COLEÇÃO TEMAS BRASILEIROS

Editora Universidade de Brasília

Paulino Jacques

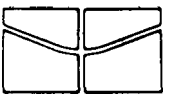
O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira



O autor examina os diferentes tipos de parlamentarismo conhecidos no mundo contemporâneo para poder opinar com pleno conhecimento sobre o melhor tipo de governo parlamentar para o nosso País, no momento em que governantes e governados buscam, ansiosos, uma solução para a crise política que nos assoberba desde 1964.

Paulino Jacques nasceu na cidade de Alegrete, Rio Grande do Sul, em 17 de setembro de 1909. Catedrático aposentado da Faculdade de Direito da UERJ e titular da Academia Brasileira de Letras Jurídicas e da Academia Internacional de Jurisprudência e Direito Comparado, possui o título de Professor Emérito da Universidade do Rio de Janeiro. Militou na imprensa da Capital Federal e ingressou no Serviço Público Federal. Advogou durante um quarto de século e foi Procurador do extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, tendo-o presidido em 1954-55 e 1965. Bacharel e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da antiga Universidade do Rio de Janeiro, atual Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Além de ter conquistado em 1950 a Docência de Direito Constitucional na então Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, também lecionou Direito Constitucional na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro. Vagando a cadeira de Introdução à Ciência do Direito fez a Docência em 1964. Recebeu os prêmios literários Tito Prates da Fonseca do Instituto de Direito Social de São Paulo (1945), Centenário de Castro Alves, pela antiga Universidade do Rio de Janeiro (1947), J. Simões Lopes Neto, conferido pelo Estado do Rio Grande do Sul (1980). É autor, entre outras, das seguintes obras: Jurídicas – *Curso de Direito Constitucional* (1978), *O Governo Parlamentar no Brasil* (1962), *A Constituição Explicada* (1978), *Curso de Introdução à Ciência do Direito* (1978). Históricas – *A Guerra dos Farrapos* (1969), *Dois Gigantes do Civismo Brasileiro* (1980).

O GOVERNO PARLAMENTAR E A CRISE BRASILEIRA



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CONSELHO DIRETOR

Abílio Machado Filho
Amadeu Cury
Aristides Azevedo Pacheco Leão
Isaac Kerstenetzky
José Carlos de Almeida Azevedo
José Carlos Vieira de Figueiredo
José Ephim Mindlin
José Vieira de Vasconcellos

Reitor: José Carlos de Almeida Azevedo
Vice-Reitor: Luiz Octávio Moraes de Sousa Carmo

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CONSELHO EDITORIAL

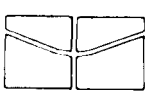
Afonso Arinos de Melo Franco
Arnaldo Machado Camargo Filho
Cândido Mendes de Almeida
Carlos Castelo Branco
Geraldo Severo de Souza Ávila
Heitor Aquino Ferreira
Helio Jaguaribe
Josaphat Marinho
José Francisco Paes Landim
José Honório Rodrigues
Luiz Viana Filho
Miguel Reale
Octaciano Nogueira
Tércio Sampaio Ferraz Júnior
Vamireh Chacon de Albuquerque Nascimento
Vicente de Paulo Barreto

Presidente: Carlos Henrique Cardim

Paulino Jacques

O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira

COLEÇÃO TEMAS BRASILEIROS
Volume 26



Editora Universidade de Brasília

Com o apoio
FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO

Este livro ou qualquer parte dele
não pode ser reproduzido por qualquer meio
sem autorização escrita do Editor

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70.910 – Brasília – Distrito Federal

Copyright © 1982 by Paulino Jacques

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília

Capa: Arnaldo Camargo Filho

EQUIPE TÉCNICA

Editores:
Lúcio Reiner, Manuel Montenegro da Cruz,
Maria Riza Batista Dutra e Maria Rosa Magalhães.
Supervisor Gráfico:
Elmano Rodrigues Pinheiro.
Supervisor de Revisão:
José Reis.
Controladores de Texto:
Antônio Carlos Aires Maranhão, Carla Patrícia Frade Nogueira Lopes,
Clarice Santos, Fernanda Borges, Laís Serra Bátor, Maria del Puy Diez de Uré Helinger,
Maria Helena Miranda, Mônica Fernandes Guimarães, Patrícia Maria Silva de Assis,
Thelma Rosane Pereira de Souza, Wilma G. Rosas Saltarelli

Ficha catalográfica
elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

Jacques, Paulino, 1909 –
J36g O governo parlamentar e a crise brasileira. Brasília, Editora Universidade de Brasília, c 1982.
225p. (Coleção Temas Brasileiros, 26)

342.53 32(81) 342.37
t
série

"O REGIME PARLAMENTAR TEM EXATAMENTE A VANTAGEM DE PERMITIR, POR UM LADO, A PERMANÊNCIA NO PODER *ENQUANTO BEM SERVIREM*, POR TEMPO INDEFINIDO, E SEM PREJUÍZO ALGUM, DOS BONS GOVERNOS POR OUTRO LADO, A ELIMINAÇÃO IMEDIATA DOS MAUS" (MEDEIROS E ALBUQUERQUE, "PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO NO BRASIL", RIO, 1932, PÁG. 50).

Sumário

INTRODUÇÃO 3

1.ª Parte: OS PRINCIPAIS TIPOS DE GOVERNO PARLAMENTAR

Cap. I – O parlamentarismo inglês 9
Cap. II – O parlamentarismo francês 17
Cap. III – O parlamentarismo alemão 27
Cap. IV – O parlamentarismo italiano 37
Cap. V – O parlamentarismo nipônico 41
Cap. VI – O parlamentarismo soviético 45
Cap. VII – O parlamentarismo cubano 51
Cap. VIII – O Parlamentarismo em Portugal 55
Cap. IX – O Parlamentarismo na Espanha 63

2.ª Parte: O PARLAMENTARISMO NO BRASIL MONÁRQUICO

Cap. X – O embasamento constitucional do pragmatismo parlamentarista no Brasil e as primeiras práticas 69
Cap. XI – O clímax da pragmática parlamentarista brasileira 79
Cap. XII – A maioridade do imperador e o reforço da pragmática parlamentarista 91
Cap. XIII – A criação do cargo de presidente do conselho de ministros 97
Cap. XIV – A consolidação do sistema parlamentar
As derrubadas de gabinetes ministeriais 103
Cap. XV – A consolidação do sistema parlamentar
Gabinetes ministeriais derrubados pela Câmara dos Deputados (continuação) 109
Cap. XVI – A consolidação do sistema parlamentar
As dispensas por iniciativa do imperador 113
Cap. XVII – A consolidação do sistema parlamentar
As dispensas por iniciativa do imperador (continuação)
Cap. XVIII – A consolidação do sistema parlamentar 119
As dissoluções da Câmara dos Deputados por ato governamental 127
Cap. XIX – A consolidação do sistema parlamentar
As dissoluções da Câmara dos Deputados por ato governamental (continuação) 135

Cap. XX – A consolidação do sistema parlamentar
Os gabinetes de maior duração 139
Cap. XXI – A consolidação do sistema parlamentar
Os gabinetes de menor duração 145

3.ª Parte: O PARLAMENTARISMO NO BRASIL REPUBLICANO
Cap. XXII – O parlamentarismo na república – histórico 151
Cap. XXIII – O parlamentarismo na república – estrutura 157
Cap. XXIV – O parlamentarismo na república – funcionamento 163
Cap. XXV – O parlamentarismo nos Estados-membros e Municípios 169
Cap. XXVI – O plebiscito no parlamentarismo brasileiro 173
Cap. XXVII – As leis complementares do ato adicional 177
Cap. XXVIII – A evolução dos sistemas de governo parlamentar 181

4.ª Parte: A CRISE POLÍTICA BRASILEIRA E A SUA SOLUÇÃO
Cap. XXIX – A crise política brasileira – a ordem jurídica 187
Cap. XXX – A crise política brasileira – a ordem econômica 191
Cap. XXXI – A crise política brasileira – a ordem social 195
Cap. XXXII – A crise política brasileira – a federação unitarizante 199
Cap. XXXIII – A crise política brasileira – a federação unitarizante (continuação) 203
Cap. XXXIV – A crise política brasileira – o presidencialismo parlamentarizado 207
Cap. XXXV – A crise política brasileira – a democracia social individualizante 211
Cap. XXXVI – O governo parlamentar como solução para a crise política brasileira 213

PEQUENA BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA 219

ORGANOGRAMAS DO PARLAMENTARISMO 223

Introdução

Este ensaio é fruto de quase meio século de estudo e meditação, bem como de mais de um quarto de século de aulas e palestras em várias universidades de nosso país. Trata-se, assim, de uma contribuição científica e aristotelicamente política para a nova ordem constitucional de que o Brasil necessita a fim de superar a crise política que o afeta profundamente há mais de dezesseis anos.

A bibliografia especializada é pequena, porque o Direito Constitucional está em crise, isto é, em fase de transformação, no mundo inteiro, em face dos impactos econômico-sociais que o Estado vem sofrendo desde a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e que se reproduziram, com maior amplitude e profundidade, a partir do segundo conflito mundial (1939-1945).

Por isso, os publicistas especializados retraíram-se na sua atividade produtora, como que à espera de uma definição mais clara das novas estruturas estatais, o que, até hoje, não se verificou, visto como as crises políticas se sucedem indefinidamente.

É que, sendo o direito superestrutura da sociedade política, é óbvio que, antes de assentarem em definitivo as estruturas econômico-sociais, nada há que disciplinar no ordenamento jurídico. Acredito que, só no século XXI, que se aproxima, será possível vislumbrar os contornos efetivos da estrutura político-jurídica do Estado, que, certamente, não será, nem "o mais frio dos monstros frios" – na paráfrase de NIETZSCHE – nem "a encarnação de todas as virtudes" – na hipérbole de PLATÃO.

Sem dúvida, "a máquina de opressão" de uma classe sobre outra – no juízo de MARX – funcionou nos Estados totalitários da chamada "direita", como o "fascismo", o "nazismo", o "falangismo", o "salazarismo", o "getulismo" e o "peronismo" – e ainda funciona no totalitarismo da denominada "esquerda" – qual o "sovietismo", o "titoísmo", o "maoísmo" e o "castrismo".

Isso gerou como que uma "desnaturação do estado" – vaticinada por HOBBES e HEGEL – a qual não resistirá àqueles impactos, que subverterão, *de fond en comble*, a estrutura da sociedade política.

A natureza, contudo, busca a estabilidade, isto é, o equilíbrio e a harmonia, como pressupostos da sobrevivência, que certamente afastará o "individualismo consentido" de LOCKE e ROUSSEAU, já superado. Há mister de buscar novos padrões ordenativos que coloquem o indivíduo no estado e não "contra o estado", como pretendia SPENCER.

Realmente, o indivíduo tem direitos, mesmo naturais, isto é, anteriores às leis civis, como sustentava KANT – mas também, deveres, dentro do convívio, os quais hão de ser convenientemente disciplinados, a fim de que não se possa dizer, qual COMTE "só há um direito, para o indivíduo, o de cumprir com o seu dever", e, muito menos, com ZENÃO, "soberana é a lei moral".

Esse equilíbrio, que a natureza impõe constantemente jamais se encontrará nos extremos – individualismo ou comunismo. Porém, nos meios – socialismo democrático ou cristianismo social, cujas raízes vamos deparar na filosofia patrística (SÃO BASÍLIO, SÃO JOÃO CRISÓSTOMO, SÃO GREGÓRIO e SANTO AGOSTINHO) – e que o chamado "socialismo cristão" (LAMENNAIS, OZANAM e VON KETTELER), atualizado por LEÃO XIII e JOÃO XXIII – oferecem plena reequilibridade.

Entretanto, a superestrutura dessa estrutura econômico-social não poderá ser outra que o regime de governo parlamentar, que, por sua flexibilidade democrática, ensejará, dentro da lei e da ordem, as mais amplas e profundas reformas no convívio. Como observou FERNANDO WHITAKER DA CUNHA, "real missão de Estado democrático hodierno, é fazer reforma vertical e não horizontal, isto é, social e econômica" (*In Política e Liberdade*, Rio, 1975, pág. 49, *in princ.*).

Apesar da carência bibliográfica, tentamos examinar os diferentes tipos de parlamentarismo conhecidos no mundo contemporâneo – como o inglês, o francês, o italiano, o alemão, o soviético, o cubano, o japonês, o português e o espanhol –, e, especialmente, o brasileiro, na Monarquia e na República. Só assim ficamos habilitados a opinar, com pleno conhecimento, sobre o melhor tipo de governo parlamentar para o nosso País, num momento em que governantes e governados buscam, ansiosos, uma solução para a crise política que nos assoberba desde 1964.

A verdade é que o presidencialismo que adotamos em 1891 não passa de "ditadura constitucional do Presidente da República", como demonstrou RAUL PILA, o apóstolo contemporâneo do sistema parlamentar no Brasil. Daí as dificuldades das reformas de base, de caráter econômico-social, que sempre encontram resistência da parte dos grupos políticos dominantes, que apóiam o

Chefe de Estado. Este, em geral, bastante comprometido com aqueles grupos, que o elegeram e o sustentam, a fim de que lhes defenda os interesses de classe.

Sob o sistema parlamentar, em que o Chefe de Estado não governa, mas, sim, o Gabinete Ministerial, delegação parlamentar, que melhor expressa os anseios e as reivindicações populares.

Por isso, acredito que só o sistema parlamentar será capaz de permitir aquelas reformas de base de que necessitamos para resolver todas as crises que o Estado brasileiro vem purgando desde os primórdios da República.

É oportuno lembrar a famosa advertência de ANTÔNIO CARLOS, o Moço – "Façamos a revolução, antes que o povo a faça". Agora, porém, não apenas "revolução política", mas também "revolução econômico-social". O adiamento contínuo da medicação adequada não cura o doente – prolonga-lhe a agonia.

