

SERÁ PARLAMENTAR O NOSSO SISTEMA DE GOVÊRNO ?

RAUL PILLA

O Parlamentarismo foi reimplantado no país num clima de graves apreensões, gerado pela imprevista renúncia do Presidente JÂNIO QUADROS. Sua adoção, em dramáticas circunstâncias, valeu como "solução de compromisso", aceita pelos partidos políticos e forças armadas, mas sem consulta direta à vontade popular. Teve, por isso, o sentido de uma fórmula de pacificação. Até onde, porém, o regime decorrente do Ato Adicional de 2 de setembro se ajusta aos princípios doutrinários que devem informá-lo? Responde a essa indagação o autor do presente artigo, com a autoridade que lhe conferem longos anos de pregação, em termos altos, do Parlamentarismo como solução ideal para o aprimoramento da democracia no Brasil.

DESDE o dia 2 de setembro está em vigor, no país, o sistema parlamentar de govêrno. Está em vigor, mas estará funcionando?

Esta questão, importantíssima para a apreciação da reforma feita em tão dramáticas circunstâncias, leva naturalmente a outra: é verdadeiramente parlamentar o sistema consagrado no Ato Adicional de 2 de setembro?

Muita e, por vêzes, propositada confusão se tem feito em tôrno da matéria. Tem-se afirmado ser híbrido, e não meramente parlamentar, o sistema naquele diploma estipulado. Não existe um estalão, pelo qual se haja de aferir a pureza do parlamentarismo, conquanto na Inglaterra, que

o criou, se encontre o melhor e mais autorizado modêlo; conhecem-se, porém, certos princípios fundamentais, observados os quais caracterizado fica o sistema parlamentar.

Sendo a democracia o govêrno do povo pelo povo, deve o govêrno, neste sistema, depender, a todo momento, da confiança da Nação representada em seu parlamento. Em outros têrmos, o govêrno é politicamente responsável perante a representação nacional e pode por esta ser destituído. E, sendo possível divorciarem-se alguma vez os representantes, dos representados, pode o parlamento ser dissolvido em determinadas circunstâncias, para que os cidadãos se manifestem mediante nova eleição dos seus representantes.

É típica, também, do sistema parlamentar a dualidade do Poder Executivo. Consta êste de dois órgãos distintos: um, estável — o Chefe do Estado; outro, amovível, facilmente substituível — o Conselho de Ministros, que é verdadeiramente o govêrno.

Isto pôsto, fácil se torna responder à questão inicialmente proposta. Basta examinar o Ato Adicional à luz de tais critérios.

Assim dispõe o artigo 1.º: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a êste a direção e a responsabilidade da política do govêrno, assim como da administração federal.”

Já suficientemente configurado se encontra aqui, neste simples artigo de trinta palavras, o sistema parlamentar de govêrno. Aqui está a constituição dual do Poder Executivo: o Presidente da República, que é o chefe do Estado; e o Conselho de Ministros, que, tendo a direção e a responsabilidade da administração federal e da política do govêrno, é propriamente o govêrno, no sentido restrito e habitual da palavra.

O artigo 6.º reitera e desenvolve o que se diz no artigo 1.º. “O Conselho de Ministros” — reza êle — “responde coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do govêrno e pela administração federal e cada ministro, individualmente, pelos atos que praticar no exercício das suas funções.”

Temos aí estabelecido, com meridiana clareza, o govêrno coletivo e politicamente responsável, característico do

sistema parlamentar. No sistema presidencial, pelo contrário, o governo é unipessoal (os Ministros de Estado nada mais são do que auxiliares da confiança do Presidente da República) e politicamente irresponsável (já que praticamente irrevogável é o mandato popular recebido).

Mas, se o que ao sistema atual se increpa é ser misto, ou híbrido, em vez de puramente parlamentar, não participará o Presidente da República da ação governativa e administrativa conferida ao Conselho de Ministros? Ainda aqui não deixa dúvidas o texto constitucional. Basta verificar que atribuições confere êle ao Presidente da República. Enumera-as o artigo 3.º do Ato Adicional. Em nenhum dos seus dezesseis itens alguma se encontra que não corresponda rigorosamente ao papel do Chefe do Estado, não ao de Chefe do Governo.

