face dessa prerrogativa real, tomou porém um caminho que acabou por conduzi-la satisfatoriamente ao domínio do gabinete, quando o *impeachment*, empregado para esse fim, transitou do seu caráter inicial de responsabilidade penal, concepção vigente no século XVIII, para o de responsabilidade política, responsabilidade perante a opinião pública, ‘que expõe à perda do poder, e se impõe coletivamente a todo o ministério, obrigando-o consequentemente à exoneração solidária. A responsabilidade penal, brandida como ameaça sobre Lord North, obrigou-o a demitir-se com todo o gabinete. Daí por diante, tornou-se na praxe do sistema uma arma fadada a ‘enferrujar-se’, substituída que foi, segundo Esmein, ‘por um instrumento mais flexível e mais seguro’: a responsabilidade política e coletiva do Gabinete” (BONAVIDES, 2010, p. 427).

Ressalte-se, ainda, que recentes estudos empíricos indicam a menor propensão a atos de corrupção nos sistemas parlamentares, quando comparados aos sistemas presidencialistas, em razão da diluição do poder.¹⁵

Outra característica positiva do Parlamentarismo é a maior facilidade e velocidade no processo de aprovação das leis (BATES, 1986, p. 114-123). Isto ocorre porque o Governo sempre vai ter a maioria do Parlamento como aliada, não havendo grandes conflitos para a aprovação das normas de interesse do Executivo. Por outro lado, no sistema presidencialista, o Presidente é um órgão independente, podendo deter, ou não, a maioria do Parlamento, de forma que as leis de seu interesse e necessárias ao desenvolvimento da política estatal podem ser barradas no Legislativo, por razões meramente partidárias.

4. Desvantagens do Parlamentarismo

Obviamente, que o sistema parlamentar não apresenta apenas pontos positivos. E o rigor científico obriga a mencionar algumas críticas apontadas a este sistema de Governo.

A primeira delas é a excessiva *instabilidade do Governo*. O grande exemplo citado pelos críticos é o Parlamentarismo francês da Terceira República, que se prolongou de 1875 a 1940, onde houve nada mais nada menos do que 105 (cento e cinco) ministérios. O Parlamentarismo da Quarta República, que vai de 1946 a 1958, conheceu 16 ministérios. Ou seja, a média de duração de cada ministério não ultrapassou 9 (nove) meses (BONAVIDES, 2010, p. 437/438).

15 – “Democracy reduces corruption by 0.7 points; presidential systems in a democracy, as opposed to parliamentary systems, increase corruption by 0.8 points; each additional 20 years of uninterrupted democracy reduce corruption by 0.5 points; and 50 points more in the freedom of press index (as from the level of Turkey to the level of the United Kingdom) reduces corruption by 0.5 points. These main results are robust to the inclusion of the government wages variable in the right hand side, which typically reduces the sample to less than 200 observations.” A citação e o estudo completo pode ser encontrado em LEDERMAN, Daniel; LOYAZA, Norman; SOARES, Rodrigo R.. **Accountability and Corruption: Political Institutions Matter**. 2001. World Bank Policy Research Working Paper No. 2708. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=632777>. Acedido em 13 de junho de 2014.

Contudo, os parlamentaristas rebatem tal crítica dizendo que no Parlamentarismo a substituição do Governo é algo natural, não tendo todas as consequências malélicas que uma queda do Presidente no sistema presidencialista gera. Neste último sistema, o afastamento de um Chefe de Governo acarreta o esfacelamento da Administração, em razão de que (sobretudo no Brasil), Governo e Administração “têm uma identificação acentuada, alterando-se os quadros administrativos facilmente, com qualquer alteração havida no Governo” (ANDRADA, 1997, p. 41). Por outro lado, no Parlamentarismo há uma tendência clara de se traçar uma linha divisória entre Governo e Administração, de modo que a substituição do primeiro não atinge gravemente a segunda. Bonifácio de Andrade relata que no Parlamentarismo a própria *psicologia do regime* tende a uma separação orgânica entre o Governo e a Administração. Aquele, praticamente representado pelos Ministérios ou Gabinetes, altera-se nas quedas e formações de novas equipes, mas a Administração tende a permanecer a mesma (ANDRADA, 1997, p. 41) gerando “problemas” menos graves em caso de formação de um novo Gabinete.

No mesmo sentido, relata-se que na própria França a instabilidade foi mais aparente do que verdadeira. Isto porque a França republicana testemunhou muitas quedas de ministérios, mas, em compensação, no período de 65 anos, teve apenas uma Constituição e nenhuma revolução (BONAVIDES, 2010, p. 437 e 438). Ou seja, há menos estabilidade dos Primeiros-Ministros, mas tem-se mais estabilidade nas instituições republicanas.