E as soluções do governo parlamentar são rápidas e pacíficas – sem golpe de Estado ou revolução sangrenta. Basta a ascensão de um Gabinete Ministerial bem-intencionado e coeso – com pleno apoio da maioria parlamentar – para se efetuarem as mais amplas e profundas reformas, em algumas horas de debates no plenário. A própria Constituição, se necessário, poderá ser modificada pelo processo regular, a fim de ensejar essas reformas de base sem conflitos ou perturbações da ordem pública ou da tranqüilidade geral.

Entre nós podemos lembrar alguns precedentes: a abdicação de D. PEDRO I, em 1831; a renúncia de FEIJÓ, em 1837; a declaração da maioridade de D. PEDRO II, em 1840; a lei do Ventre-Livre, em 1871; a abolição da escravatura, em 1888; e a Proclamação da República, em 1889, com a queda do Gabinete de OURO PRETO!

Se, outrora, fizemos tamanhas reformas pelo processo democrático-parlamentar – por que não haveremos de promover, hoje, outras reformas reclamadas pelo povo, precipuamente econômico-sociais – também sem maiores abalos e sem derramamento de sangue?!

Mãos à obra, senhores representantes da Nação brasileira: estabeleçam um sistema parlamentar adequado à nossa índole e, com o apoio do povo, realizem essas reformas de base – antes que seja tarde, e que a massa ignara as promova com a revolução sangrenta, que é antidemocrática, antiparlamentar, anticristã e antibrasileira!

1.ª PARTE

Os Principais Tipos de Governo Parlamentar

Capítulo I

O Parlamentarismo Inglês

A luta na Inglaterra, entre o Parlamento e o Rei, explica a origem do sistema de governo parlamentar nesse País.

Entretanto, foram necessários treze séculos de evolução política para que surgisse, costumeiramente, o Parlamento Modelo de 1295, no reinado de EDUARDO I, cognominado de "o Justiniano britânico", por sua fecunda ação legislativa.

Realmente, no período de dominação romana (de JÚLIO CESAR – 55 a.C. ao Imperador MÁXIMO – 384 d.C.) – a velha Albion (costas alvas, não apresentou nada de estrutural.

Só no período de hegemonia anglo-saxônica com os monarcas ETELBERTO (560 d.C.), ALFREDO (890 d.C.) e CANUTO (1.016 d.C.) – é que aparecem as primeiras instituições, como o *Concilium Principum* (Conselho de Chefes militares), que assessorava o Rei no exercício de seus poderes autocráticos. Mais tarde, ingressavam nesse *Concilium*, barões, bispos, arcebispos e abades, totalizando uma centena – razão por que passou a denominar-se *Curia Regis* (Veja *The Constitutional History of England*, de F. W. MAZTLAND, Cambridge, 1955, págs. 61/s.).

Por volta de 1030, o Rei EDUARDO, o Confessor – assim cognominado por suas virtudes religiosas – consolida as instituições políticas antigas, acima referidas.

As reformas, porém, iniciam-se com GUILHERME, Duque da Normandia, que em 1066 venceu o Rei HAROLDO na batalha de Hastings e ocupou o trono inglês. Esse príncipe esclarecido, embora haja jurado observar "as leis de EDUARDO, o Confessor", fez reformas importantes, como a ampliação da *Curia Regis*, com novos barões, arcebispos, bispos e abades, montando a 150 membros – um esboço da futura Câmara dos Lordes.

A influência da *Curia* cresceu tanto que o Rei teve que criar um *Privy Council*, para fazer frente àquela Assembléia, que cada vez mais limitou os poderes

autocráticos do monarca (Veja de B. KEITH, *Constitutional Law*, seventh edition, London, 1946, págs. 139/s.).

Em 1100, a Inglaterra obteve a sua primeira Constituição escrita, a Pequena Carta outorgada por HENRIQUE I, filho de GUILHERME I, Duque da Normandia. Não havia inovações, mas reafirmação de princípios anteriormente estabelecidos, como o respeito às "leis de EDUARDO, o Confessor" e a prévia audiência da *Curia Regis*, para o monarca impor tributos – o que limitava os poderes do Rei (Veja de W. STUBBS. *Select Charters*, Oxford, 1890, págs. 99/s.).

Esse fenômeno da limitação, cada vez maior, do poder autocrático do rei inglês, ficou mais acentuado na Magna Carta, em 1215, que JOÃO SEM TERRA foi obrigado a outorgar diante das espadas dos barões e dos báculos dos bispos – após a derrota que em Bouvines lhe infligiu o rei francês FELIPE AUGUSTO. Além dos princípios já mencionados – especialmente o da prévia audiência da *Curia Regis* para o rei tributar – o direito de "os barões pegarem em armas contra o rei, se ele violasse a Carta" – mais tarde, denominado "direito de resistência" – o que constituía inovação verdadeiramente revolucionária, que, depois foi chamado "direito de revolução" (*In* W. STUBBS, op. cit., págs. 296/s.).

Vale notar que essa Carta, por seu conteúdo, contendo mais de cem artigos, assegurando os direitos dos barões e dos bispos, bem como as liberdades individuais – propagam-se por todo o Ocidente. O povo *magiar*, por exemplo, compeliu o seu rei, em 1226, a outorgar-lhe Carta semelhante, que denominou *Ball of Gold* (Bola de Ouro).

Na Inglaterra, em 1264, o Rei HENRIQUE III, influenciado por seu cunhado, o asilado SIMON DE MONFORT – ensejou o advento da Câmara dos Comuns, ao admitir na Câmara dos Lordes – a velha *Curia Regis* – dois representantes dos cavaleiros dos condados e dois dos burgueses das cidades, embora como simples observadores naquela assembléia. Com o tempo, esses cavaleiros e burgueses passaram a reunir-se em separado, numa verdadeira conspiração, mas que acaba reconhecida pelo monarca, como "ajuntamento regular" (Veja de F. W. MAZTLAND, op. cit., págs. 73/s.).

Não tardou que as duas câmaras se reunissem, com o nome de Parlamento Modelo, em 1295, sob EDUARDO I, que não se confunde com o seu predecessor, EDUARDO, o Confessor, que reinou no começo do século XI, tendo falecido em 1066.

Outros pactos, entre o Parlamento e o Rei foram estabelecidos nas centúrias seguintes. Assim, a *Petition of Rights*, em 1628, sob CARLOS I, e o *Habeas-Corpus Act*,

em 1679, sob CARLOS II – que revigoraram, atualizando, a *Magna Carta* de 1215. O poder do monarca continuava cada vez mais limitado em favor do Parlamento.

Mas, só com o "*Bill of Rights*", outorgado, em 1689, por GUILHERME III e MARIA I – após a "revolução gloriosa" de 1688 – foi que as bases do governo parlamentar se assentavam na Inglaterra.

No juízo esclarecido de MACAULEY, a partir desse *Bill*, foram instituídos, na Inglaterra, os seguintes princípios de governo parlamentar: a) o Rei não pode legislar sem o consentimento do Parlamento; b) o Rei não pode tributar sem o consentimento do Parlamento; c) o Rei deve administrar de acordo com as leis do País; d) se o Rei violar as leis, serão responsabilizados os seus agentes ou conselheiros, os Ministros de Estado (*in History of England*, London, 1953, tomo I, pág. 22). Efetivamente, o governo *pessoal* do Rei desapareceu, a partir de 1689 – cabendo aos seus "agentes ou conselheiros", os Ministros de Estado, fazê-lo, porém, em nome do Parlamento, porque são eles da confiança deste, e não do monarca, que "reina, mas não governa".

O *Act of Settlement* de 1701, que encerrou o ciclo dos "Pactos entre o Parlamento e o Rei" – veio consolidar o *Bill* de 1689 – regulando a sucessão no trono da Inglaterra, ao estabelecer que "não poderá reinar quem professar a religião papista", mas "somente quem se conformar com a comunhão da Igreja da Inglaterra" (arts. 1.º e 2.º). Era a intolerância anglicana, elevada ao mais alto grau, que se originara no século XVI, sob HENRIQUE VIII, que rompera com o Papa e sacrificara o sábio e virtuoso MORUS, por capricho luxurioso.

Contudo, para integrar-se o sistema de governo parlamentar, faltava a figura do *Prime-Minister* – que representaria os Comuns perante o Rei, como delegado da Câmara Baixa. Esse ofício só surgiu no começo do século XVIII, com o Parlamentar ROBERT WALPOLE, sob GEORGE I, em 1727. Este monarca era alemão, do HANOVER, e não falava a língua inglesa, de modo que nada entendia do que discutiam os seus ministros nas reuniões do Gabinete. WALPOLE falava alemão e punha o Rei a par dos debates ministeriais. O monarca acabou autorizando WALPOLE a presidir as reuniões do Gabinete, às quais GEORGE I deixou de comparecer. Tal hábito continuou com GEORGE II, permanecendo no poder WALPOLE até 1739, o que vale dizer, durante 12 anos, (Veja de F. W. MAZTLAND, op. cit. pág. 395). Apesar dos protestos de parlamentares contra o "novo ofício", não previsto em lei, nem nos costumes, o precedente, pouco a pouco, formou-se, com o advento de grandes figuras, como os dois PITT, FOX, CANNINA e WELLINGTON. Mais tarde, no reinado da Rainha VITÓRIA (1837-1901), o ofício de Primeiro-Ministro atingiu o apogeu com os grandes estadistas, quais PEEL, PALMERSTON, GLADSTONE, DISRAELI e SALISBURY, que fizeram a grandeza do reinado vitoriano durante mais de meio século.

Então, o sistema de governo parlamentar ficou assim estruturado:

A) Poder Executivo, tridimensional: a) o Rei, vitalício e hereditário; b) o *Privy Council,* cujos membros, nomeados pelo Rei, variam em número, compondo-se dos príncipes e duques britânicos, de lordes espirituais e temporais, dos integrantes do Conselho de Ministros e de outros altos titulares – que assessoram Sua Majestade, opinando em questão de alta gravidade, como guerra, paz, sucessão no Trono e dissolução dos Comuns); c) o Conselho de Ministros e o Gabinete, que é seleção dele – da confiança dos Comuns; embora escolhido pelo Rei, fica adstrito à derrubada por "moção de desconfiança" dos Comuns; d) os diferentes departamentos ministeriais com os respectivos servidores.

B) O Poder Legislativo, bicameral desde 1264 – Câmara dos Lordes, vitalícia e hereditária, em parte (lordes temporais, lordes espirituais, os arcebispos, bispos e abades); e a Câmara dos Comuns, eletiva, com mandato por tempo determinado, mas sujeita à dissolução, por iniciativa do Primeiro-Ministro e proclamação real – convocando-se outra Câmara.

O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo – característica fundamental do governo parlamentar – efetua-se através do Gabinete e dos Comuns – porque tanto estes formam aquele, derrubando-o por meio da "moção de desconfiança", quanto o Gabinete sugere ao Rei que dissolva os Comuns, convencendo nova Câmara eletiva (Veja de I. JENNINGS, *Gabinet Government*, Cambridge, 1944, págs. 307/s.). É nessa ação recíproca de um (o Gabinete) sobre o outro (a Câmara Baixa) – que reside o segredo do equilíbrio entre os dois Poderes de Governo (o Executivo e o Legislativo), no sistema parlamentar. Se o Gabinete fosse inderrubável ou a Câmara dos Comuns, indissolúvel – ter-se-ia a "ditadura" de um desses Poderes, sempre inimiga do regime democrático, que se funda no livre funcionamento dos Poderes.

As reformas eleitorais, que se fizeram posteriormente, vieram ampliar as bases democráticas do sistema de governo inglês. Em 1832, sob GUILHERME IV, o *Prime* Lorde GREY obteve dos Comuns a lei que "reduziu a influência política da aristocracia rural", em favor da burguesia citadina (Veja de H. LASKI, *Parlamentary Government in England*, London, 1948, págs, 381/s.). Em 1867, DISRAELI, estendeu o direito de voto aos operários, e, em 1884, GLADSTONE, aos camponeses. Ambos, *Prime* da Rainha VITÓRIA, elevaram a Tribuna dos Comuns à alta categoria do verbo, travando as mais renhidas refregas de oratória do Parlamento britânico, em defesa dos seus princípios políticos em prol da Pátria!

Em 1911, com o *Parliament Act*, sob GEOGE V e influência do *Prime* LLOYD GEORGE – fizeram-se alterações no sistema de governo parlamentar. Em

verdade, a Câmara dos Lordes teve as suas atribuições reduzidas: a) o projeto de "Bill", em matéria financeira, que não fosse examinado por ela, dentro de trinta dias, seria encaminhado ao Rei para sanção; b) os demais projetos, vetados pelos lordes, podiam ser revigorados pelos Comuns, se se pronunciassem favoravelmente aos projetos, em três sessões consecutivas; c) a redução do prazo, do mandato dos Comuns, de sete para cinco anos – (arts. 2.º e 7.º).

Demais, por iniciativa de LLOYD GEORGE, fixaram-se subsídios para os Comuns – até então, sem remuneração – a fim de eliminar o caráter de "Clube aristocrático" que essa Câmara apresentava, pois só podia a ela candidatar-se quem possuía rendas.

Em 1918, o *Representation of the People Act* veio democratizar, ainda mais, a Câmara dos Comuns, com a outorga do direito de votos às "mulheres capazes, maiores de 30 (trinta) anos", idade que foi baixada para 21 (vinte e um), em 1928. Com essas sábias reformas, o Partido Trabalhista conquistou o poder em 1929, com o *Prime* RAMSAY MACDONALD, iniciando o movimento de socialização progressiva da economia inglesa, em obediência ao programa partidário.

