

O sistema parlamentar como solução para a crise institucional brasileira (☆)

PROF. PAULINO JACQUES

Catedrático da Faculdade de Direito
da UERJ e Titular da Academia Bra-
sileiras de Letras Jurídicas.

O parlamentarismo brasileiro existiu de fato, *praeter legibus constitutionalis*, ao tempo do Império, uma vez que a Constituição não o havia estabelecido, mas adotava algumas práticas 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, consuetudinariamente, através da observância longa, regular e constante das práticas do sistema, quais 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

(*) Capítulo final do ensaio de autoria do Professor PAULINO JACQUES, "O Governo Parlamentar, uma solução para crise política brasileira" — no prelo.

qualquer das Câmaras, a fim de pleitear medidas ou responder a interpelações, a apresentação, por deputado, de moções de confiança em favor do Gabinete Ministerial, ou mesmo de desconfiança contra ele, o adiamento, ou prorrogação da Assembléa 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 4ª), 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 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 planeamento 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 na República, da Fala de Instalação da Legislatura.

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 a 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, podendo até convertê-la em derrubada do Gabinete Ministerial, caso em que “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.

Assim, não vemos inconvenientes para a adoção do sistema parlamentar, entre nós, como solução para a crise institucional que vivemos desde 1964. Todos os governos da Revolução, que salvou o Brasil do caos anarco-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, tanto *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 honrosa, no processo de redemocratização do País, almejado por todos os brasileiros, inclusive pelos militares. Não há necessidade de convocação de uma “Assembléia Constituinte”, sempre demorada e dispendiosa, 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.

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-membros e aos Municípios sem qualquer contra-indicação, qual passamos a demonstrar.

As Assembléias Legislativas estaduais, eleitas por voto popular, direto e secreto, escolheriam o Governador, com mandato por tempo determinado, e essa autoridade escolheria o Chefe do Secretariado — 1º-Ministro do Estado-membro — dentro do Partido majoritário que governaria 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 Município 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 de Vereadores.

Com isso, instituir-se-ia uma verdadeira democracia representativa, pela qual tanto clama o povo brasileiro — mas pressuporá, pelo menos,

dois Partidos de âmbito nacional, bem organizados e fortes, a fim de que possa governar nos três campos — federal, estadual e municipal.

Não se diga que se trata de utopia, porque os Estados Federais parlamentares, como a Alemanha e a Áustria, bem como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e a antiga África do Sul, 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 sistema parlamentar tridimensional — na União, nos Estados-membros e nos Municípios.

Seria essa 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, que ensinaria 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, ao *médio comum* e ao *máximo singular* — segundo os esforços e os méritos de cada qual, em obediência à lei natural da hierarquia dos valores humanos.

É indubitável que o sistema parlamentar está consagrado por mais de 2/3 (dois terços) dos Estados contemporâneos, em todos os Continentes — salvo na América.

E, recentemente, Portugal e Espanha, que viveram durante quase meio século sob “ditadura republicana” — acabaram retornando ao parlamentarismo, com programas de profundas reformas econômico-sociais, como exigem os novos tempos.

O Brasil não deve permanecer cego e surdo ao que se vê e ao que se ouve no mundo inteiro — a democracia representativa, em sua forma pura, que é o Governo do Parlamento, em nome do Povo.