Outra desvantagem atribuída ao Parlamentarismo (nomeadamente, no Brasil) seria a sua suposta incompatibilidade com o Federalismo. Diz-se que, no plano doutrinário, “a incompatibilidade entre sistema parlamentar e federação resultaria da posição secundária do Senado (Câmara Alta) em relação à Câmara dos Deputados (Câmara Baixa), que só ela governaria o País, ‘só ela poderia instituir, destituir e reconstruir Gabinetes’, na expressão de Sampaio Dória”, citado por Kildare Gonçalves Carvalho (2008, pág. 135). Este último autor cita ainda Rui Barbosa, nos seguintes termos: “Também Rui Barbosa via incompatibilidades essenciais entre o Parlamentarismo e forma federal de Estado, pela predominância da Câmara dos Deputados,

circunstância que contrariava a equiponderância do bicameralismo federal” (CARVALHO, 2008, p. 135).

No entanto, atualmente tende a acreditar-se que esta incompatibilidade teorizada entre Parlamentarismo e Federalismo não se manifesta na prática. Para tanto basta observar que Estados Federais tais como o Canadá, a Austrália, a Índia, a Áustria e a Alemanha adotam tranquilamente sistemas parlamentaristas (GROFF, 2003, p. 137-146). Obviamente que são necessárias algumas adaptações pertinentes à realidade concreta de cada País, mas não se pode afirmar que haja uma incompatibilidade teórica e absoluta.

5. Parlamentarismo no Brasil

5.1 O Pseudo-Parlamentarismo do Brasil Imperial

O Brasil teve duas experiências supostamente parlamentares em sua história. A primeira ocorreu durante o 2º Reinado, no período entre os anos de 1847 e 1889. Pouco tempo antes, em 1824, Dom Pedro I havia outorgado a Constituição Imperial de 1824. Nela, com clara inspiração nas ideias de Benjamin Constant, definiu-se um modelo quadripartido de “poderes”, com a presença do Legislativo, Executivo, Judiciário e do Poder Moderador.¹⁶ ¹⁷ Este último foi deferido exclusivamente ao Imperador como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente velasse sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos¹⁸. A Constituição de 1824 conferia,

16 – BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824 – Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial. Obs. Texto mantido no português original. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acessado em 1º de abril de 2014.

17 – Também em Portugal, a Carta Constitucional de 1826 consagrou o Poder Moderador, justamente por influência da Constituição Brasileira. Neste sentido, *vide* Paula Veiga, **O Presidente da República: contributo para uma compreensão republicana do seu estatuto constitucional**, polic., Coimbra, 2010, p. 242 e ss.

18 – BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824 – Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para

também, ao Imperador o poder de dissolver a Assembleia, convocar novas eleições, nomear e demitir Ministros de Estado.¹⁹

Ocorre que o governo absolutista de Dom Pedro I, imbuído de tantos poderes, não agradou nem aos partidos políticos, nem à Câmara dos Deputados, tendo-se travado sérios embates na época. Já bastante desgastado politicamente, em 1831, Dom Pedro I abandonou o Trono e voltou para Portugal. Por força da lei, o Imperador deixou o Governo nas mãos de uma regência integrada por três representantes, em razão da pouca idade do sucessor Dom Pedro II (o qual, na oportunidade, possuía apenas cinco anos e quatro meses de idade).

Foi nesse período regencial que as primeiras características de um suposto Parlamentarismo começaram a despontar. Os regentes reuniam-se (como que em um Gabinete) para decidir as políticas do Império, com o objetivo de barrar o crescente prestígio da Câmara dos Deputados. A partir destas reuniões, surgiu a figura do Primeiro-Ministro (que era chamado de Ministro-Presidente).

Atingida a maioria de Dom Pedro II (maioridade esta que foi abreviada para a idade de quinze anos), o Imperador foi coroado e assumiu o Trono do Império brasileiro.

que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos. Obs. Texto mantido no português original. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acessado em 1º de abril de 2014.

19 – Raul Pilla, comentando esse primeiro momento da Constituição de 1824, afirmou que: “Era a constituição de uma monarquia simplesmente constitucional e representativa, não de uma monarquia parlamentar. Era uma constituição presidencialista: já ali se encontravam as disposições, as próprias expressões que se tornariam, mais tarde, a definição do Presidencialismo em nosso país: independência e harmonia de poderes, livre nomeação e demissão dos ministros de Estado. Era, ainda mais, uma Constituição superpresidencialista, graças à prerrogativa, que se arrogava o Imperador, de dissolver as Câmaras.” O trecho citado se encontra no livro FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 130. A referida obra é composta por manifestações dos então Deputados Federais Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pilla. O primeiro apresenta no livro parecer contrário à emenda constitucional parlamentar proposta pelo Deputado Raul Pilla, a qual buscava a instalação do Parlamentarismo no Brasil. Este último juntou ao livro seus fundamentos para a emenda parlamentar e a resposta ao parecer de Melo Franco. O curioso é que, anos mais tarde, Afonso Arinos de Melo Franco converteu-se ao Parlamentarismo, tornando-se um fervoroso defensor deste sistema de governo.