Em 1949, foi expedido *Act* restringindo, ainda mais, a competência dos lordes, ao reduzir, de dois anos para um, o prazo que a Câmara Alta tem para se pronunciar sobre projetos de *Bill*, em matéria não financeira, aprovados pelos Comuns. Essa medida veio facilitar a realização do programa, do Partido Trabalhista, sobre a socialização progressiva da economia inglesa, iniciada em 1945, por CLEMENT ATTLEE, *Prime* de GEORGE VI.

O retorno de CHURCHILL ao Poder, em 1951 – levado mais por seu prestígio pessoal – de Condestável da democracia no mundo – do que pelo programa do Partido Conservador, e de seus sucessores (EDEN, MACMILLAN e HOME) – não impediu que os trabalhistas retomassem o governo (BEVIN e WILSON), a fim de prosseguirem na realização das reformas socialistas, mesmo no reinado de ELIZABETH II, e com o retorno, ao Poder, outra vez, do Partido Conservador, sob a chefia de MARGARETH THATCHER.

Com relação aos domínios e comunidades britânicas – como o Canadá, a Austrália, a União Sul-Africana e a Nova Zelândia – o sistema de governo parlamentar apresenta singularidades. Em primeiro lugar, o federalismo vigente no Canadá difere do que existe na Austrália e na União Sul-Africana, sendo certo que a Nova Zelândia é um Estado unitário. Em segundo, o parlamentarismo no Canadá também se diferencia do estabelecido na Austrália e na União Sul-Africana, inexistindo dúvida que a Nova Zelândia não é parlamentarista. O *Statute of Westminster* de 1931, que regula essas unidades territoriais, não é rígido.

Realmente, no Canadá funciona o governo parlamentar à semelhança da metrópole, cujo Governo Geral é da confiança do monarca, mas não governa, e, sim, o Gabinete da confiança da Câmara Baixa, eleita periodicamente pelo povo. (Veja de B. KEITH, op. cit., págs. 500/s.). A Câmara Alta é vitalícia, com membros nomeados pelo Governador Geral, não participa do governo, qual acontece na metrópole (*Ib*). Tanto a Câmara Baixa derruba o Gabinete, quanto este dissolve aquela (*Ib*).

No âmbito provincial, funciona o governo parlamentar de modo semelhante ao da Federação; nas comunas (municípios), atuam os conselhos eleitos pelo povo, e o Chefe do Executivo, escolhido pelo Conselho (*Ib*).

Na Austrália, há diferenças bem acentuadas – como a Câmara Alta, que é eletiva e sujeita à dissolução (KEITH, op. cit., págs. 503-504). O Governador dos Departamentos, nomeados pela Coroa, e não pelo Governador-Geral da Austrália, considerada uma comunidade (*ib*, pág. 507). Outras diferenças entre o sistema australiano e o canadense são relacionadas por KEITH, em sua obra citada (págs. 507 a 509).

Na União Sul-Africana, igualmente, o sistema de governo parlamentar aproxima-se mais da Austrália do que do Canadá (Veja de B. KEITH, op. cit., págs. 510/s.).

Na Nova Zelândia, não há federação nem parlamentarismo – pois é ela Estado unitário, governado por delegados da Corte Britânica, em coloboração com os Conselhos provinciais e municipais eletivos – como ocorre no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Veja de B. KEITH, op. cit., págs. 522/s.).

Daí, podermos referir, entre outras, as seguintes peculiaridades do parlamentarismo inglês:

a) é produto do *jus mon scriptum*, ou seja, do costume constitucional, que se consolidou através de séculos;

b) por isso, é flexível, útil e maleável – acomodando-se ao meio físico-social e ao momento político-histórico;

c) o sistema de governo parlamentar pressupõe o *two-party system* para que funcione bem;

d) o Poder Executivo é tripartido – o Rei, o Conselho Privado e o Conselho de Ministros, este com sua seleção, o Gabinete, que realmente governa, em nome dos Comuns;

e) o Rei, embora reine, mas não governe, escolhe o *Prime Minister* dentro da maioria parlamentar (dos Comuns), e só o dispensa por manifestação dessa Câmara, que, na expressão popular, "pode tudo, menos mudar um homem em mulher";

f) que o Gabinete, cujo número de membros pode variar de acordo com os interesses políticos, não se confunde com o Conselho de Ministros, pois é seleção deste, em geral, metade dele;

g) que a Câmara Alta (de Lordes) está perdendo dia a dia, a sua influência, sobretudo depois que "cantores" e "cabeludos" tiveram nela ingresso – tanto assim que, há poucos anos, o líder trabalhista HAROLD WILSON, quando *Prime* em 1968, pensou em apresentar projeto de "Bill" extinguindo-a, caso em que o Reino Unido passaria a adotar o unicameralismo, inédito nesse país;

h) nos domínios, como o Canadá, e nas *Commonwealth*, qual a Austrália e a União Sul-Africana, o sistema parlamentar afasta-se um pouco do modelo metropolitano, como também se diferenciam entre si, apesar da lei suprema – o *Statute of Westminster* de 1931;

i) nas províncias dos domínios e comunidades, o governo parlamentar funciona de forma irregular, atendendo ao meio físico-social e ao momento político-histórico;

j) nas comunas, ou municípios, inexiste do governo parlamentar, porém, o sistema democrático dos conselhos com os respectivos presidentes;

k) o sistema de governo parlamentar está ensejando, ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, as mais amplas e profundas reformas econômico-sociais, pelo processo democrático legislativo, – sem abalos políticos e sem derramamento de sangue – como é de sua técnica, fundada no legalismo jurídico, na concórdia política, em benefício do povo.

Capítulo II

O Parlamentarismo Francês

Os francos, oriundos dos antigos gauleses – desde o momento em que se separaram, definitivamente, de outros povos que os envolviam – como os alamanos, os saxões, os visigodos, os ostrogodos – passaram a reger-se pela *Lex salica*, que eles próprios estabeleceram por volta do século V da nossa era.

O Rei era escolhido pela Assembléia de guerreiros, que se reunia anualmente nos Campos de Marte (campos de batalha), e permanecia no poder enquanto desfrutasse da confiança das hostes. Assim aconteceu com a dinastia dos merovíngios e dos carlovíngios, como MEROVEU e CARLOS MARTEL. Mas, somente com o advento de CARLOS MAGNO (800 d.C.), foi que as instituições políticas melhor se definiram, qual revelam as famosas Capitulares.

É certo que as *leges romanae*, como os Códigos de TEODÓSIO (438 d.C.) e de JUSTINIANO (529 *usque* 534 d.C.) e, mesmo, as *Leges barbarorum*, quais os Códigos de TEODORICO I (500 d.C.) e de ALARICO II (506 d.C.) – bastante influíram nas Capitulares; porém, não menos certo é que as *leges romanae* também influíram nas "*leges barbarorum*" – na observação abalizada de SAVIGNY (*in Geshichte des römischen Rechts im Mittelalte*, Heidelberg, 1816, I Band).

Contudo, somente após o falecimento de CARLOS MAGNO, em 814, o seu vasto e bem – organizado Império do Ocidente, dividido entre os seus filhos, fragmentou-se, dando origem aos Estados da França, da Alemanha e da Itália, com o Tratado de Verdun, em 843.

Subiu ao trono da França, CARLOS, o Calvo, que reinou de 843 a 877, sem introduzir modificações de vulto na monarquia eletiva dos carlovíngios, cujo Rei continuava assistido de uma "assembléia de guerreiros".

Um século após, HUGO CAPETO fundou a dinastia dos "capetos," havendo reinado de 987 a 996 – seguindo-se os monarcas LUÍSES e CARLOS, mesclando as casas reinantes dos Capetos-Valois com os Capetos-Bourbons.

Vale destacar a atuação de dois grandes monarcas – HENRIQUE IV (1580-1610) e de LUÍS XIV (1643-1715). O primeiro traçou, com a sua valente espada, as fronteiras da França, e o segundo ampliou o território de sua pátria, assistido dos insignes cabos-de-guerra, CONDÉ e TURENNE, e deu-lhe estrutura político-administrativa, com os Ministros COLBERT e LOUVOIS mantendo a figura do Primeiro-Ministro, com MAZARINO, à maneira de seu pai, LUÍS XIII, com RICHELIEU. Bem se percebe que o Estado francês, a esse tempo, não era apenas o Rei, de acordo com a famigerada frase, "L'ÉTAT c'est moi". Aliás, VOLTAIRE, em sua obra afamada, nega que LUÍS XIV a houvesse pronunciado (*In Le siècle de Louis XIV*). É que os grandes ministros, como RICHELIEU e MAZARINO, governavam em nome do Rei.

A Revolução de 1789, pelos Estados-Gerais (assembléia de nobres, clérigos e burgueses) aceita, mas inspirada nas "luzes" dos enciclopedistas, como D'ALEMBERT, DIDEROT, ROUSSEAU e VOLTAIRE deu, à França, as primeiras constituições escritas. Foi um avanço no sentido de democratização das instituições políticas, limitando o Poder, monárquico ou republicano, pelos textos constitucionais.

Das constituições promulgadas no período revolucionário, a monárquica de 1791, inspirada por MIRABEAU, e a republicana de 1795, animada por SIEYÉS – a que mais se aproximava do sistema de governo parlamentar, foi a de 1793, elaborada por ROBESPIERRE e SAINT-JUST. As "assembléias tridimensionais" – nacional, provinciais e municipais – eleitas pelo povo, escolhiam os Executivos colegiados, que eram da confiança delas (Veja de G. BURDEAU, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1947, pág. 125).

Entretanto, a partir da Carta Constitucional, outorgada por LUÍS XVIII, em 1814, sob a influência de BENJAMIN CONSTANT E GUIZOT, o governo parlamentar começou a forma-se costumeiramente.

O texto dessa Carta estabeleceu o "governo pessoal" do Rei, como se vê dos arts. 13 e 14, rezando que "o Rei é o chefe supremo do Estado" e "só a ele pertence O Poder Executivo". Demais, o Poder Legislativo cabia também ao Rei, que exercia "coletivamente com a Câmara dos Pares e a Câmara dos Deputados" (art. 16).

Quanto aos Ministros de Estado, não passavam de secretários categorizados do Rei, que os nomeava e os demitia livremente, sem prejuízo do *impeachment*, a que respondiam *individualmente* perante as Câmaras (art. 55). Contudo, podiam eles fazer parte de qualquer das Câmaras (dos Pares ou dos Deputados), como também às suas sessões comparecerem, para serem ouvidos (art. 54).

A Câmara dos Pares, composta de membros nomeados *vitaliciamente* pelo Rei (art. 27), podendo torná-los *hereditários*, se o quisesse (*ib*). A Câmara dos Deputados, eleita pelos Conselhos dos Departamentos (voto indireto), com mandato de cinco anos, renovado anualmente pelo quinto (art. 37) – sendo indissolúvel.

Nao obstante, o regime parlamentar foi, pouco a pouco, constituindo-se natural e espontaneamente, porque é um sistema de governo livre, animado por homens livres, que deliberam com debate livre, exprimindo a vontade da maioria.

TALLEYRAND – o astuto diplomata e estadista, que serviu a dois regimes adversos, o de NAPOLEÃO I e o de LUÍS XVIII – sem o querer, ensejou o precedente parlamentarista, contrário à Carta de 1814, como acima demonstramos. Observa com razão, F. PONTEIL, no seu excelente ensaio, *La monarchie parlementaire (1815-1848)* que "a queda do Ministério de TALLEYRAND forneceu um excelente exemplo de aplicação do sistema parlamentar" (pág. 22, *In fine*).

Realmente, perdendo a confiança da Câmara dos Deputados, por suas atitudes dúbias, pediu demissão ao Rei, que lha concedeu. Não era em vão que TALLEYRAND dizia que "a palavra foi feita para esconder o pensamento".

O Rei, auscultando a Câmara dos Deputados – *a latere* da Carta – nomeou RICHELIEU, o Moço, para presidir o Conselho de Ministros, que se revela estadista esclarecido e patriota, exercendo o cargo em duas oportunidades (1815-1817 e 1820-1821). Depois, assumiu a Presidência do Conselho de Ministros, VILLÈLE – experimentado e hábil – mantendo-se no governo durante o resto do reinado de LUÍS XVIII, que faleceu em 1824. Em geral, VILLÈLE dispunha do apoio da maioria parlamentar, que o monarca acatava (Veja de F. PONTEIL, *La* Monarchie parlementaire, cit., pág. 79).

Com a ascensão, ao Trono, de CARLOS X – irmão de LUÍS XVIII, mas de temperamento oposto – houve tentativas de restaurar o "governo pessoal do Rei", de conformidade com a Carta.

Novamente, VILLÈLE entrou na cena política, chefiando o governo, de 1824 a 1828. Neste ano, foi substituído por MARTIGNAC, liberal e contemporizador, ilustrado e excelente parlamentar – cognominado "o diamante do Ministério". E, por isso, não se manteve no Poder senão por alguns meses.

Apesar de a Carta Constitucional de 1814 silenciar quanto à "dissolução da Câmara dos Deputados", os monarcas LUÍS XVIII e CARLOS X não tiveram dúvida em se utilizarem dessa técnica parlamentar, em 1820 e 1827, a fim de

consultarem o povo com eleições livres (Veja de F. PONTEIL, op. cit., págs. 65/s e 95). É que o regime parlamentar cada vez mais se afirmava, apesar de uma constituição de "governo pessoal" do monarca. Os acontecimentos políticos, por vezes, podem mais que as normas jurídicas.

O Ministério POLIGNAC (1829-1830) – o último de CARLOS X – bastante impopular, ensejou a revolução liberal de 1830, que elevou ao Trono o Duque D'ORLEANS, com o nome de LUÍS FELIPE. Era este da nobreza de França, mas de outra casa dinástica, a dos Orleans, de tradição secular. O pai do novo Rei, FELIPE-Igualdade, assim cognominado por suas idéias avançadas, durante a revolução de 1789, foi levado a votar, em 1792, pela morte de seus primos, LUÍS XVI e MARIA ANTONIETA.