Cabe, assim, ao Presidente da República, pelo inciso 3.º, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis. O Chefe do Governo, que é o Presidente do Conselho de Ministros, pode ter pleiteado a lei e influído na elaboração dela, mas certificar, perante a Nação, a legitimidade da lei e a regularidade da sua elaboração é atribuição característica do Chefe do Estado: não poderia caber ao Chefe do Governo.

O mesmo sucede com a atribuição do inciso 4.º: vetar os projetos de lei. O veto representa uma prerrogativa majestática, ligada às origens da monarquia constitucional. É própria do Chefe do Estado. O veto, aliás, caiu em desuso nos países parlamentaristas e ainda se encontra nas constituições como válvula de segurança.

Da mesma forma, apresentar mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, conceder indultos, representar a Nação perante os Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional, etc.: tôdas atribuições características do Chefe do Estado.

Mais expressiva, talvez, do que a enumeração das atribuições do Presidente da República no Ato Adicional, é a relação das que constavam do artigo 87 da Constituição, agora revogado, e deixam de figurar no artigo correspondente do Ato Adicional. No artigo 3.º dêste diploma, já não se encontram as seguintes atribuições do Presidente da Re-

pública: XI, decretar a mobilização das forças armadas; XII, decretar o estado de sítio, nos termos da Constituição; XIV, decretar e executar a intervenção federal; XVI, enviar à Câmara a proposta do orçamento; XVII, prestar contas anualmente ao Congresso Nacional.

Logo à primeira vista se percebe serem estas atribuições características do Chefe do Governo propriamente dito, e não do Chefe do Estado. Reunidas na mesma pessoa no sistema presidencial, mister foi dissociá-las no Ato Adicional.

Por isto mesmo, o artigo 18 dêste diploma, que trata da competência do Presidente do Conselho de Ministros, enumera atribuições que o antigo artigo 89 da Constituição reformada conferia ao Presidente da República. Assim: tomar a iniciativa dos projetos de lei do governo; manter relações com os Estados estrangeiros e orientar a política externa; exercer o poder regulamentar, que cabia ao Presidente da República nos termos do inciso I do artigo 87; decretar o estado de sítio nos termos da Constituição; enviar à Câmara dos Deputados a proposta do orçamento; prestar anualmente ao Congresso as contas relativas ao exercício anterior.

O Ato Adicional partilhou, pois, entre o Presidente da República e o Presidente do Conselho de Ministros, a competência que o artigo 87 conferia privativamente ao primeiro. Qual o critério da partilha? Muito simples. Sendo o Presidente da República, no sistema anterior, ao mesmo tempo Chefe do Estado e Chefe do Governo, o Ato Adicional retirou-lhe as atribuições próprias de chefe de governo, para as conferir ao Presidente do Conselho de Ministros. Onde, pois, o alegado hibridismo, se esta dualidade de órgãos no Poder Executivo é característica do sistema parlamentar?

A discriminação de competência feita pelo Ato Adicional permite interessantes observações. Representar a Nação perante os Estados estrangeiros é atribuição do Presidente da República, segundo o artigo 3.º. Manter relações com Estados estrangeiros e orientar a política externa é atribuição do Presidente do Conselho de Ministros, segundo o artigo 18, item 2. Representar a Nação perante os Estados estrangeiros e manter relações com os Estados estrangeiros não será a mesma coisa? Por sutil que pareça, há uma acentuada

diferença entre as duas atribuições. Representar a Nação perante o estrangeiro é papel típico do Chefe do Estado, monarca ou presidente. É um ato formal. Manter relações com Estados estrangeiros, alterá-las, suspendê-las, orientando a política externa do país, é função de govêrno e não poderia caber, no sistema parlamentar, ao Presidente da República, que por tal política não responde perante o Congresso Nacional. Claro fica, assim, que o Presidente da República representa o país perante os Estados estrangeiros, mas não determina a política externa do govêrno. É como um embaixador universalmente acreditado.