Dom Pedro II, diante da situação de crise política que se encontrava a nação, criou expressamente o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, através do Decreto nº 523, de 20 de Julho de 1847²⁰. Boa parte da doutrina brasileira considera o referido momento o ponto inicial de um regime parlamentar no Brasil.²¹ Compreende-se facilmente a importância da inovação. Até então, os ministros ligavam-se diretamente à pessoa do Monarca e não constituíam um verdadeiro corpo coletivo; criada a Presidência do Conselho, surgia formalmente o Chefe do Governo, em face do Chefe do Estado, configurando-se, claramente, o Governo de Gabinete (FRANCO, 1999, p. 139).

Contudo, não obstante a opinião da doutrina, deve observar-se que o sistema instituído por Dom Pedro II possuía desvirtuamentos que claramente lhe retiraram o caráter parlamentar. O primeiro deles foi o fato do Presidente do Conselho (cargo equivalente ao Primeiro-Ministro inglês) ser politicamente responsável perante o Imperador, e não perante o Parlamento. Nesse sentido, muitos doutrinadores chegaram a chamar o regime de “Parlamentarismo às avessas” (LENZA, 2013, p. 546).

Observe-se que,

em verdade não houvera no Império a mencionada consciência democrática, que postulasse o Parlamentarismo; tampouco

20 – BRASIL. Decreto nº 523, de 20 de Julho de 1847- Crea hum Presidente do Conselho dos Ministros. Tomando em consideração a conveniencia de dar ao Ministerio huma organização mais adaptada ás condições do Systema Representativo: Hei por bem crear hum Presidente do Conselho dos Ministros; cumprindo ao dito Conselho organizar o seu Regulamento, que será submettido á Minha Imperial Approvação. Francisco de Paula Sousa e Mello, do Meu Conselho d'Estado, Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio, o tenha assim entendido, e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em vinte de Julho de mil oitocentos quarenta e sete, vigésimo sexto da Independencia e do Imperio.” Obs. Texto no Português original. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-norma-pe.html>. Acedido em 01 de abril de 2014.

21 – Por exemplo, Pedro Lenza (2013, p. 546) afirma: “o Parlamentarismo se consolidou com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros pelo Decreto n. 523, de 20.07.1847, conforme o qual D. Pedro II escolhia o Presidente do Conselho e este, por sua vez, escolhia os demais ministros, que deveriam ter a confiança dos Deputados e do Imperador, sob pena de ser dissolvido (...)”.

existiu a separação citada entre poder Moderador e poder Executivo, pois, embora suas atribuições fossem diversas, ambos competiam ao Imperador. A situação, em geral, não muda muito com a criação, em 1847, do cargo de Presidente do Conselho, porque este, com os demais Ministros, era nomeado e demitido livremente pelo Imperador. A única diferença é que agora se deu alguma organicidade ao Ministério, que passara a decidir os assuntos mais importantes reunido em Conselho de Ministros. Mas seu Presidente não passava de simples coordenador do Ministério. Suas atribuições não eram, nem podiam ser, as de Chefe de Governo, porque o Imperador persistia chefe do poder Executivo. (SILVA, 1990, p. 622)

O Imperador fez uso exaustivo de suas prerrogativas como Poder Moderador, nomeando e demitindo os Presidentes do Conselho inúmeras vezes e sem observar a composição da maioria parlamentar presente na Câmara dos Deputados, realizando, simplesmente, um *rodízio* entre os dois partidos mais significativos da época²². Da mesma forma, em várias situações o Imperador dissolveu a Câmara dos Deputados quando julgou ser oportuno, mas sem justificativas aparentes.

Uma outra característica que comprova a ausência de um verdadeiro sistema parlamentar no segundo Império brasileiro foi a ineficiência de institutos básicos do Parlamentarismo, tais como as moções de censura ou de confiança (SILVA, 1990, p. 622), já que os Governos eram substituídos em sua grande maioria pela vontade única do Rei.

Em suma, não se pode, do ponto de vista científico, qualificar como parlamentar o sistema de governo instituído no Brasil no Segundo Império. Prova disso é que boa parte dos requisitos relacionados neste trabalho como sendo características básicas do Parlamentarismo não estavam presentes, nomeadamente:

22 – Durante cinquenta anos, 36 Gabinetes sucederam-se no poder. Os conservadores foram os que mais tempo dominaram o Governo do Império: 29 anos e dois meses. Os liberais, malgrado seus 21 Gabinetes, governaram apenas 19 anos e cinco meses.