LUÍS FELIPE, para ascender ao Trono, teve de promulgar uma Emenda, na Carta de 1814, votada pelo Parlamento (Câmara dos Pares e Câmara dos Deputados), em 6 de agosto de 1830.

Essa Carta Constitucional, como foi dito, é a mesma outorgada por LUÍS XVIII em 1814, que examinamos atrás – instituindo o "governo pessoal do Rei". A Emenda de 1830, apenas, liberalizou o espírito do denominado "pacto de aliança" entre o Parlamento e o Rei.

Continuou o sistema de governo parlamentar, em função do Presidente do Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro. Personalidades vigorosas, como BROGLIE, PERIER e THIERS, sendo que este exerceu o cargo por duas vezes (1836 e 1840), dominaram o plenário da Câmara dos Deputados, com a palavra esclarecida e eloqüente. Havia, ainda, uma espécie de "Eminência Parda", que era GUIZOT, que, sem ocupar a Presidência do Conselho de Ministros, arrastava os seus colegas, por sua sabedoria e eloqüência, levando-os, inclusive o Rei, para onde queria (Veja de F. PONTEIL, op. cit., págs. 139, 169, 165, 183, 184, 187, 188, 189, 190 e 217). Porém, quando ascendeu ao cargo de Primeiro-Ministro, em 1848, precipitou a queda do rei, por sua intransigência.

A verdade é que somente THIERS pôde enfrentar GUZOT – mestre na Sorbonne e convicto defensor da "religião protestante" – porque o liberalismo daquele (THIERS) encontrava eco, não só no Parlamento, como também no eleitorado (Veja de F. PONTEIL, op. cit., págs. 164, 172, 174 e 187).

As tentativas de LUÍS FELIPE de restabelecer o "governo pessoal" – à maneira de CARLOS X – acabaram destronando o Duque D'ORLEANS, com a proclamação da República (a 2.ª., na França), em 1848. Unindo-se os liberais com os socialistas, depuseram LUÍS FELIPE, proclamaram a República, convocando,

desde logo, uma Constituinte. Desse movimento participaram poetas, como VICTOR HUGO e LAMARTINE, doutrinadores católicos, MONTALEMBERT e OZANAM; socialistas, BLANQUI e BLANC; e liberais, THIERS e ROLLIN.

Apesar das intentonas socialistas-comunistas, que foram sufocadas pelo General CAVAIGNAC – foi promulgada a Constituição Republicana, em data de 4 de novembro de 1848.

Esse estatuto político, abandonando o parlamentarismo costumeiro, instituiu um presidencialismo do tipo norte-americano. O Presidente da República presidia e governava, nomeando e demitindo livremente os Ministros de Estado, ao mesmo tempo que participava da elaboração legislativa. Mas, logo, foi promulgada outra Constituição Republicana, em data de 14 de janeiro de 1852, pelo Presidente da República, o Príncipe LUÍS NAPOLEÃO BONAPARTE, por "delegação do povo francês". É que o Presidente da República já aspirava restaurar o Império de seu tio NAPOLEÃO I, mas sem os talentos e virtudes do genial corso. Não foi em vão que VICTOR HUGO cognominou-o de "Napoléon, le petit", para distingui-lo de "NAPOLÉON, le Grand".

Efetivamente, dez meses após, isto é, em data de 1.º de novembro de 1852, um *senatus-consultys* estabeleceu o Império, conferindo a LUÍS NAPOLEÃO BONAPARTE "a dignidade imperial e o nome de NAPOLEÃO III" (art. 1.º). Foi, igualmente, restaurado o "governo pessoal", no molde napoleônico. E sucessivos *senatus-consultys* ampliaram e consolidaram o "poder imperial", ao modo cesariano.

Por conseguinte, o sistema de "governo parlamentar" na França estava sepultado por alguns anos.

É certo que NAPOLEÃO III tentou ressuscitá-lo com a Constituição de 21 de maio de 1870 – parlamentarizando, em desespero de causa, a Constituição Imperial de 1852 – como observa, com razão, G. BYRDEAY (*in Manuel de Droit Constitutionnel*, cit, pág. 146). Porém, era tarde. As guerras do "Petit Napoléon" – no México e na Alemanha – liqüidaram com o Império, sobretudo após a capitulação de Sédan, em 1.º de setembro de 1870.

Em seguida, constituiu-se um Governo Provisório de fato – liderado por GAMBETTA FERRY e FAVRE – que encaminhou o país para um "governo de assembléia", semelhante ao de 1792. Mas, para executar as deliberações da Assembléia Nacional, esta nomeou THIERS, Chefe do Poder Executivo, em data de 17 de fevereiro de 1871. Entretanto, o prestígio e a experiência política de THIERS levaram-no a dominar a Assembléia, onde a sua palavra eloqüente e

patriótica era ouvida com respeito e admiração. Permaneceu ele na chefia do Executivo, como Presidente de fato da 3.ª República Provisória, até 24 de maio de 1873. Foi cognominado, esse período, de "Principado de THIERS". As duas tentativas de reduzir-lhe os "poderes de fato" fracassaram, com as chamadas Constituições de 1871 (obra de RIVET) e de 1873 (obra de BROOLIE). Contudo, interpelado po BROOLIE, em data de 24 de maio de 1873, ficou em minoria na Assembléia – razão por que se retirou, incontinenti, do poder. Com essa atitude, reforçou o sistema parlamentar, em que, segundo THIERS, "o Rei reina, o Gabinete governa e o Parlamento fiscaliza o Governo".

No mesmo dia (24-5-1873), a Assembléia elegeu ao Marechal MACMAHON, Presidente da República Provisória – libertando o País do "Principado de THIERS": O marechal não era orador parlamentar, de modo que seria "dócil" às deliberações legislativas.

A Lei de 20 de novembro de 1873, estruturando o Poder Executivo, cujo mandato passou para "sete anos", e suas relações com a Assembléia, veio coonestar a situação. O Presidente da República era "irresponsável", governando por intermédio de ministros "responsáveis perante a Assembléia" – o que vale dizer, um sistema de governo parlamentar mitigado (Veja de G. BURDEAU, op. cit., pág. 151). Essa "Lei do septenato" vigorou até o advento das "Leis constitucionais" de 1875, e as "Leis orgânicas" complementares que vamos examinar, em seu conjunto. A Lei de 25 de fevereiro de 1875 organizou os poderes políticos nestas bases: a) Poder Legislativo, bicameral, exercido pela Assembléia Nacional, com Senado, a princípio, com membros nomeados e vitalícios, uma parte, e a outra, eletivos, com mandato de nove anos, renovado pelo terço trienalmente; mas, a contar de 1884, todos eleitos (Lei Constitucional de 24-2-1875, alterada pela Lei Constitucional de 9-12-1884 e Lei Orgânica de 30-11-1875); e Câmara dos Deputados eletiva, com mandato de quatro anos, mas sujeita à *dissolução* (Lei Constitucional de 25-2-1875, combinada com a Lei Orgânica de 30-11-1875); b) Poder Executivo, dual, Presidente da República, Chefe do Estado, e Presidente do Conselho de Ministros, Chefe do Governo, aquele eleito pela Assembléia Nacional (Senado e Câmara reunidos), com mandato de sete anos, sem proibição de reeleição; e este, Chefe do Governo, nomeado pelo Presidente da República, de acordo com a Câmara dos Deputados, como os demais ministros – todos sujeitos à "moção de censura", que os derrubava coletivamente, por serem solidariamente reponsáveis, como também, o "*Impeachment*" (Câmara dos Deputados acusa e Senado julga) – *ex-vi* do disposto nas leis citadas. Convém notar que o Presidente da República só podia dissolver a Câmara dos Deputados "de acordo com o Senado" (art. 5.º da Lei Constitucional de 25-2-1875), com a redação dada pela Lei Constitucional de 10 de agosto de 1884. E foi por ter ouvido o Senado que o Marechal MACMAHON, Presidente da República, dissolveu a Câmara dos

Deputados, em 1877 - mas apoiado em fraca maioria e sem a simpatia do eleitorado, que reelegeu quase todos os membros dissolvidos (Veja de JOSEPH BARTHÉLEMY et PAUL DUEZ, *Traité de Droit Constitutionne*, Paris, 1933, págs.691/s).

Daí o "precedente constitucional" que, com o tempo, se tornou "costume político", de *não ser aconselhável dissolver a Câmara dos Deputados*, porque a "dissolução" foi considerada "profundamente impregnada de reacionarismo, de conservadorismo e de anti-republicanismo" (Op. cit., pág. 692). E o sistema francês, de governo parlamentar, ficou desnaturado com a *indissolubilidade* de fato daquela Câmara – o que vale dizer, instituiu a "ditadura da Câmara dos Deputados", que podia derrubar os Conselhos de Ministros, porém estes, através do Presidente da República, não podiam dissolvê-la. Donde, a peculiar idade anômala do "parlamentarismo francês", que, por essa razão, tornava os gabinetes instáveis – fato bastante explorado pelos adversários do sistema de governo parlamentar.

Não obstante, à luz dele, a França produziu insignes *Primus-inter-pares*, num período de mais de meio século – como GAMBETTA, POINCARÉ, CLEMENCEAU, BRIAND e REYNAYD –, que glorificaram a pátria da inteligência, da sensibilidade e da cultura, no mundo contemporâneo.

As "Leis constitucionais" e as "Leis orgânicas", acima referidas, com alterações sucessivas, vigoraram até o advento da Constituição de 27 de outubro de 1946 – a primeira Constituição codificada da França, após o "regime flexível" de 1875.

Elaborada por uma Assembléia Constituinte, que aprovou o ato constitucional em data de 29 de setembro de 1946, a nova Constituição assim estruturou o governo parlamentar:

a) PODER LEGISLATIVO, OU PARLAMENTO BICAMERAL – Assembléia Nacional (Câmara dos Deputados), eleita por sufrágio universal, voto direto e secreto, com mandato de cinco anos, e Conselho da República (Senado), eleito pelas comarcas (municípios) e departamentos (províncias), com mandato de oito anos, renovado bienalmente pela metade (arts. 6.º/s). M. DUVERGER denominou esse Conselho de "Câmara Agrária", tendo em vista os interesses agrícolas-pastoris, que representa;

b) PODER EXECUTIVO – dual – Presidente da República, Chefe do Estado, e Presidente do Conselho de Ministros (*o Premier*), Chefe do Governo; o primeiro

(Presidente da República), eleito pelo Parlamento (Assembléia Nacional e Conselho da República), com mandato de sete anos, com direito a uma reeleição (art. 29); e o Presidente do Conselho de Ministros, *designado* pelo Presidente da República, após as consultas normais (dos líderes políticos), mas só é *nomeado* depois que a Assembléia Nacional aprova o seu programa de governo, por maioria absoluta de votos (*ib*), cabendo ao *Premier* indicar os demais Ministros de Estado, para serem nomeados pelo Presidente de República (art. 46) – também esses ministros, da confiança da Assembléia, após a reforma da Constituição em 1954, a fim de evitar "traição do *Premier*", segundo G. VEDEL.

Entretanto, o Presidente da República, se não governa, preside, com mais ênfase, vários órgãos governamentais, como o Conselho de Ministros, o Conselho Superior da Magistratura e o Comitê da Defesa Nacional (arts. 33 e 34).

O relacionamento, entre o Conselho de Ministros e a Assembléia Nacional (Câmara dos Deputados), processa-se nos seguintes termos: a) "moção de confiança", que só pode ser recusada pela maioria absoluta dos votos da Câmara, caso em que o Gabinete deve afastar-se coletivamente (art. 49); b) "moção de censura" (de desconfiança), a ser aprovada pela maioria absoluta dos membros da Câmara, acarretando a queda coletiva do Gabinete (art. 50); c) dissolução da Assembléia Nacional (Câmara dos Deputados), quando ela derruba dois Gabinestes, num período de dezoito meses consecutivos, caso em que o *Premier* e o Ministro do Interior caem juntamente com a Câmara – (art. 52) – o que a revisão constitucional de 1954 suprimiu, a fim de "evitar o suicídio do Governo" – na expressão adequada de J. CHATELAIN (*in La nouvelle Constitution et le régime politique de la France*, Paris, 1959, pág. 69). As eleições gerais, para a nova Assembléia Nacional, terão lugar dentro de vinte ou trinta dias da sua dissolução (art. 52, *in fine*).

Em 3 de junho de 1958, o Presidente da República, então, o General CHARLES DE GAULLE, expediu Lei Constitucional derrogando o art. 90 da Constituição de 1946, atrás mencionado, que dispunha sobre o processo de "revisão constitucional" – a fim de o próprio Governo fazer a revisão, obedecendo aos seguintes princípios, entre outros:

a) só o sufrágio universal é a fonte do Poder;

b) é do sufrágio universal, ou das instâncias eleitas por ele, que derivam o Poder Legislativo e o Poder Executivo;

c) o Poder Executivo e o Poder Legislativo devem ser efetivamente separados, de maneira que o Governo e o Parlamento assumam, cada um por si e sob sua responsabilidade, a plenitude de suas atribuições;

d) o Governo deve ser responsável perante o Parlamento (veja de J. CHATELAIN, op. cit., pág. 359).

Foi instituída uma comissão, composta de deputados e senadores, para elaborar o projeto de Constituição, obedecendo aos princípios acima enumerados. Esse projeto, depois de ouvido o Conselho de Estado e aceito pelo Conselho de Ministros, foi submetido ao *referendum* popular e promulgado, como Constituição, pelo Presidente da República, então, o General CHARLES DE GAULLE, em data de 4 de outubro de 1958.

