

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL JUNHO - ANO 1981 NÚMERO 70

Pelo governo parlamentar

PAULINO JACQUES

O parlamentarismo brasileiro existiu de fato, *praeter leges constitutionales*, ao tempo do Império, uma vez que a Constituição não o havia estabelecido. Mas adotou algumas técnicas parlamentaristas, como a Chefia do Estado distinta da Chefia do Governo, a dissolução da Câmara eletiva, a responsabilidade política ministerial e a presença dos Ministros de Estado no plenário da Assembléia Geral (Câmara ou Senado). Constituiu-se, assim, o Governo parlamentar consuetudinariamente, através da observância longa, regular e constante das práticas do sistema: a Fala do Trono e a resposta a ela; a apresentação à Câmara dos Deputados do Gabinete Ministerial, para explicar a sua organização e oferecer o programa de Governo; o comparecimento dos Ministros de Estado a qualquer das Câmaras a fim de pleitearem medidas ou responderem a interpelações; a apresentação, por Deputado, de "moção de confiança" em favor do Gabinete Ministerial, ou, mesmo, de "desconfiança", contra ele; o adiamento ou prorrogação da Assembléia Geral; e a dissolução da Câmara dos Deputados. Com isso, o sistema logrou assegurar, durante mais de meio século, grandeza cívica, política e militar à Nação brasileira.

Na República (a 4.^a), estabeleceu-se o sistema parlamentar (1961-1963), que realmente fracassou, porém, por duas razões políticas: a) produto de crise governamental (a renúncia do Presidente JÂNIO QUADROS e a ascensão do Vice-Presidente JOÃO GOULART, cujo governo unipessoal não agradou às Forças Armadas, tendo em vista as suas vinculações com o sindicalismo esquerdista); b) inconformidade do

"O Governo Parlamentar e a Crise Política Brasileira"
(pronto para o prelo) — Cap. XXXVI.

Presidente JOÃO GOULART com o novo sistema, que o impedia de governar unipessoalmente, como era de sua filosofia política (a “ditadura republicana” de AUGUSTO COMTE, realizada por JULIO DE CASTILHOS e BORGES DE MEDEIROS, no Rio Grande do Sul, e por GETÚLIO VARGAS, no resto do Brasil).

Por isso, não tardou o “referendum” demagógico de 1963, que originou a Emenda Constitucional nº 6, de 1963, restabelecendo o sistema presidencial no País, nos termos do art. 25 da Emenda Constitucional nº 4, de 1961, combinado com o art. 2º e §§ da Lei Complementar nº 2, de 1962.

Contudo, não é o sistema parlamentar que não serve para o Brasil, mas os homens que o encarnavam àquele tempo, que tinham vivo interesse em desmoralizá-lo, como, em verdade, o conseguiram, ensejando o famigerado “referendum”.

Os inimigos do sistema parlamentar costumam atacá-lo, entre outros argumentos, pelos seguintes: a) governo instável, porque fica o Gabinete Ministerial à mercê da maioria eventual da Câmara dos Deputados; b) governo sem plano administrativo definido e exequível, porque a mudança periódica do Gabinete Ministerial impede o planejamento regular e sua execução; c) responsabilidade política dos governantes, de difícil apuração, em face da queda periódica dos Gabinetes Ministeriais; d) dissolução periódica da Câmara dos Deputados, seguida de eleições para a nova Câmara, com agitação política intermitente no País e apreciáveis despesas com o processo eleitoral.

Não procedem tais argumentos.

A instabilidade dos Gabinetes Ministeriais, também chamados Conselhos de Ministros, pode ser evitada com a enumeração taxativa, em lei, dos casos que acarretam a mudança desses órgãos governamentais, conseqüente à sua queda em face da “moção de desconfiança” ou da de “censura”, cujo *quorum* há de ser elevado para 2/3 (dois terços), ou mesmo 3/4 (três quartos) da totalidade dos Deputados — o que, evidentemente, dificultará a derrubada desses Gabinetes, que se tornarão estáveis na medida em que gozarem desse apoio maciço da Câmara.

Em conseqüência, poderá o Gabinete Ministerial estabelecer o seu plano administrativo perfeitamente definido e executá-lo a longo prazo, mesmo porque a permanência do Chefe de Estado, que não se confunde com o Chefe de Governo, garante a continuidade administrativa de

acordo com o programa geral de governo, estabelecido periodicamente, nas Monarquias, através da "Fala do Trono", e nas Repúblicas, da Fala de Instalação de Legislatuara, ou no Relatório Anual do Presidente.