- i) não havia separação entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, posto que, de fato, o Imperador conservava todas as funções executivas em suas mãos;
- ii) não havia responsabilidade do Governo perante o Parlamento, na medida em que a dissolução do Governo dependia exclusivamente do Imperador, não existindo consulta ao Parlamento, nem respeito pela maioria parlamentar;
- iii) a dissolução do Parlamento poderia ocorrer por ato uníssono do Imperador, não havendo a necessidade de pedido prévio do Presidente do Conselho de Ministros;
- iv) era irrelevante a anuência, ou não, do Parlamento ao Programa de Governo do Presidente do Conselho de Ministros, de modo que a política estatal não era controlada pelo Parlamento, e sim pelo Imperador;
- v) a maioria dos Governos caíam não por moções de censura ou de confiança do Parlamento, mas sim por vontade exclusiva do Imperador (MALUF, 2003, p. 285).

Concorda-se, por isso, que não houve, de fato, governo parlamentar no Brasil Imperial (SILVA, 1990, p. 622).

5.2 O Fugaz Parlamentarismo Republicano

O segundo momento histórico brasileiro relacionado com o Parlamentarismo ocorreu na década de 60 do século passado. A eleição presidencial de 1960 elegeu como Presidente Jânio Quadros, candidato de extrema-direita apoiado pelos militares. Contudo, como Vice-Presidente fora eleito João Goulart, de ideologia mais progressista (SILVA, 1990, p. 623).

Ocorre que, apenas sete meses após a posse, Jânio Quadros renunciou à presidência da República, abrindo espaço, nos termos constitucionais, para a posse do Vice-Presidente João Goulart. Contudo, os Ministros militares opunham-se veementemente ao nome de João Goulart

como Presidente da República, declarando, *inclusive*, que o retorno de João Goulart ao Brasil (que no momento da renúncia de Jânio Quadros estava em viagem à República Popular da China) era completamente inconveniente. A crise tomara grandes proporções, assumindo o risco de uma guerra civil.²³

A solução política para o impasse foi a votação, às pressas, de uma emenda constitucional que transformaria o Brasil numa República parlamentar, com o objetivo de permitir a posse de João Goulart, mas subtraindo-lhe poderes. A emenda referida foi a n. 4, de 2 de setembro de 1961, chamada de Ato Adicional.

Aprovado o Ato Adicional passou a determinar-se que o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo ao Conselho a direção e a responsabilidade política do Governo e da Administração Federal.²⁴

Nas palavras de José Afonso da Silva (1990, p. 623):

Esse período provou que o Presidente, no Presidencialismo, é detentor de grandes poderes, mas numa realidade cambiante, multipartidarista, não encontra base de sustentação estável. Torna-se assim, muitas vezes um poder fraco. A concentração de poder, na pessoa de um Presidente, com mandato fixo, é, na mais das vezes, empecilho à solução das crises de poder.

23 – “No Rio Grande do Sul, sede do III Exército, o Governo local armava-se para enfrentar qualquer ação que impedisse a legítima posse de João Goulart, fundamentados sob o manto da legalidade e da constitucionalidade. Nesse contexto é que o líder do III Exército, Marechal Lopes, aderira ao movimento, opondo-se expressamente a orientação dos ministros militares de veto à posse do legítimo mandatário da vontade popular, numa promessa de obediência à Constituição.” PAIVA, Leonardo Carlo Biggi de. *As Origens do Parlamentarismo e a sua Manifestação no Brasil*. Disponível em <http://www.infoescola.com/formas-de-governo/as-origens-do-parlamentarismo-e-sua-manifestacao-no-brasil/>. Acesso em 1º-04-2014.

24 – BRASIL. Emenda Constitucional n. 4 de 2 de setembro de 1961. Ato Adicional. Institui o sistema parlamentar de governo. Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal. Obs. Texto no português original. Texto disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113505>. Acesso em 02-04-2014.

Um poder forte, sem mecanismo flexível de solução de crises governamentais, se torna, no fundo, num poder fraco, sob a perspectiva democrática.

Os poderes do Presidente da República estavam descritos na Emenda parlamentar, podendo destacar-se os seguintes: nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais Ministros de Estado e exonerá-los, quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança; presidir às reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente; representar a Nação perante os Estados estrangeiros; celebrar tratados e convenções internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional; declarar a guerra depois de autorizado pelo Congresso Nacional ou sem essa autorização, no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas; fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional; exercer, através do Presidente do Conselho de Ministros, o comando das Forças Armadas.

Quanto ao Conselho de Ministros, a Emenda estatui, expressamente, dentre outras competências, que o Conselho responderia coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do Governo e pela administração federal, e cada Ministro de Estado, individualmente, pelos atos que praticasse no exercício de suas funções; que todos os atos do Presidente da República deveriam ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente, como condição de validade (referenda ministerial).

Contudo, tal sistema possuía vícios que o levaram a um rápido abandono. Primeiro, fora criado em um momento de crise e como instrumento para retirada do poder de um Presidente da República específico²⁵, ou seja, nasceu não como um instrumento de disseminação da democracia, mas, sim, beirando um golpe de Estado. Segundo, o mecanismo previsto

25 – “Nenhuma circunstância favorecia, por conseguinte, a consolidação daquele Parlamentarismo condenado pelo berço espúrio, pelo caráter de enxertia de que se revestiu, pelo atentado que representou ao princípio monista do poder democrático, fazendo o governo dualista, tanto na sua formação como no seu exercício” (BONAVIDES, 2010, p. 447).

para a nomeação do Governo era extremamente burocrático e complicado (SILVA, 1990, p. 623)²⁶.