O sistema de governo parlamentar ficou assim estruturado:

a) Poder Legislativo, ou Parlamento – bicameral – Assembléia Nacional (Câmara dos Deputados), eleita por voto popular direto, com mandato de cinco anos (arts. 24/s); e Senado, eleito pelos conselhos dos departamentos, comunas e territórios de ultramar, com mandato de nove anos, renovado trienalmente pelo terço (*ib*);

b) Poder Executivo – dual – Presidente da República, eleito por "colégio eleitoral", composto dos membros do Parlamento (Assembléia e Senado), dos conselhos dos departamentos, das assembléias dos territórios de ultramar e de representantes eleitos pelos conselhos municipais (art. 6.º); mas, com a reforma constitucional de 1962, a eleição passou a ser direta; e Primeiro-Ministro (*Premier*), nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República, que também nomeia e demite os demais ministros, por indicação do *Premier* (art. 8.º).

As relações entre o Executivo e o Legislativo assim se apresentam:

a) o Presidente da República preside o Conselho de Ministros (art. 9.º) – revelando que ele participa do Governo;

b) "moção de censura" ao Governo, com iniciativa de um décimo dos membros da Assembléia Nacional, no mínimo – mas aprovada por maioria absoluta dos deputados (*ib*);

c) a Assembléia Nacional poderá, negando a "confiança" pedida pelo Governo, convertê-la em "moção de censura" (*ib*),

d) O Governo (*Premier* e demais ministros) deverá pedir dispensa ao Presidente da República, quando for aprovada a "moção de censura", ou desaprovado o programa do Governo, ou, mesmo, simples declaração política (art. 50);

e) o Presidente da República pode dissolver a Assembléia Nacional, depois de consultar o *Premier* e o Presidente dessa Assembléia e o do Senado – devendo realizar-se a eleição para a nova Assembléia, dentro de vinte a quarenta dias do ato dissolutório – permitida nova dissolução somente um ano após essa eleição (art. 12).

Assim, podemos enumerar as seguintes peculiaridades do atual sistema de governo parlamentar francês:

a) o Presidente da República preside e governa de acordo com o Conselho de Ministros;

b) o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, com mandato de sete anos, sem proibição de reeleição;

c) o Conselho de Ministros pode ser dispensado por iniciativa do Presidente da República, ou por "censura" da Assembléia Nacional – ficando, assim, entre "dois fogos", o que o torna politicamente frágil;

d) o Presidente da República só pode dissolver a Assembléia Nacional depois de consulta ao *Premier* e ao Presidente dessa Assembléia e o do Senado – o que dificulta a dissolução;

e) nova dissolução da Assembléia Nacional somente após um ano da dissolução anterior – o que assegura estabilidade à Assembléia Nacional;

f) em suma, Conselho de Ministros *fraco* e Assembléia Nacional *forte* – o que é tradição em França, com o seu sistema de "Governo de Assembléia", que data da revolução de 1789.

Em data de 10 de maio de 1981, foi eleito Presidente da República francesa o líder socialista FRANÇOIS MITTERRAND, por voto direto do povo, vencendo o Presidente conservador VALÉRY GISCARD D'ESTAING, por longa margem de sufrágios. O Presidente vitorioso inclui no seu programa de governo a "nacionalização dos bancos e da grande indústria", peculiar ao Estado socialista. De acordo com o regime vigente em França, o Presidente certamente dissolverá a Câmara dos Deputados e convocará novas eleições, a fim de realizar a referida reforma econômico-financeira, com apoio da Câmara, que representa o povo – sem violências de derramamento de sangue. Eis a excelência do governo parlamentar.

Capítulo III

O Parlamentarismo Alemão

No capítulo anterior, examinamos as origens do Estado germânico, que se confundem com as do Estado gaulês – o velho Estado franco-germânico – que só se desmembrou após a morte de CARLOS MAGNO, em 814 – cujos herdeiros não souberam conservar o vasto Império do Ocidente.

O Tratado de Verdun, em 843, dividiu esse império em três: o da França, estudado no capítulo anterior, o da Alemanha e da Itália que serão estudados neste capítulo e no seguinte, respectivamente.

Em 936, OTÃO – o Grande, fundou o Santo Império Romano-Germânico – que compreendia a Alemanha, parte da França e da Itália. Foi monarca eletivo absoluto até sua morte em 973, quando lhe sucedeu o filho, OTÃO II, à sua vez, sucedido pelo neto, OTÃO III (de 973 a 1002). O último, OTÃO IV, derrotado em Bouvines (1215) por FELIPE AUGUSTO – perdeu o trono em favor de FREDERICO, o BARBA-ROXA. Não obstante, o Sacro Império Romano-Germânico, com as dinastias dos HOHEN-STAUFEN e dos HOHENZOLLERN, que se sucederam durante séculos, sobreviveu até 1802, quando NAPOLEÃO I liquidou com os últimos remanescentes. A monarquia absoluta, entretanto, continou como sistema de governo na pátria dos FREDERICOS GUILHERMES – entre os quais vale destacar FREDERICO II, o Grande (1712-1786), rei da Prússia – guerreiro, administrador e filósofo.

O Congresso de Viena, em 1815, que recompôs o mapa da Europa, depois da derrota de NAPOLEÃO I, em WATERLOO – dissolveu a Confederação do Reno, que secedera ao Sacro Império. Essa Confederação, unindo mais de trinta principados germânicos, tinha uma DIETA, assembléia que representava as unidades confederadas. Foi substituída, pelo mesmo Congresso, por outra confederação, a Germânica, estruturada de modo semelhante à do Reno, e que sobreviveu até 1866, quando se desmembrou em duas – a Confederação da Alemanha do Norte, sob a hegemonia da Prússia, e a Confederação da Alemanha do Sul, sob a hegemonia da Áustria.

Pouco tempo depois, a pena de BISMARCK e a espada de MOLTKE, sob o cetro de GUILHERME I – fundaram o Império Alemão (1870), fundindo aquelas confederações numa Federação Germânica, que teve, para regê-la, a Constituição do Império Alemão, de 1871.

É certo que, antes, em 1850, o Rei da Prússia, FREDERICO GUILHERME IV, foi obrigado, pelo povo rebelado desde 1848, a outorgar uma constituição monárquica do tipo da Constituição Italiana de 1848 – que será examinada no capítulo seguinte – estabelecendo o governo pessoal do Rei, com a colaboração do Parlamento, num ensaio de governo parlamentar.

No ensinamento de BLUNTSCHLI, a Constituição do Império Alemão de 1871, aproximou-se da Constituição Prussiana de 1850 – o que vale dizer, instituiu o governo pessoal do Imperador, com a colaboração do Parlamento (*in La Politique*, tradução de H. de RIEDMARTEN, Paris, 1879, págs. 223/s; 232/s; e 236/s).

Todavia o governo parlamentar na Alemanha só se estruturou, convenientemente, com a República de Weimar de 1918, cuja constituição, elaborada por uma assembléia constituinte, foi promulgada em 11 de agosto de 1919 – tendo ficado conhecida por "Constituição de Weimar".

O seu sistema de governo parlamentar, aliás presidencialista, ficou assim estruturado:

a) *Reichstag* (Câmara dos Deputados), composta de representantes do povo, eleitos diretamente, por sufrágio universal, e voto secreto, sob o sistema proporcional partidário – com mandato de quatro anos, sujeito à dissolução (arts. 22-23);

aa) junto ao *Reichstag*, um Tribunal Eleitoral, composto de membros daquela Câmara e de membros do Tribunal Administrativo do Estado (*Reichsverwaltungsgericht*) – com funções de regular as eleições e declarar a perda de mandato de deputado, na forma da lei (art. 31);

b) o *Reichsrat* (Senado) – composto de membros dos governos dos Estados-membros (países ou *länder*), nomeados por eles próprios, com funções legislativas mitigadas e administrativas amplas, razão por que K. SCHMITT não considerava o *Reichsrat* órgão do Parlamento (*in Teoria de la Constitución*, tradução de F. Ayala, Madrid, 1937, págs. 344/s); contudo, podemos dizer que esses dois órgãos constituem o que, em outros países, se denomina Poder Legislativo;

c) o Presidente do *Reich* (Presidente da República), eleito diretamente pelo povo, com mandato de sete anos, podendo ser reeleito (arts. 41-43) – ficava sujeito à destituição por plebiscito proposto pelo *Reichstag*, com dois terços de votos dos seus membros, sendo que a negativa importava em reeleição do Presidente e dissolução do *Reichstag* (art. 43); o que autoriza a concluir que o desentendimento entre o Presidente da República e o *Reichstag* era resolvido pelo povo, em plebiscito;

d) o Governo do *Reich* – o Chanceler *Kanzler* e os ministros (Conselho de Ministros, ou Gabinete, com o respectivo Presidente, ou *Premier*) – todos nomeados pelo Presidente do *Reich*, sob a confiança de *Reichstag* (art. 54); o Governo do *Reich* e o Presidente do *Reich* constituem o Poder Executivo, que é dual (Chefe de Estado e Chefe de Governo).

Por esse sistema de governo parlamentar heterodoxo, o Chefe de Estado é o Presidente da República em atribuições amplas, uma vez que, não apenas preside, mas também governa. Realmente, entre outras atribuições, ressaltamos as seguintes: a) nomeia e demite o Chanceler e demais Ministros de Estado que hajam perdido a confiança de *Reichstag*; b) nomeia e demite os funcionários públicos, civis e militares (art. 46); c) intervém nos *Länder* (Estados-membros ou países), para restabelecer a Constituição e as Leis do *Reich* (art. 48); d) suspende as garantias constitucionais (estado de sítio), quando a segurança ou a ordem pública forem gravemente perturbadas ou comprometidas, levando, desde logo, ao conhecimento do *Reichstag* as medidas tomadas (art. 48).

SCHMITT, por isso, cognomina, o Presidente do *Reich*, de "Protetor da Constituição" (*in La defensa de la Constitución*, tradução de M. Santo, Barcelona, 1951, pág. 193).

O Chanceler, Chefe do Governo, ou *Premier*, desempenha entre outras, as seguintes atribuições: a) preside o Governo (Conselho de Ministros ou Gabinete) e dirige a sua atividade, segundo regulamento aprovado pelo Presidente do *Reich* (art. 55); b) estabelece as diretrizes da política do *Reich*, respondendo perante a *Reichstag* (art. 56).

O relacionamento entre o Presidente do *Reich* e o *Chanceler*, como o deste com os Ministros de Estado, ficavam na dependência da confiança do *Reichstag* – sendo que a divergência entre o Presidente do *Reich* e o *Reichstag* – peculiar ao sistema parlamentar alemão – resolvia-se por plebiscito: se favorável ao *Reichstag*, estava destituído o Presidente do *Reich*; se desfavorável, permanecia dissolvido o *Reichstag*, até a convocação de outro e o Presidente do *Reich*, reeleito por mais de sete anos – como acima observamos. É que nesse regime, ambos – *Reichstag* e Presidente da

República –, eram eleitos diretamente pelo povo, cabendo, pois, a este decidir o desentendimento entre os seus delegados.

A Constituição de Weimar instituiu o parlamentarismo também nos países (*länder*) com as adaptações necessárias – como se verifica do disposto no art. 17, *in verbis*: "As constituições dos países devem ser republicanas. As assembléias representativas devem ser eleitas por sufrágio universal igual, direto e secreto, de todos os alemães, homens e mulheres, conforme os princípios da representação proporcional. *Os governos dos países devem gozar da confiança dessas assembléias...*" (O grifo é nosso). Efetivamente, no Estado Federal, as unidades federadas hão de estruturar-se à imagem da União, impondo-se a "homogeneidade estrutural" de que falam BLUNTSCHLI, o clássico, e SCHMITT, o moderno.

Aliás, examinamos o assunto – o parlamentarismo nos Estados-membros ou províncias federadas – ao estudarmos o parlamentarismo inglês e o soviético, nos capítulos próprios.

Esse sistema de governo parlamentar, verdadeiramente *sui-generis*, consagrou o pensamento de BLUNTSCHLI, para quem a Alemanha, por seu telurismo político, jamais copiaria, nem a Inglaterra, nem a França, nem os Estados Unidos – mesmo porque era milenarmente confederativa e por vezes, federal. Defendeu sempre a autonomia local, mesmo sob o Santo Império Romano-Germânico, as Confederações Germânicas e o Império Alemão, respeitavam a autonomia dos países, das províncias e das comunas, que os integravam politicamente. (Veja de G. JELLINEK, *Teoria general del Estado*, tradução de F. Urruti, Buenos Aires, 1943, págs. 515/s).

E a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) veio, mais uma vez, consagrar o pensamento bluntschliano com a divisão da Alemanha em dois Estados soberanos – por injunção de política internacional, adotando duas Constituições singulares, a de Bonn e a de Berlim, fiéis à tradição da política telúrica germânica.

Efetivamente, em data de 23 de maio de 1949, foi promulgada, na cidade de Bonn, capital da Alemanha Ocidental, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, que "serve de Constituição Federal", até o dia em que "o povo alemão adote outra, por sua livre decisão" – nos precisos termos do art. 146, da referida Lei fundamental. É que as potências aliadas vitoriosas na Segunda Guerra Mundial (Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América do Norte, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e França Livre) – impuseram à Alemanha Ocidental essa Carta Constitucional, sob a influência decisiva dos EUA e Reino Unido, tanto quanto a da Alemanha Oriental sofreu semelhante influência da URSS, como adiante veremos.

Demais, o art. 140 da mencionada Lei Fundamental revigora os artigos da Constituição de Weimar (1919) que asseguravam plena "liberdade religiosa", consagrando o famoso postulado de FREDERICO, o Grande (1712-1786):

– "Em meu Reino, cada um se salva à sua maneira!"

A Lei Fundamental de Bonn instituiu um sistema de governo parlamentar diferente do de Weimar – certamente, por pressão política aliada – o qual se aproxima do parlamentarismo inglês.