Instrutivo é também observar que apresentar mensagem ao Congresso por ocasião da abertura da sessão legislativa é atribuição do Presidente da República, e prestar contas, anualmente, ao Congresso, o é do Presidente do Conselho de Ministros (art. 18, 7). Por que tal dualidade? Por se tratar de atribuições de natureza diversa. A mensagem do Presidente da República, por ocasião da abertura do Congresso Nacional, é para expor imparcialmente, do alto, a situação do país e corresponde à nossa antiga "fala do trono": sòmente o Chefe do Estado a poderia fazer. A prestação anual de contas é, por excelência, atribuição e obrigação de govêrno e por isto cabe ao Presidente do Conselho.

A discriminação de funções feita pelo Ato Adicional demonstra ser, quanto à organização do Poder Executivo, verdadeiramente parlamentar o nosso atual sistema de govêrno. Temos, em verdade, um govêrno coletivo e politicamente responsável. Mas, não bastaria isto a caracterizar o verdadeiro sistema parlamentar. Para o completar e estabelecer o conveniente equilíbrio entre o Poder Legislativo e o Executivo, necessário se faz o instituto da dissolução, isto é, a consulta à Nação, sem a possibilidade da qual se teria govêrno de assembléia. Está previsto o corretivo no Ato Adicional? Sim, encontra-se expresso no artigo 14, embora não com a desejável amplitude. Sofremos a influência da velha prevenção francesa contra a dissolução e, por isto, procuramos restringi-la.

Se admitimos, como admitido está pelo artigo 14, o instituto da dissolução do parlamento, plenamente configurado fica o sistema parlamentar de govêrno no Ato Adi-

cional. É parlamentarismo adaptado às nossas condições e circunstâncias, mas parlamentarismo. Por maiores que sejam os seus defeitos, e eu os reconheço, não há como considerá-lo sistema misto ou híbrido, classificação que caberia, sim, ao sistema da Constituição de 1946.

O ponto que maior discussão tem provocado é a nomeação dos funcionários públicos. Governar é, neste país, distribuir empregos. Compreende-se, pois, a resistência oferecida à correta interpretação do inciso 14 do artigo 3.º do Ato Adicional, que define a competência do Presidente da República: "Prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição, os cargos públicos federais." Querem entender alguns, com isto, tenha o Presidente da República o arbítrio de nomear, já que lhe cabe prover os cargos públicos federais.

Ora, não há constituição parlamentarista pela qual ao Chefe do Estado não caiba nomear. Mas, quem dirige todo o processo do provimento dos cargos, quem indica os candidatos é o govêrno, isto é, o Conselho de Ministros, que das nomeações assume a responsabilidade. Assim, o Chefe do Estado nomeia, mas não nomeia quem quer, senão, por exemplo, os candidatos aprovados e classificados em concurso. A êle cabe apenas o ato formal e final da nomeação.

Alegar-se-á, porém, que o Ato Adicional diz prover os cargos públicos, e não simplesmente nomear. Prover parece mais que nomear. Mas, prover refere-se ao cargo; nomear à pessoa. E estará provido o cargo, enquanto não se fizer a nomeação do funcionário? O Presidente da República provê os cargos públicos, porque a êle cabe fazer as nomeações. Sòmente por isto. Demais, deve o provimento fazer-se "na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição". Entre estas ressalvas estão, evidentemente, as do próprio Ato Adicional, que instituiu o sistema parlamentar de govêrno. Tudo se há de fazer segundo os seus princípios, e não contra êles.

Concluamos. O sistema de govêrno instituído pelo Ato Adicional é do tipo parlamentar. Nada tem de presidencial. Não é um sistema misto ou híbrido, como se tem pretendido. Apresenta, por certo, defeitos, que não chegam a desnaturá-lo e com a prática se irão corrigindo. Interessante

seria apontá-los agora. Mas isto alongaria excessivamente este despretensioso artigo, que apenas visa a desfazer equívocos e confusões.

Sendo indubitavelmente parlamentar o sistema de governo delineado no Ato Adicional, falta agora uma coisa: que se disponham lealmente a praticá-lo os que assumiram o compromisso de o fazer.