Ressalta, ainda, José Afonso da Silva (1990, p. 624) que um outro fator para a derrocada do sistema foi a previsão da obrigatoriedade de desincompatibilização (afastamento do cargo) dos membros do Conselho de Ministros para que participassem das eleições parlamentares.

Contudo, o principal ponto para a falência do sistema foi a redação do art. 25 do Ato Adicional²⁷, a qual prescrevia a possibilidade de realização de um plebiscito que decidiria pela manutenção do sistema parlamentar ou a volta do sistema presidencial.

Interessado em retomar os plenos poderes, João Goulart conseguiu convencer o Conselho de Ministros a realizar um plebiscito em 1963, em desacordo com o prescrito no artigo 25 da Emenda n. 04/61, na medida em que nesta só se previa a possibilidade de realização de plebiscito nove

26 – BRASIL. Emenda Constitucional n. 4 de 2 de setembro de 1961. Art. 8º O Presidente da República submeterá, em caso de vaga, à Câmara dos Deputados, no prazo de três dias, o nome do Presidente do Conselho de Ministros. A aprovação da Câmara dos Deputados dependerá do voto da maioria absoluta dos seus membros. Parágrafo único. Recusada a aprovação, o Presidente da República deverá, em igual prazo, apresentar outro nome. Se também este for recusado, apresentará no mesmo prazo, outro nome. Se nenhum for aceito, caberá ao Senado Federal indicar, por maioria absoluta de seus membros, o Presidente do Conselho, que não poderá ser qualquer dos recusados. Art. 9º O Conselho de Ministros, depois de nomeado, comparecerá perante a Câmara dos Deputados, a fim de apresentar seu programa de governo. Parágrafo único. A Câmara dos Deputados, na sessão subsequente e pelo voto da maioria dos presentes, exprimirá sua confiança no Conselho de Ministros. A recusa da confiança importará de novo Conselho de Ministros. Art. 10. Votada a moção de confiança, o Senado Federal, pelo voto de dois terços de seus membros, poderá, dentro de quarenta e oito horas, opor-se à composição do Conselho de Ministros. Parágrafo único. O ato do Senado Federal poderá ser rejeitado, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, em sua primeira sessão. Obs. Texto no português original. Texto disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113505>. Acedido em 02-04-2014.

27 – BRASIL. Emenda Constitucional n. 4 de 2 de setembro de 1961. Art. 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá 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 plebiscitória nove meses antes do termo do atual período presidencial. Obs. Texto no português original. Texto disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113505>. Acedido em 02-04-2014.

meses antes do término do mandato do atual Presidente da República, o que ocorreria apenas em 1966.

Realizado o plebiscito, a maioria absoluta do povo decidiu pelo retorno ao sistema presidencialista, pondo fim à única e rápida experiência (minimamente) parlamentar da história política brasileira.²⁸

Contudo, como bem ressalta Sahid Maluf (2003, p. 287), “o fracasso dessa experiência parlamentarista não chega a depor contra a excelência do sistema, mesmo porque, em última análise, o Ato Adicional de 1961 não continha senão um tímido arremedo de Parlamentarismo”.

5.3 O Parlamentarismo e a Constituição de 1988

A Constituição brasileira de 1988 quase foi parlamentar. Esta afirmação pode parecer inverídica e impossível, porque o sistema de governo descrito na referida carta política é o Presidencialismo. Contudo, numa análise mais atenta, notar-se-á que a ideia inicial era a da criação de um sistema parlamentar no Brasil.

Após o fim da ditadura militar, instaurou-se a Assembleia Constituinte de 1º de fevereiro de 1987, com a missão de criar um novo texto constitucional para consolidar o processo de redemocratização. Durante a elaboração do texto, a Comissão III (Organização dos Poderes e Sistema de Governo) era composta por três outras subcomissões (uma dedicada ao Poder Legislativo, outra ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, e a última dedicada ao Poder Executivo). A subcomissão responsável pelo Poder Executivo apresentou uma proposta inovadora, prevendo que o sistema de Governo a ser adotado pelo Brasil na nova Constituição seria o parlamentar. Submetido à votação na Comissão III, o Projeto parlamentar foi aprovado.