O Poder Legislativo, bicameral – a Dieta Federal (*Bundestag*), ou Câmara dos Deputados, eleita por sufrágio universal, voto direto e secreto, com mandato de quatro anos, salvo dissolução, caso em que as eleições para a nova Câmara deverão realizar-se no prazo máximo de sessenta dias (arts. 38 e 39); e o Conselho Federal (*Bundesrat*), ou Senado, composto de membros dos governos dos países (*Länder*), nomeados e demitidos pelos respectivos governos, que, através deles participam da atividade legislativa e da administração do Estado (arts. 50 e 51) – tal como na Constituição de Weimar.

O Poder Executivo – dual – Presidente Federal (*Bundespräsident*), eleito por um colégio eleitoral denominado Assembléia Federal (*Bundesversammlung*), composta da Dieta Federal e de um número igual de membros eleitos, em escrutínio proporcional, pelos parlamentos dos países (art. 54) – sendo que o mandato do Presidente Federal é de cinco anos, com direito a uma reeleição (*ib*); e Governo Federal (*Bundesregierung*), composto do Chanceler Federal (*Kanzler*) e dos Ministros Federais, cabendo à Dieta Federal elegê-lo, ao Chanceler, por proposta do Presidente Federal, que também nomeia e demite os Ministros Federais por indicação do *Kanzler* (Chanceler Federal) arts. 63 e 64. Acontece que pode a Dieta não aprovar a indicação do Presidente Federal, caso em que a Dieta deve eleger outro *Kanzler* (Chanceler) dentro de quinze dias, sob pena de dissolução da Dieta, se assim o entender (art. 63).

O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, que caracteriza o sistema parlamentar, processa-se como segue:

a) a Dieta integra a Assembléia que elege o Presidente da República, como acima expomos;

b) a Dieta escolhe, por maioria absoluta de outros, o Chanceler – o que já foi examinado;

c) a "desconfiança" manifestada pela Dieta, por maioria absoluta de votos, contra o Chanceler, só o derruba, se, no mesmo ato, a Dieta escolhe, com igual

quorum, outro Chanceler – cabendo ao Presidente da República demitir um e nomear o outro (art. 67);

d) a "confiança" pedida pelo Chanceler à Dieta, se recusada, autoriza o Chanceler a propor, ao Presidente da República, a dissolução da Dieta, dentro de vinte e um dias, a menos que a Dieta eleja um novo Chanceler (art. 68);

e) toda vez que é eleita nova Dieta, o Chanceler e seus ministros devem demitir-se, logo que seja escolhido novo governo (art. 69);

f) em qualquer uma dessas hipóteses (desconfiança ou confiança), não ocorrerá acefalia governamental, porque o governo derrubado prosseguirá em sua burocrática atividade até a ascensão de novo governo (*ib*).

MAUNZT observa que não é fácil, para o Presidente Federal da República – decretar a dissolução da Dieta (*Reichstag*), porque "as novas eleições podem trazer surpresas desagradáveis" (*In Deutsches Staatsrecht*, Sacjste Auflage, München unde Berlin, 1957, págs. 269 e 286). Aliás, na constituição, essa técnica (dissolução) era "uma faca de dois gumes", porque podia acarretar a destituição do Presidente da República, através de um plebiscito – como atrás mostramos. Não é em vão que os franceses jamais simpatizaram com ela, razão por que sempre a dificultaram (Veja o capítulo II deste ensaio). Seja como for, a nós parece legítima técnica de democracia parlamentar, que mantém o equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo, definindo responsabilidades.

A verdade é que o sistema de governo parlamentar, estabelecido na Lei Fundamental de Bonn, apresenta peculiaridade que merece destaque, como:

a) os membros do Conselho Federal (*Bundestag*) devem ser demitidos, nomeados pelos governos dos respectivos países, com funções também administrativas;

b) o Presidente da República (*Bundespresident*), eleito por um colégio eleitoral *sui generis* (Dieta mais membros escolhidos pelos parlamentos dos países);

c) o Chanceler (*Kanzler*) indica livremente os seus ministros ao Presidente da República para nomeá-los, como também para demiti-los;

d) o Governo dos países (*länder*) deve estruturar-se à semelhança do Governo Federal – o que vale dizer, sob o sistema parlamentar, ainda que mitigado.

Quanto à outra Alemanha, a Oriental – influenciada pela URSS – constituindo outro Estado, soberano, tem a sua constituição *definitiva*, que foi elaborada pelo

Conselho do Povo Alemão, votada pelo III Congresso do Povo Alemão e promulgada pelo Presidente da Câmara Popular Provisória, em data de 7 de outubro de 1949 – todos órgãos do Partido Comunista Alemão.

O "órgão supremo da República" é a Câmara Popular (art. 50), que corresponde ao Soviet Supremo do Povo na URSS (Veja o capítulo do parlamentarismo, o soviético). Essa câmara compõe-se de representantes do povo alemão, eleitos por sufrágio universal, e voto igual, direto e secreto – com mandato de quatro anos, sujeitos à dissolução (arts. 51 e 95). Concomitantemente, a Câmara dos Países (*Länder*), composta de representantes dos países – que corresponde ao Soviet das Nacionalidades (Senado) da URSS. Os membros dessa câmara são eleitos pelas dietas dos países (*Länder*), dentre seus membros, proporcionalmente às *frações* (alas do partido comunista), com mandato igual ao dos deputados das respectivas dietas (arts. 71 e 72) – enquanto, na Alemanha Ocidental, esses representantes são nomeados, como vimos atrás.

O Presidente da República é eleito pela Câmara dos Deputados e a Câmara dos Países (*Länder*), em sessão conjunta, com mandato de quatro anos, sujeito à *destituição* pelas mesmas câmaras, com votos de dois terços dos seus membros (arts. 101 e 103) – semelhantemente à Constituição de Weimar, em que a destituição se fazia por plebiscito, mas contrária à Constituição de Bonn, que não admite essa destituição.

O "Governo da República" compõe-se de Ministro-Presidente e dos Ministros e Secretários de Estado, designados pelas "frações" (alas do P.C.) majoritárias da Câmara Popular (arts. 91 e 92) – cabendo a essa Câmara investi-los nos cargos e aprovar-lhes o programa de governo (art. 92).

As relações entre o Governo e a Câmara Popular processam-se através das "moções de confiança ou de desconfiança", votadas por maioria absoluta dos membros da Câmara, com a iniciativa de um quarto desses membros. Simultaneamente, seria apresentado à Câmara, pelo Ministro-Presidente, o seu programa de governo (art. 91,1 *usque* 5) – a fim de prevenir a acefalia governamental, como se dispõe na Constituição de Bonn. A "desconfiança", no entanto, caduca quando o novo Governo não assume as funções dentro de vinte um dias da aprovação da moção (art. 95, item 6).

Em contrapartida, pode a Câmara Popular ser dissolvida, se manifestar "desconfiança" ao novo Governo (art. 95, item 7), pois está revelando "oposição sistemática", como se entende na República Federal de Bonn.

Essa Constituição da Alemanha Oriental (Berlim), melhor que a da Alemanha

Ocidental (Bonn) e mesmo que a da Alemanha de Weimar, estabelece os princípios do governo parlamentar nos países (*Länder*) e nas comunas (municípios).

No art. 109, estatui que "cada *land* (país) deve ser dotado de uma constituição, cujos princípios concordem com a Constituição da República" e, ainda, que "A Dieta é a única e suprema representação popular do *land* (país)" – compelindo, assim, a adoção do governo parlamentar nos países, com as adaptações necessárias. Também no art. 114, reproduz o postulado fundamental de federalismo germânico, *in verbis*: "O direito federal da Alemanha prevalece sobre o direito dos *länder* (países)".

No que diz respeito às comunas, a Constituição da Alemanha Oriental não é menos incisiva quanto à adoção do sistema parlamentar, nessas unidades territoriais, porque, no art. 139, prescreve que "As comunas e associações de comunas gozam do direito de administração autônoma, dentro do quadro das leis da República e dos *länder* (países)"; no art. 140, que "As comunas e associações de comunas são dotadas de representações constituídas conforme princípios: é no art. 141, "Os organismos executivos das comunas e associações de comunas devem gozar, para o exercício das funções públicas, da confiança das assembléias representativas" – o que vale dizer, governo parlamentar mitigado, tendo em vista o âmbito comunal.

A Constituição da Alemanha Oriental (Berlim) usa de técnicas de democracia direta, como o *referendum* popular e o plebiscito, em vários casos, que bastante a recomendam, como pragmática de democracia mista. Assim, a Constituição Federal assegura ao povo com capacidade eleitoral o "direito de co-decisão", isto é o direito de participar diretamente das grandes decisões políticas do governo, através do *referendum* popular e do plebiscito (art. 3º, item 3). O art. 81, por exemplo, estabelece que "As leis são votadas pela Câmara Popular, ou diretamente pelo povo, por plebiscito"; o art. 87, item 1 que "Uma lei cuja promulgação é suspensa pelo voto de dois terços dos membros da Câmara Popular, deverá ser submetida a plebiscito, quando a vigésima parte do eleitorado o pedir"; o art. 87, item 2, que "Proceder-se-á a plebiscito quando um décimo do eleitorado, ou partidos (?) ou organizações de massas, reunirem um quinto dos eleitores em *referendum* popular"; o art. 87, item 3, que "O *referendum* popular referente a projeto de lei deverá ser submetido ao pronunciamento da Câmara Popular com a prévia opinião do Governo"; e no art. 87, item 4, que "O plebiscito só tem lugar quando a lei impugnada não é adotada pela Câmara Popular sob forma aceita pelos peticionários ou seus representantes".

Convém referir, como conclusão, as seguintes peculiaridades do sistema de governo parlamentar da Alemanha Oriental (Berlim):

a) apesar de influenciada pela Constituição da URSS, a Constituição da República Democrática da Alemanha estruturou o seu sistema de governo parlamentar à maneira germânica, isto é, dentro dos princípios do telurismo político-jurídico;

b) a Câmara dos *Länder* (países), eletiva, com mandato por tempo determinado, é indissolúvel;

c) dificultação da dissolução da Câmara Popular, que só ocorre quando derruba dois governos sucessivos;

d) Presidente da República sujeito à destituição, mas por dois terços dos votos de ambas as Câmaras (Popular e dos Países);

e) o sistema parlamentar, nos países e nas comunas, não deixa dúvida em sua estrutura e funcionamento, apesar da mitigação localista;

f) o *referendum* popular e o plebiscito, usados em vários casos, a fim de que o povo melhor atue na organização e funcionamento do governo.

Capítulo IV

O Parlamentarismo Italiano

Com raízes milenares mergulhadas nos velhos impérios, o Romano (750 a.C. – 350 d.C.), o Franco-Germânico-Romano (700 d.C. – 843) e o Sacro Império Romano-Germânico (1150-1802) a Itália logrou unificar-se à sombra das penas de MAZINI e CAVOUR, cruzando-se com as espadas dos Reis CARLOS ALBERTO e VÍTOR MANOEL II, e a colaboração de GARIBALDI, entre outros.

O "Estatuto Constitucional do Reino da Sardenha", promulgado pelo Rei CARLOS ALBERTO, em data de 4 de março de 1848, foi adotado, a partir de 1861, como "Constituição do Reino da Itália", consolidado em 1870, sob VÍTOR MANOEL II, filho de CARLOS ALBERTO.

Essa Constituição instituiu uma monarquia constitucional, hereditária e representativa (art. 2.º).

O Poder Legislativo era bicameral – o Senado e a Câmara dos Deputados; aquele, vitalício, cujos membros, nomeados pelo Rei, eram escolhidos dentre arcebispos, bispos, políticos, intelectuais, industriais, entre outros (arts. 3.º e 33.º); e a Câmara dos Deputados, eletiva, indiretamente (colégio eleitoral), com mandato de cinco anos, e indissolúvel (arts. 39 *usque* 42).

O Poder Executivo era uno – porque só ao Rei pertencia ele, como "Chefe Supremo do Estado" (art. 5.º). Os Ministros de Estado eram nomeados e demitidos livremente pelo Rei, cujos atos, entretanto, deviam ser por eles referendados para terem validade (arts. 65 e 67). Por isso, os ministros eram responsáveis por seus atos perante a Câmara dos Deputados, que devia ouvi-los toda vez que o solicitassem (art. 66). Mas a Câmara podia acusar os Ministros de Estado e levá-los a julgamento perante a Alta Corte de Justiça (art. 47) – obviamente, por responsabilização criminal e não política.

É óbvio que, se os Ministros de Estado eram nomeados e demitidos livremente pelo Rei, e a Câmara dos Deputados, indissolúvel, não havia como falar em governo parlamentar nesse período, e, ainda, no "regime fascista" (1922-1945), autêntica ditadura partidária, exercida pelo "DUCE", tal como pelo "Führer", na Alemanha.

Contudo, após a 2.ª Guerra Mundial (1939-1945), a Itália restabeleceu as suas tradições seculares de governo democrático, com a Proclamação da República em 1946, e a promulgação da Constituição, em 1947. Esta, elaborada por uma Assembléia Constituinte, que instituiu um sistema de governo parlamentar heterodoxo, para não dizer *sui generis*.

Em verdade, o Poder Legislativo, bicameral – Câmara dos Deputados e Senado (art. 55). A Câmara, composta de representantes de todo povo italiano, é eleita por sufrágio universal e voto direto, com mandato de cinco anos, sujeitos à dissolução arts. 56, 60 e 88). O Senado, de composição mista – senadores eleitos por sufrágio universal e voto direto, com mandato de seis anos, sujeitos à dissolução, representando as regiões territoriais em que se divide o País (arts. 57 *usque* 60); senadores natos, vitalícios, os ex-Presidentes da República (art. 59); e senadores nomeados, vitaliciamente, pelo Presidente da República, dentre "cidadãos que ilustraram a Pátria, por méritos muito elevados nos domínios social, científico, artístico e literário" (art. 59) – inovação fecunda porque reúne a colaboração de homens experimentados e esclarecidos, alheios aos conchavos políticos – e que, por isso mesmo, podem agir com isenção partidária.