Quanto à responsabilidade dos governantes, é ela apurada (no sistema parlamentar) por três processos distintos e eficazes: a) a "moção de desconfiança" contra todo o Gabinete Ministerial, votada pela Câmara, com o *quorum* adequado, que o derruba imediatamente (a sanção política coletiva) sem prejuízo da "moção de censura" contra determinado membro do Gabinete Ministerial, votada de igual modo, a qual afasta, desde logo, o Ministro censurado (a sanção política individual) com possível ação criminal ou cível. Mesmo o Chefe de Estado, nas Repúblicas, pode ser responsabilizado nos casos de violação da Constituição, dos poderes políticos constitucionais, dos direitos individuais, e outros previstos na Lei Magna. Nas Monarquias tal não ocorre, porque o Rei ou Imperador não podem errar, segundo a velha máxima britânica, "the King can do no wrong".

No que diz respeito à dissolução da Câmara dos Deputados, a questão também se resolve dificultando o ato dissolutório, que, realmente, tem profunda repercussão no eleitorado, desde logo convocado para escolher nova Câmara. Antes do mais, é de lembrar que o "árbitro supremo" do desentendimento entre o Gabinete Ministerial e a Câmara dos Deputados — o que conduz, em geral, à dissolução desta — é o Chefe de Estado, que pode discordar da medida violenta, sendo-lhe facultado até convertê-la em dispensa do Gabinete Ministerial, caso em que o "o tiro sai pela culatra!" Depois, basta que a lei estabeleça a dissolução em circunstâncias muito graves, como a incompatibilidade absoluta entre a Câmara e o Gabinete Ministerial, ou a oposição sistemática daquela a este, a ponto de impedir que governe. De qualquer modo, a consulta ao povo, no regime democrático, é sempre salutar, compensando a agitação eleitoral e as despesas com o processo de escolha.

Nos capítulos próprios deste ensaio, tudo isso foi demonstrado com fatos; assim, não vemos inconvenientes para a adoção do sistema parlamentar, entre nós, como solução para a crise política que vivemos desde 1964. Todos os governos da Revolução, que salvou o Brasil do caos anárquico-sindicalista, manifestado na Argentina, ou da confusão político-ideológica, ocorrida em Portugal, sem falar nas ditaduras socialistas ou comunistas, têm proclamado o firme propósito de encaminhar o País para a restauração democrática, imperativo da nossa índole e tradição.

Toda crise, que gera uma ordem jurídica conjuntural — *pols ex facto oritur jus* —, é, por sua própria natureza, passageira; deve durar o tempo necessário para o estabelecimento da normalidade legal. Os atos institucionais ou complementares, como as Constituições referendadas pelo Congresso ou as outorgadas por grupos civis ou militares detentores do “poder revolucionário” vitorioso — fonte anômala do Poder Constituinte — têm a sua legitimidade *política*, porque exigida pelas *circunstâncias*, ainda que destoem da normalidade *jurídica*, como *jus singulare* que são. É a lição clássica de GIERKE e SCHMITT, para quem direito é *fato* reconhecido pela “convicção comum”, e apresenta duas faces, a da “legitimidade” e a da “legalidade”, que não se confundem, mas se completam no “ordenamento jurídico”. Tal o que ensina a história político-jurídica dos povos, contra a qual não nos podemos insurgir, porque ela modela o Direito — no ensinamento irrefutável de SAVIGNY e PUCHTA.

A Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu, entre nós, o sistema parlamentar, com alguns retoques, poderia proporcionar à Revolução uma saída inteligente e honrada, no processo de redemocratização do País, almejado por todos os brasileiros, inclusive pelos militares. Há necessidade de convocação de uma “assembléa constituinte”, apesar de demorada e dispendiosa, não bastando uma “Emenda Constitucional” à Constituição Federal de 1946, com os aditamentos das inovações adequadas contidas nas Cartas de 1967 e 1969, que lhe seriam incorporadas, conforme sustentam alguns políticos.

Com isso, teríamos um Executivo dual, porém, *forte*; um Legislativo, realmente, *soberano*; e um Judiciário, *atuante*. O Gabinete Ministerial, ou Conselho de Ministros, exerceria o alto comando político, sob a supervisão do Chefe de Estado, ou Presidente da República; o Congresso Nacional elegeria periodicamente esses supremos agentes do poder político e estabeleceria as normas jurídicas com o que realmente governaria; e os Tribunais Judiciários, delegações indiretas da soberania, distribuiriam justiça em toda a plenitude.

Como somos uma Federação, embora heterodoxa, o sistema parlamentar estender-se-ia aos Estados e aos Municípios, sem qualquer contra-indicação, qual passamos a demonstrar.