Neste sentido, José Afonso da Silva cita o texto do projeto, afirmando o seguinte (SILVA, 1990, p. 668 e 669):

Era uma proposta coerente, na qual se separava devidamente a Presidência da República do Governo. O Presidente da República

28 – Após o retorno ao regime presidencialista e mantendo João Goulart a função de Presidente da República, mas agora exercendo sozinho a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo, instaurou-se uma forte crise política que acabou por culminar no nefasto Golpe Militar de 1964.

seria o Chefe de Estado e comandante supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe garantir a unidade, a independência, a defesa nacional e o livre exercício das instituições democráticas. Seria eleito por sufrágio universal, direto e secreto, por maioria absoluta em dois turnos, se necessário, para um mandato de cinco anos (...). O Governo seria exercido pelo Primeiro Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros, que dependeriam da confiança da Câmara dos Deputados e seriam exonerados quando ela lhes faltasse.

Contudo, a proposta parlamentar não agradou ao então Presidente da República, nem à maioria dos Governadores dos Estados, os quais não desejavam perder qualquer parcela do poder que já possuíam (e tinham esperança de mantê-lo em novas eleições). Por esse motivo, houve uma grande pressão sobre os Deputados constituintes para que, no Plenário, rejeitassem o Parlamentarismo.

Submetida a proposta em votação plenária, o projeto parlamentar foi rejeitado pela Assembleia Constituinte.²⁹ Ainda se tentou aprovar uma proposta de sistema misto (denominado Presidencialismo parlamentarizado, mas não houve sucesso).

Embora derrotado, os defensores do Parlamentarismo conseguiram inserir no texto da Carta Constitucional de 1988 o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual convocara um plebiscito para o dia 7 de setembro de 1993, no qual os brasileiros poderiam escolher a forma de governo (República ou Monarquia constitucional) e o sistema de governo (Presidencialismo ou Parlamentarismo).

29 – “Houve indecente pressão do Presidente da República, de seus Ministros e da Maioria dos Governadores do Estado contra o Parlamentarismo. Foi a única vez em que compareceram todos os quinhentos e cinquenta e nove membros da Assembléia Constituinte. A mobilização envolveu recursos de toda a ordem, aviões para buscar constituintes, ofertas de favores especiais para constituintes votarem contra o Parlamentarismo e em favor de uma das propostas de Presidencialismo. (...) A vitória do Presidencialismo foi a maior prova do poder pessoal do Presidente da República. Mesmo quando este não goza, em nível nacional, de prestígio e de credibilidade, assim mesmo dispõe de uma máquina governamental capaz de fazer votos parlamentares em prol de seus interesses políticos.” (SILVA, 1989, p. 671)

O mais interessante do citado artigo é que ele possui uma prescrição constitucional potencialmente “suicida”, ante o fato de que se houvesse escolha pela forma monárquica, toda a Constituição estaria revogada, devendo uma outra ser elaborada, ante a absoluta incompatibilidade do texto positivado com a monarquia. Contudo, tal problema não chegou a ocorrer, em razão da vitória da República e do Presidencialismo no plebiscito realizado em 1993, mantendo-se o texto da Constituição de 1988.

6. Conclusão – Parlamentarismo, por que não?

A derrota do Parlamentarismo no plebiscito de 1993 arrefeceu as discussões sobre a questão do sistema de Governo no Brasil. No entanto, nos últimos anos, e diante das numerosas crises políticas, a doutrina retomou o debate sobre a viabilidade, ou não, da mudança do sistema instituído.

De tudo quanto se escreveu neste trabalho, a primeira conclusão a que se chega é que nunca não houve, efetivamente, a implantação de um sistema parlamentar no Brasil (ou, pelo menos, não houve por período suficiente) para que se possa fazer uma análise empírica do comportamento da sociedade brasileira no referido sistema.

Contudo, a ausência de elementos empíricos não impede que o Parlamentarismo possa ser uma boa opção para superar os problemas políticos existentes no Brasil.

O primeiro ponto a favor é a constatação de que o Parlamentarismo é um regime mais democrático, porque submete o governante à vontade popular não apenas no momento das eleições, mas, também, durante todo o período de Governo, em razão da possibilidade de aprovação de uma moção de censura e/ou afastamento do Primeiro-Ministro a qualquer tempo. Além do mais, a possibilidade de dissolução do Parlamento e de convocação de novas eleições permite que o povo se pronuncie directamente, em momentos de graves crises políticas e desavenças entre o Chefe de Estado, o Chefe de Governo e o Parlamento, e decida quais devem ser os titulares dos cargos.

Em uma República parlamentar, mesmo uma eventual eleição indireta do Chefe de Estado (Presidente) não deixa de ser um mecanismo

democrático, pois permite aos representantes do povo escolherem quem será o mediador entre os inúmeros interesses em jogo no cenário político, com um mandato temporalmente fixado.

O Executivo e o Legislativo trabalhariam num intenso regime de colaboração, já que nenhum Governo se manteria no poder sem a anuência da maioria do Congresso, evitando-se o fenômeno da constante “compra” de apoio e votos³⁰ dos parlamentares.