O Poder Executivo, dual – o Presidente da República e o Governo (arts. 83 e 92). O Presidente da República, eleito por seu colégio eleitoral, composto do Parlamento (Câmara de Deputados e Senadores), e de três delegados por região eleitos, por dois terços de votos, pelos respectivos conselhos regionais, "assegurada a representação das minorias" – sendo que, após o terceiro escrutínio basta a maioria absoluta (art. 83). O mandato do Presidente da República é de sete anos, sem proibição de reeleição (art. 85; veja de BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, sexta edição, Milano, 1959, pág. 150).

O Governo, constituído pelo Presidente do Conselho de Ministros e os Ministros de Estado – nomeados pelo Presidente da República, auscultando a confiança das duas Câmaras (Câmara dos Deputados e Senado), através dos respectivos presidentes – sendo que os ministros por indicação do Presidente do Conselho de Ministros (art. 92).

O relacionamento entre o Governo e as Câmaras – característica fundamental do parlamentarismo – processa-se da forma seguinte:

a) dez dias após a sua formação, o Governo comparece às Câmaras para obter-lhes a confiança, a fim de que permaneça no poder (art. 94. § 2º);

b) "moção de desconfiança", por iniciativa de um décimo dos membros de qualquer das Câmaras, e votada pela maioria absoluta, derruba o Governo (art. 94, § 4.º);

c) "moção de dissenso", que não importa em "desconfiança", mas, apenas, em *advertência* ao Governo (art. 94. § 3.º): (Veja de PERGOLESE, F., *Diritto Costituzionali*, 11.ª edição, Padova, 1956, pág. 284);

d) "moção de censura" contra determinado Ministro que poderá transformar-se em *impeachment* (art. 95. § 2.º, e art. 96);

e) dissolução do Parlamento (ambas as Câmaras ou uma só), por decreto do Presidente da República, ouvindo, antes, os presidentes das respectivas Câmaras (art. 88) – o que só poderá fazê-lo após seis meses de governo (*ib*).

Vale destacar um tipo especial de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo – a legislação delegada – que tem sido injustamente malsinada pela demagogia político-partidária. Esta esquece, ou ignora, que esse tipo excepcional de legiferação foi sempre praticado nas pátrias da democracia liberal – o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (*orders in Council*) e nos Estados Unidos da América do Norte (*executive orders*), secularmente (Veja de PAULINO JACQUES, *Curso de Introdução ao Estudo do Direito*; 3.ª Edição Forense, 1978).

A Constituição Italiana de 1947 regula o assunto nos arts. 76 e 77, *in verbis*: "Art. 76. O exercício do Poder Legislativo não pode ser delegado ao Governo, *senão com determinação* de princípios e critérios de direção, *e somente por tempo limitado e objeto definido*" (os grifos são nossos); e "Art. 77. O Governo não pode *sem delegação das Câmaras*, expedir decretos com valor de lei ordinária" (o grifo é nosso). Desde logo, percebe-se que a indelegabilidade legislativa é a regra, e a delegabilidade, a exceção, como não podia deixar de ser, em face do princípio da separação dos poderes e de suas atribuições.

Porém, nos termos constitucionais, admite-se a delegação legislativa, em vários países e sob diversos sistemas de governo, como demonstrou, magistralmente, o saudoso Professor VICENTE RAO, em *Delegação Legislativa no Parlamentarismo e no Presidencialismo*, Edição Max Limonard, São Paulo, 1966, vols. I e II.

A Constituição Italiana de 1947 foi cautelosa, porque disciplinou o assunto com o maior cuidado, como se vê dos parágrafos do citado art. 77, *in verbis*: "Art. 77, § 1.º. Quando, nos casos extraordinários de *necessidade* e *urgência*, o Governo adota, sob sua responsabilidade, medidas provisórias, *com força de lei; deve*, no

mesmo dia, *apresentá-las* às Câmaras, *para que as convertam em lei*, as quais (Câmaras), se dissolvidas estiverem, serão *convocadas, expressamente*, devendo reunir-se dentro de cinco dias" (os grifos são nossos); e, ainda, no § 3.º: "Os decretos governamentais *perdem toda a eficácia*, desde a sua data de origem, *se não forem convertidas em lei*, dentro de sessenta dias a contar da sua publicação" (os grifos são nossos); e, por fim, no § 4.º: "As Câmaras *podem*, todavia, *regular por leis*, as relações jurídicas criadas pelos *decretos governamentais não convertidos* em lei" (os grifos são nossos). Não há dúvida que o legislador constituinte italiano foi altamente esclarecido, desprezando os velhos preconceitos da separação absoluta dos poderes e de suas atribuições, numa época em que se fala até em *government by decree* (SIEGHART) – tanto e tamanho, o uso da legislação delegada, em presença de problemas econômicos-sociais que exigem solução imediata, para a melhor segurança jurídica e a plena paz social...

O sistema de governo parlamentar italiano é, por suas peculiaridades, único em nossos dias, rompendo com a ortodoxia franco-britânica e, mesmo, com a heterodoxia germânica. Como se constata do seu bicameralismo atuante, que derruba o Governo e por este são dissolvidas ambas as Câmaras. Também a participação ativa do Presidente da República no processo governamental (nomeação e demissão de Ministros de Estado, e dissolução das Câmaras) e, mesmo, legislativo (expedição de leis-delegadas ou decretos-leis).

Merece, afinal, destaque a estrutura do Senado, que é tripartite – senadores natos, nomeados e eletivos – o que permite o aproveitamento extrapartidário, de todos os valores prestantes da Nação em prol da Pátria.

Capítulo V

O Parlamentarismo Nipônico

O Japão, secularmente conhecido por Império do Sol Nascente (*Nippon*), ou também denominado pelos japoneses, *Dai Nippon* (Grande Japão), só no fim do século XIX, estabeleceu uma Constituição escrita (1889), instituindo uma "monarquia constitucional", mas de "direito divino", por assim dizer. Realmente, o Imperador, Filho de Deus-Sol, governava em nome deste, sendo, pois, irresponsável perante os homens, só devendo contas ao seu Deus. Em conseqüência, detinha em suas mãos todos os poderes do Estado, não só políticos (executivo, legislativo e judiciário), como também religiosos (como sacerdote e responsável pelo *Shinto*, que significa "O caminho de Deus"). Não obstante, houve alguma influência da Constituição Alemã de 1871, que instituía o "governo pessoal do Imperador" – porém, de "direito humano" (dentro da Constituição), e não de "direito divino" (fora dela).

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Constituição Japonesa, em sua estrutura política, foi se aproximando da Constituição Inglesa, salvo os "poderes absolutos", quase divinos, do Imperador. A representação popular foi ampliada na Câmara Baixa, que passou a influir, moderadamente, na organização do Conselho de Ministros.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o Japão foi democratizado, instituindo-se, por influência dos EUA, um governo parlamentar semelhante ao inglês.

Realmente, a Constituição do Império do Japão, elaborada por uma Assembléia Constituinte, foi promulgada em data de 03-11-1946, entrando em vigor a partir de 3-5-1947. Instituiu uma monarquia hereditária constitucional e representativa, sob o regime do governo parlamentar.

O Imperador, outrora considerado a "reencarnação de BUDA" – razão por que era divino – passou apenas a "símbolo do Estado e da unidade do povo" (art. 1.º da Constituição). Por isso, o Imperador *impera*, tão-somente, cabendo o governo ao Conselho de Ministros, que é da confiança da DIETA (art. 4.º). Esta

(Câmara Alta e Câmara Baixa) também estabelece a "Lei da Casa Imperial", que rege a sucessão no Trono (art. 2.º). Todos os atos do Imperador, para terem validade, dependem da "opinião" prévia e da "aprovação" posterior do Gabinete, o Conselho de Ministros (arts. 3.º e 4.º).

Entre as atribuições do Imperador, destacamos: a) *promulgação* das leis somente, porque inexiste *sanção* (aquiescência imperial); b) nomeação do Primeiro-Ministro designado pela DIETA (art. 6.º), sendo que os demais Ministros de Estado são por aquele nomeados (art. 68, § II), constituindo isso peculiaridade do parlamentarismo nipônico; c) nomeação do Chefe da Suprema Corte, designado pelo Gabinete (art. 6.º, II); d) ratificação de tratados (*ib*); e) dissolução da Casa dos Representantes (Câmara dos Deputados) por indicação do Primeiro-Ministro (*ib*); f) subscrição de nomeações de Ministros de Estado, embaixadores e outros altos servidores públicos (*ib*). Bem se percebe que os atos do Imperador são meramente *formais,* porque a iniciativa cabe ao Primeiro-Ministro, que, em verdade, governa em nome da DIETA, mandatária do povo.

Efetivamente, esta autoridade é da confiança exclusiva da DIETA, que a designa para ser nomeada pelo Imperador (art. 7.º e 67). À sua vez, o Primeiro-Ministro nomeia os demais Ministros de Estado – que constituem o Gabinete por ele chefiado – porém, deve escolhê-los dentre os membros da DIETA, em sua maioria – mas todos hão de ser *civis* (art. 66, II). É uma reação evidente ao "militarismo nipônico", que arrastou o país à Segunda Guerra Mundial, tanto mais quanto a Constituição consagra o princípio de "renúncia" à guerra, como meio de solucionar os desentendimentos entre os Estados (art. 9.º). Aliás, esse preceito devia ser introduzido no texto das constituições de todos os povos contemporâneos, diante da utilização das "armas atômicas", que poderão destruir o mundo inteiro.

A DIETA – denominação adotada na Alemanha e na Áustria, entre outros Estados – é o Parlamento nipônico, que se compõe de duas Câmaras: – a Casa dos Conselheiros (Câmara Alta ou Senado) e a Casa dos Representantes (Câmara Baixa ou Câmara dos Deputados). Ambas eleitas diretamente pelo povo, sendo que a primeira com mandato de seis anos e renovação trienal pela metade dos senadores (art. 46); e a segunda, com mandato de quatro anos (art. 45). A Casa dos Representantes é *dissolúvel*, ao passo que a Casa dos Conselheiros, não (arts. 46 e 54).

O Primeiro-Ministro, que é o Chefe do Governo, deve ser designado por ambas as Casas da DIETA (Conselheiros e Representantes), sendo que, no caso de divergência entre elas, prevalece a dos Representantes (art. 67, II) – contrariamente ao que ocorre na Itália, onde ambas as Câmaras hão de concordar (Veja o capítulo IV).

Dissolvida a Casa dos Representantes, de acordo com a Constituição, serão convocadas novas eleições para se realizarem dentro de quarenta dias, devendo a nova DIETA ser convocada no prazo de trinta dias, a contar das eleições (art. 54). A dissolução da Casa dos Representantes importa no fechamento da Casa dos Conselheiros até que se reúna a nova DIETA (art. 54, n.º 2).

A "moção de desconfiança", aprovada pela maioria absoluta dos membros da Casa dos Representantes, ou a "moção de confiança" rejeitada – acarretam a queda do Gabinete, a menos que aquela Casa seja dissolvida dentro de dez dias (art. 69). Demais, a vacância do cargo de Primeiro-Ministro, ou a convocação de nova DIETA, importam na queda do Gabinete (art. 70) – o que é compreensível, tendo em vista que a responsabilidade do Gabinete é solidária, e a ascensão ou a permanência dele dependem da confiança parlamentar. Contudo, o Gabinete derrubado continua no poder até que novo seja constituído (art. 71) – a fim de prevenir a acefalia governamental, qual acontece noutros Estados.

Assim, podemos apontar as seguintes peculiaridades no parlamentarismo nipônico:

a) o Imperador fica completamente alheado do Poder – tendo deixado de ser "Filho de Deus-Sol" – simbolizando apenas o "Estado e a unidade do povo";

b) os Ministros de Estado são livremente escolhidos e demitidos pelo Primeiro-Ministro – o que vale dizer, da sua confiança e não da DIETA, embora ele seja da confiança desta;

c) os Ministros de Estado devem ser todos *civis*;

d) metade do número de Ministros de Estado deve ser escolhida dentre os membros da DIETA.

Capítulo VI

O Parlamentarismo Soviético

Foi Ivan IV, o Terrível, que reinou de1533 a 1584, quem assentou os alicerces do "Império de todas as Rússias", adotando o título de TZAR, ou CZAR (que vem de César). Guerreiro e estadista truculento, estabeleceu um regime autocrático – pois dele emanavam todos os poderes do Estado.

No século XVIII, PEDRO, o Grande (1682 – 1725), também guerreiro e estadista, ampliou os domínios do Império e arrancou o povo da barbárie em que se encontrava há séculos. Mas, o sistema de governo autocrático continuou, embora menos truculento.

CATARINA II, alemã, casada com o TZAR PEDRO III, a quem sucedeu em 1763, reinando até a sua morte, em 1796 – ocidentalizou, quanto possível, a civilização russa, consolidando o Império, mas dentro da autocracia secular da moscóvia.

Só com o TZAR ALEXANDRE II, que reinou de 1855 a 1881, surgiram as reformas políticas liberalizantes no Império: aboliu a escravatura e planejou outras inovações que prejudicariam os interesses econômico-sociais da realeza e da nobreza. Não tardou a ser assassinado por niilistas, certamente por aquelas classes reacionárias e opressoras.

Coube a NICOLAU II, em 1906, modernizar a velha DUMA (uma espécie de Câmara dos Deputados), que convocou em duas oportunidades (1907-1912 e 1912-1917), mas, sem maiores resultados, em face da reação do Conselho do Império. Aquela assembléia compunha-se de seis categorias de representantes: grandes proprietários, pequenos proprietários, capitalistas, classe média, operários e camponeses – eleitos por voto direto, nas grandes cidades, e indireto (através das assembléias das províncias), nas pequenas. A essa assembléia cabia legislar e elaborar o orçamento.