As Assembléas Legislativas estaduais, eleitas por voto popular, direto e secreto, escolheriam o Governador, com mandato por tempo determinado, e essa autoridade nomearia o Chefe do Secretariado — 1º Ministro do Estado-Membro — dentro do Partido majoritário, que go-

vernaria a Unidade Federada, com os demais Secretários, da sua confiança, tanto quanto da confiança da Assembléia. Ter-se-ia, assim, um Executivo dual: Governador, com mandato por tempo determinado; e Chefe do Secretariado, com seus auxiliares, os Secretários de Estado, com mandato por tempo indeterminado, porque dependendo da confiança da Assembléia — qual ocorre no âmbito federal ou nacional.

Estrutura semelhante seria imposta aos Municípios, dentro de cada Estado-Membro. O povo, por voto direto e secreto, elegeria a Câmara de Vereadores, em cada Municipalidade, e esses representantes escolheriam o Prefeito, com mandato por tempo determinado. Essa autoridade executiva, de acordo com a sistemática do regime, nomearia o Chefe de Governo Municipal, de sua confiança e também da confiança da Câmara, o qual sairia da maioria partidária. Assim, ter-se-ia um Executivo Municipal, também dual — Prefeito, Chefe de Estado municipal; e 1º-Diretor — o 1º-Ministro Municipal — com o seu Diretório, da sua confiança e também da confiança do Partido majoritário na Câmara dos Vereadores.

Com isso, instituir-se-ia uma verdadeira democracia representativa, pela qual tanto clama o povo brasileiro — mas pressuporia, pelo menos, dois Partidos de âmbito nacional, bem organizados e fortes, a fim de que pudessem governar nos três campos — federal, estadual e municipal.

Não se diga que se trata de utopia, porque os Estados federais parlamentares — como a Alemanha, a Áustria e o Canadá, entre outros — apresentam estrutura semelhante, cujo funcionamento não deixa nada a desejar.

A verdade é que o Brasil, com longa experiência parlamentarista no Império e com breve e promissor ensaio na República, já está maduro politicamente para adotar um sistema de convivência próprio, como o parlamentar tridimensional na União, nos Estados-Membros e nos Municípios. Como observa FERNANDO WHITAKER DA CUNHA, o sistema da Emenda Constitucional nº 4/1961 “fracassou pela forma com que foi implantado, ele surgiu como se fosse “dos males o menor” (in *Política e Liberdade*, Rio, 1975, pág. 44, *in medio*).

Seria essa a etapa final da Revolução de 1964, que, como desejam os seus representantes, entregaria o País, realmente, ao governo de si mesmo, sob uma ampla e profunda democracia representativa, ensejaria as reformas econômico-sociais, reclamadas pela Nação, a fim de que

fossem assegurados, pelos meios regulares de direito, aos brasileiros, os “direitos naturais” de alimento, habitação, vestuário, saúde, educação e recreio — a que todos fazem jus por serem filhos de DEUS!

É óbvio que o Estado garantiria um *mínimo universal*, que estimularia a conquista, pelos processos de direito, do *médio comum* e do *máximo singular* — segundo os esforços e os méritos de cada qual, em obediência à “lei natural” da hierarquia dos valores humanos.

Então, seria possível desunitarizar a nossa Federação (veja o Capítulo XXVIII deste ensaio), desparlamentarizar o nosso presidencialismo (veja o Capítulo XXIX) e desindividualizar a nossa democracia social (veja o Capítulo XXX) — para que o Brasil pudesse realizar os seus altos destinos nos campos político, econômico e social, com o bem-estar e a felicidade de todos os brasileiros.

Por fim, vale assinalar que as invasões de milhares de nordestinos famintos e sedentos, contra feiras-livres, mercados públicos e armazéns particulares de várias cidades do Nordeste, em busca de alimento e água, ocorridas em fevereiro de 1981, bem revelam a gravidade da situação econômico-social dessas populações flageladas pela geoeconomia brasileira entregue à sua própria sorte.

É evidente que os extremistas da esquerda e da direita procuram tirar partido dessa situação, insuflando e mesmo orientando essas massas desesperadas no sentido de uma insurreição operário-camponesa, tal como aconteceu outrora na Rússia czarista, mais tarde, em outros Estados socialistas.

É preciso que os governos se conscientizem disso porque a simples repressão policial ou judiciária não enche a barriga nem mata a fome de ninguém. O que se impõe, como já observamos, é a solução definitiva, pelos meios técnico-científicos, dos problemas flagelantes das secas e das inundações, bem assim dos seus conseqüências, como a falta de terras para os indigentes, a ausência de sementes e instrumentos de trabalhos adequados, com a orientação profissional, além de ampla assistência médica e hospitalar a essa gente sofredora que é também brasileira e filha de DEUS!

É óbvio que, para evitar a transformação dessas pequenas insurreições locais em verdadeiros movimentos revolucionários, só o governo parlamentar seria capaz de, pelos meios regulares de direito, dar soluções adequadas, instituindo uma democracia social ampla e profunda, como vimos defendendo há meio século.