Outro ponto importante seria a rápida e legítima solução para as crises políticas. Com efeito, a flexibilidade do sistema parlamentar permite a imediata substituição dos Governos que se envolvam em atos de corrupção (tão comuns no Brasil) através de mecanismos de responsabilização política. Diferentemente, no atual regime (presidencialista), o afastamento do governante corrupto só poderá ocorrer após um difícil e longo processo judicial por atos de improbidade administrativa ou em caso de condenação penal, os quais, em razão dos entraves legislativos/processuais e falta de estrutura do Judiciário brasileiro, demoram anos (quicá décadas) para serem julgados, sendo o povo obrigado a conviver com um mau político durante todo o resto do mandato.

Alguns argumentam que o Presidencialismo possui o *impeachment* para a solução de tais crises. Contudo, a prática demonstra que os requisitos para a sua efectivação são demasiadamente rigorosos e sujeita ainda o cenário político a um processo de instabilidade por demais perigoso.

A ausência de tempo fixo para a permanência do Governo é algo que se perspectiva verdadeiramente de positivo, *inclusive* para se permitir o prolongamento de uma boa gestão. Como já se referiu acima, o Presidencialismo é estável para o mal e instável para o bem (ALBUQUERQUE, 1932, p. 43), posto que prolonga demasiadamente os maus Governos e finda inevitavelmente os bons Governos.

30 – Os noticiários brasileiros são fartos de exemplos onde o Presidente ou Governador, após eleito e precisando conquistar o apoio da maioria do Congresso ou da Assembleia Legislativa para poder aprovar as leis de seu interesse e imprimir as políticas que entende necessárias, distribui Ministérios, cargos públicos e demais benesses entre os Partidos políticos que aderem ao Governo.

Ainda que, como o leitor já se apercebeu, se defenda uma eventual experimentação da institucionalização do sistema parlamentar no Brasil, ciente do risco de Governos perpétuos, poder-se-ia sempre estabelecer um período máximo, ainda que longo, para a manutenção de um mesmo Primeiro-Ministro no cargo.

A valorização dos partidos e do seu caráter ideológico, além da predisposição para um maior envolvimento político do povo, afiguram-se como ganhos imensuráveis, inclusive como instrumentos de inclusão política e mecanismos de formação de novos quadros políticos. Com efeito, a posição de destaque dos partidos no regime parlamentar é proclamada por Clóvis de Souto Goulart (1979, p. 47) nos seguintes termos:

São efetivamente eles, na condição de veículos de expressão das ideias e das aspirações nacionais, que governam o Estado. Só através deles, como entes catalisadores e organizadores da opinião pública, a maioria dos cidadãos, pela via da representação política, terá condições de exercer o poder. Em suma, só com eles a democracia será possível.

Por fim, pode o leitor perguntar-se qual seria o instrumento jurídico apropriado para uma mudança do sistema de governo. Entende-se que uma Emenda Constitucional poderia, perfeitamente, conduzir a uma modificação do sistema, sem necessidade de nova manifestação do poder constituinte originário, desde logo porque, dentre as cláusulas pétreas (imodificáveis) previstas na Constituição Federal brasileira de 1988, não consta o sistema de governo.³¹

A implementação do Parlamentarismo no Brasil não atingiria a forma federativa de Estado (primeira cláusula pétrea), em razão de que, conforme acima debatido, não há incompatibilidade entre o Parlamentarismo e o Federalismo. A segunda cláusula pétrea (voto direto, secreto,

31 – As cláusulas pétreas da Constituição Federal brasileira de 1988 estão previstas no artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

universal e periódico) também não seria maculada, ante a persistência de eleições diretas para os membros do Parlamento. A separação dos Poderes (terceira cláusula pétreia) não seria anulada, tendo em vista que no Parlamentarismo também existe uma separação dos poderes, embora diferente porque se incrementam as relações entre o Executivo e o Legislativo. Por fim, não se perspectiva um desrespeito à quarta (e última) cláusula pétreia expressa, considerando que o sistema parlamentar é plenamente compatível com o respeito pelos direitos e garantias fundamentais.

Em suma, do ponto de vista formal, não se encontra obstáculo.

No entanto, diga-se, em abono da verdade, não se está aqui a afirmar que o Parlamentarismo vai, como que em um passe de mágica, solucionar todos os problemas políticos brasileiros. Obviamente que não! Tal configura-se impossível.

O que se pretendeu demonstrar nesta pequena reflexão foi que o Parlamentarismo possui instrumentos jurídicos e políticos que se creem mais efetivos para uma evolução democrática no Brasil³². Ou, pelo menos, que os políticos tenham a coragem de experimentar se tal faria funcionar melhor o sistema político-constitucional brasileiro, na busca de um efetivo desenvolvimento econômico, político e social neste século XXI.

Recorde-se, como bem explanou Raul Pilla (1999, pág. 130), que “o êxito dos regimes depende muito mais do espírito com que são aplicados

32 – Em sentido aproximado, embora para a realidade político-constitucional portuguesa, escrevem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira que “[a] principal alteração estrutural introduzida pela CRP [Constituição da República Portuguesa de 1976 – atualmente vigente] neste esquema formal – para além dos pressupostos democráticos nas eleições do PR [Presidente da República] e da AR [Parlamento português denominado Assembleia da República] –, tornar o Governo dependente também da Assembleia, devolvendo ao sistema a componente parlamentar que tinha sido suprimida em 1933 [a Constituição portuguesa de 1933 corresponde ao período antidemocrático e autoritário que nasceu com o golpe de Estado em 1926 e durou até à Revolução do 25 de Abril de 1974, à qual se seguiram os trabalhos constituintes tendentes a aprovar a Constituição de 1976]. Para encontrar a citação e/ou aprofundar no assunto, *vide* CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II – Artigos 108.º a 296.º, 4ª ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra: 2010, p. 17 e ss.

e da correspondência com o meio social que pretendem governar, do que da sua estrutura jurídica”.

7. Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, José Joaquim de Campos da Costa de Medeiros e. *Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil*. Brasil: Editor Calvino Filho, 1932.

AMARAL, Maria Lúcia. *A Forma da República: uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*. 1ª ed. (reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ANDRADA, Bonifácio de. *Parlamentarismo e Realidade Nacional*. Brasília: CDI/Câmara dos Deputados, 1997.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. E-reader version (iBooks), 2009.

BARROS, Sérgio Resende. *Parlamentarismo ou Presidencialismo*. Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/parlamentarismo-ou-presidencialismo.cont>. Acesso em: 19 mar. 2014.

BATES, T. St. John N. *Statute Law Review*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRANCHET, Bernard. *La Fonction Présidentielle sous la Ve République*. Paris: L.G.D.J., 2008.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5-10-1988*. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/index.shtm.

BRASIL. *Decreto n. 523, de 20 de Julho de 1847*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-norma-pe.html>.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 4 de 2 de setembro de 1961*. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113505>.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II – Artigos 108.º a 296.º, 4.ª ed. revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição / Direito Constitucional Positivo*. 17ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2008.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. British Journal of Political Science. Disponível em CJO 2013 doi:10.1017/ S000712341300032X. Acesso em: 29 mar. 2014.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. V. 1. Paris: PUF, 1970.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou Parlamentarismo?* – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

GOULART, Clóvis de Souto. *Parlamentarismo: regime natural de governo democrático*. Florianópolis: Fundação Nereu Ramos, 1979.

GROFF, Paulo Vargas. *Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês*. Senado Federal. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, p. 137-146, out./dez. 2003. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/910>. Acesso em: 02 abr. 2014.

LEDERMAN, Daniel; LOYAZA, Norman; SOARES, Rodrigo R. *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*. 2001. World Bank Policy Research Working Paper No. 2708. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=632777>. Acesso em: 25 mar. 2014.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 2ª edición, 1976.

MAHLMANN, Matthias, *The Basic Law at 60 – Human Dignity and the Culture of Republicanism*. 11 German Law Journal 9-32 (2010), disponível em <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1226>. Acesso em: 20 mar. 2014.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MATOS, Luís Salgado de. *Como Evitar Golpes Militares. O presidente, o governo e a assembleia eleita face à instituição castrense no Estado parlamentar, no presidencial e no semipresidencial*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.

OGOREK, Markus. *The Doctrine of Parliamentary Sovereignty in Comparative Perspective*. 6 German Law Journal 967-980 (2005), disponível em <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=606>. Acesso em: 19 mar. 2014.

PAIVA, Leonardo Carlo Biggi de. *As Origens do Parlamentarismo e a sua Manifestação no Brasil*. Disponível em <http://www.infoescola.com/formas-de-governo/as-origens-do-parlamentarismo-e-sua-manifestacao-no-brasil/>. Acesso em: 1º abr. 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

PINTO, Davi Souza de Paula. *Parlamentarismo: surgimento e características gerais*. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 54, jun. 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2949 >. Acesso em: 1º abr. 2014.

PINTO, Ricardo Leite; CORREIA, José de Matos; SEARA, Fernando Robredo. *Ciência Política e Direito Constitucional*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 3ª ed., 2005.

SARTORI, Giovanni. *Parlamentarismo e Presidencialismo*. Dibattito sulla proposta di Giovanni Sartori. Il Politico. Rivista Italiana di Scienze Politiche. Pavia. V. 158 n. 2, p. 201-207, Aprile-Giugno, 1991.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª ed.

_____. *Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil*. Revista de Ciência Política, vol. 33, nov. 1989/jan. 1990. p. 671. Disponível em [libros/2/899/34.pdf](#)>. Acesso em: 2 abr. 2014.

STROM, Kaare; WOLFGANG, C. Muller; BERGMAN, Torbjorn. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press, 2006.

VEIGA, Paula. *O Presidente da República: contributo para uma compreensão republicana do seu estatuto constitucional*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, polic., Coimbra, 2010.