A segunda assembléia representativa era o Conselho do Império, de composição mista (uma espécie de Senado): metade nomeada pelo TZAR e o resto eleito pelo povo. A essa assembléia cabia fiscalizar o governo.

Acontece que o "Imperador de todas as Rússias" convocava e dissolvia essas assembléias representativas, quando bem entendia, tanto mais quanto os Ministros de Estado eram da confiança do TZAR e não delas. Em suma, perdurava a velha autocracia de IVAN, o Terrível, e de PEDRO, o Grande.

No período denominado "Comunismo de Guerra" (1917 – 1936) – em que vigorou a denominada "ditadura de Proletariado", sob a liderança de LENIN e STALIN – não havia lugar, obviamente, para assembléias representativas e, muito menos, para o sistema de governo parlamentar.

Esse surgiu em 1936, com a Constituição da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), cujo exame vamos fazer a seguir.

Antes do mais, convém observar que o parlamentarismo soviético, por sua heterodoxia, assemelhava-se ao "governo das assembléias", que entrança em 1793, ROBESPIERRE, SIEYÉS e THIERS plasmaram no projeto de constituição apresentado à Convenção Nacional, mas que não chegou a ser discutido, nem votado realmente, o Conselho Executivo, nos três âmbitos (nacional, departamental e municipal), previsto nesse projeto, aproxima-se do "*Presidium*" soviético – porque ambos, o francês e o russo, são da confiança das assembléias nacional, departamental e municipais (Veja o Projeto da Constituição de 1793, arts. 62 *usque* 84 *in* M.E. LAFERREIERE et M.A. BATBIE, *Constitutions d'Europe et d'Amérique,* Paris, 1869, pág. XXXVII et XXXVIII). A palavra russa *soviet* significa *Conseil* em francês – valendo notar que esse projeto de constituição robespieriano – saint-justeano procurou realizar o "governo direto" – de ROUSSEAU, ainda hoje, utópico.

Assim, o "Soviet Supremo", assembléia popular bicameral, compõe-se do "Soviet da União" (espécie de Câmara dos Deputados) e do "Soviet das Nacionalidades" (espécie de Senado Federal), eleito por voto direto e secreto de todo o povo, na razão de um deputado por 300.000 habitantes e com mandato de 4 (quatro) anos (arts. 34 e 36).

O segundo "Soviet" (o das Nacionalidades) é eleito por voto direto e secreto do povo, com mandato também de 4 (quatro) anos, assim distribuídos: 25 representantes por república soberana, em número de 15; 11 representantes por república autônoma, em número de 19; 5 por região autônoma, em número de 9; e 1 representante por comarca nacional, em número de 10 (art. 35). É o que, nas democracias ocidentais, denomina-se Poder Legislativo, o "poder supremo" na URSS.

Quanto ao Poder Executivo, é ele dual e colegiado: o *Presidium* do "Soviet Supremo" e o Conselho de Ministros. Efetivamente, o *Presidium* compõe-se de

1 (um) presidente, que vem a ser o Presidente da URSS; 15 (quinze) vice-presidentes à razão de 1 (um) por república federada soberana; 1 (um) secretário-geral; e 16 (dezesseis) vogais (art. 48). Um colegiado com 33 (trinta e três) membros, que deliberam por maioria de votos – pelo menos teoricamente.

O Conselho de Ministros também é nomeado pelo "Soviet Supremo" – o qual se compõe de 1 (um) presidente e vice-presidentes, em número variável, como também de presidentes de comitês técnicos, – igualmente colegiados, como o *Presidium* (art. 70).

Ambos, *Presidium* e Conselho de Ministros – aquele deliberando e este executando – são da confiança do "Soviet Supremo", que, de direito e de fato, é quem governa a URSS (art. 65).

Incumbe, entre outros cargos do *Presidium*: a) convocar e *dissolver* o "Soviet Supremo" (art. 49, *ac d*); b) promulgar e *interpretar* as leis (*ib, b* e *c*) no recesso do "Soviet Supremo"; c) nomear e demitir Ministros de Estado e declarar o "estado de guerra" (*ib, g* e *p*); d) instituir e conceder *ordens, medalhas,* e *títulos honoríficos* (*ib*; *h* e *l*); e) estabelecer as pastas militares e os cargos diplomáticos, fazendo nomeações e demissões para os mesmos (*ib, k* e *l*); f) ratificar e denunciar tratados internacionais da URSS (*ib, n*); g) nomear e demitir os representantes plenipotenciários da URSS em outros Estados (*ib, n*).

Cabe ao Conselho de Ministros da URSS, entre outras tarefas: a) unificar e dirigir a ação de todos os ministérios da URSS e das repúblicas e de outras instituições que dele dependam (art. 68, *a*); b) tomar medidas para execução do plano de economia nacional e do orçamento do Estado (*ib, b*); c) tomar medidas para assegurar a ordem pública, a defesa dos interesses do Estado e a proteção dos direitos dos cidadãos (*ib, a*); d) exercer a direção geral em matéria de relações com outros Estados (*ib, d*); e) dirigir a formação geral das Forças Armadas e a convocação para o serviço militar do País (*ib, e*).

Eis as principais relações entre o "Soviet Supremo" e o *Presidium*: a) o *Presidium* dissolve o "Soviet Supremo" ("Soviet da União" e "Soviet das Nacionalidades"), ambas as Câmaras, quando divergem entre si, e convoca novas eleições (art. 47); b) o "Presidium" derruba o Conselho de Ministros da URSS, quando em recesso o "Soviet Supremo", e nomeia novo Conselho – submetendo os seus atos ao "Soviet Supremo", logo que se reúna (art. 49, *g*); c) o Conselho de Ministros, tanto quanto o "Presidium" são da confiança do "Soviet Supremo".

As relações do "Presidium" com o Conselho de Ministros, são de subordinação deste àquele, cujas deliberações são por este (Conselho de Ministros)

executadas. Em casos excepcionais, acima referidos, o "Presidium" nomeia e demite o Conselho de Ministros, *ad referendum* do "Soviet Supremo".

Esse parlamentarismo heterodoxo e, mesmo, paradoxal – porque contraria o postulado inglês do *two party sistem* – estende-se a todas as entidades territoriais da URSS, como as repúblicas federadas, as repúblicas autônomas, os territórios, as regiões, as comarcas e distritos (caps. VI, VII e VIII da Constituição da URSS). Em linhas gerais, o sistema de governo parlamentar local é semelhante ao do âmbito nacional.

Nas repúblicas federadas e onde repúblicas autônomas – o "Soviet Supremo", de cada único "Presidium", escolhe os Conselhos de Ministros, que são da sua confiança, perante quem presta conta (arts. 79 *usque* 82, arts. 89 *usque* 93). Inexiste, neste âmbito local, dissolução do "Soviet Supremo da República", e o Conselho de Ministros tem certa vinculação com o Conselho de Ministros da URSS (arts. 83 *usque* 87).

Quanto aos territórios, regiões, comarcas e distritos – que integram as respectivas repúblicas – são eles governados pelo "Soviet" de deputados de trabalhadores, eleitos pelo povo de cada uma dessas entidades territoriais, com mandato de 2 (dois) anos (arts. 94 e 95). Esse "Soviet" escolhe o Comitê Executivo local, composto de um presidente, vice-presidentes, secretários e vogais – o qual exerce o Poder Executivo na entidade territorial, enquanto goza da confiança do referido "Soviet" (arts. 99 *usque* 101).

Não há dúvida que existe, pelo menos, no texto da Constituição, parlamentarismo mitigado no âmbito local (territórios, regiões, comarcas e distritos) – porque o Executivo é da confiança do Legislativo, este, porém, é indissolúvel, atuando durante o mandato de dois anos.

Assim, podemos notar estas peculiaridades no sistema de governo parlamentar soviético: a) funciona com o unipartidismo (o Partido Comunista) – contrariando o *two party system*, dos ingleses, que condenam fundamentalmente a existência de dois partidos, no mínimo, para o bom funcionamento do regime parlamentar; b) a chefia do Poder Executivo é colegiada (o "Presidium"), enquanto nos outros Estados parlamentaristas, unipessoal; c) o "Soviet Supremo", que é o Parlamento soviético, só pode ser dissolvido num só caso – a divergência entre as duas Câmaras (Soviet da União e Soviet das Nacionalidades); d) o Conselho de Ministros tem composição mista – políticos, economistas e outros técnicos; e) esse Conselho de Ministros da URSS exerce certa influência nos Conselhos de Ministros das repúblicas federadas e das repúblicas autônomas, bem como das demais entidades territoriais – limitando, acentuadamente, a autonomia federativa; f) o "Soviet"

de deputados de trabalhadores – nos âmbitos locais – é indissolúvel, formando esse sistema parlamentar desnaturado, com o ensejo da ditadura do "Soviet".

Contudo, acima da Constituição da URSS paira o Estatuto do Partido Comunista, que é uma espécie de superconstituição, como acontece, entre nós, com os atos institucionais da revolução de 1964. É a lição dos autorizados constitucionalistas soviéticos, A. DENISOV e M. KIRICHENKO, *in verbis*: "Os sovietes são dirigidos pelo Partido Comunista da URSS, que está intimamente ligado ao povo e cujos interesses defende de um modo firme e conseqüente. A direção do Partido constitui a base do fecundo trabalho dos sovietes. *O Partido toma parte ativa na criação dos órgãos de poder...* O Partido Comunista seleciona, prepara e preenche os quadros do aparato estatal e *controla a atividade dos organismos de poder e da Administração do Estado.* Os órgãos do Estado *não ditam nenhuma disposição importante sem a indicação e conselho prévios do Partido.* Deste modo, o Partido Comunista consegue, que o aparatado trabalho estatal, tenha um caráter planificado e orienta-o até a uma meta bastante concreta" (*in* "Derecho Constitucional Soviético", Ediciones en lenguas extranjeras, Moscu, 1959, p. 131) (os grifos são nossos). No mesmo sentido, doutrina o sumo-pontífice do Direito Constitucional Soviético, A. VYSHINSKY: "O Partido verifica o trabalho dos órgãos do Governo e dos órgãos de autoridade, *corrigindo irrevogavelmente* erros e perspectivas, ajudando a executar as decisões do Governo e *cuidando de garantir os interesses das massas*; e nenhuma decisão importante é tomada pelo Governo, *sem a orientação do Partido*" (*in* "The Law of the Soviet State", translated from the russian by H. W. BABB, New York, 1948, p. 160; os grifos são nossos). Bem se percebe que o Partido Comunista, com Parlamento ou sem ele, é quem realmente governa a URSS, que, sendo, como realmente é, um Estado partidário unívoco – deve estruturar-se e funcionar sob a alta inspiração do Partido.

Tal fenômeno acontece noutros Estados partidários unívocos – como a Itália "fascista", a Alemanha "nazista" e a Espanha "falangista". Nesses países, o Estado foi criado como instrumento de realização dos ideais e programas partidários – a cujos desígnios não pode escapar. Não são os partidos que se adaptam às instituições do Estado, qual ocorre nas democracias ocidentais – porém, o Estado é que se acomoda à ideologia e aos propósitos do Partido.

Há, nesse sistema de governo parlamentar, completa transmutação de valores político-jurídicos, até então, estabelecidos e cuja legitimidade, entretanto, depende do consenso popular.

Capítulo VII

O Parlamentarismo Cubano

CUBA, que foi colônia espanhola durante séculos (1492-1898 aproximadamente) – sofrendo várias rebeliões nativistas, só em 1902 emancipou-se, com o Presidente TOMÁS ESTRADA PALMA, cujo governo não foi tranqüilo, apesar da interferência conciliadora dos EUA. Em 1909, assumiu a presidência o General JOSÉ GOMES, com quem prosseguiram as rebeliões libertárias, ainda sob a proteção norte-americana, até o advento do General GERALDO MACHADO, que governou o País de 1825 a 1833, com relativa tranqüilidade. Sucederam-se governos efêmeros, entre 1935 e 1936, quando assumiu a Presidência da República, o Coronel CARLOS MENDIETA, assessorado pelo Coronel FULGÊNCIO BATISTA, que acabou substituindo àquele, nas eleições de 1940 – sempre à sombra da proteção dos EUA.

Até então, CUBA tivera uma constituição codificada, a de 1901, sob a influência norte-americana, a qual foi substituída pela Constituição promulgada em 10 de outubro de 1940, já ideologicamente libertada daquela influência. Por isso, essa Carta abandonou o presidencialismo norte-americano, para instituir um parlamentarismo eclético – que passamos a examinar.

O Poder Executivo, dual – Presidente da República, eleito diretamente pelo povo, com mandato de quatro anos e irrelegível (art. 140). Presidia e governava, tal como o Presidente do *Reich*, sob a Constituição de Weimar (veja o capítulo III). O Conselho de Ministros, nomeado e demitido *livremente* pelo Presidente da República (art. 142) – mas podendo ser também *derrubado* pela Câmara dos Deputados (art. 164), somente após seis meses de atividade (art. 167) – qual ocorria na Constituição Francesa de 1875 (leis constitucionais) – veja o cap. II.

O Poder Legislativo, bicameral (Senado e Câmara dos Deputados) – sendo que o primeiro eletivo por voto direto, com mandato de oito anos, renovável pela metade, quadrienalmente, e Câmara dos Deputados, eleita diretamente pelo povo, com mandato de quatro anos (art. 142), mas sujeita à *dissolução* pelo Presidente da República (*ib*).

O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, operava-se com as técnicas da "moção de desconfiança", votada pela Câmara dos Deputados contra o Conselho de Ministros, e a contrapartida da dissolução da Câmara por ato do Presidente da República.

Os Ministros de Estado, sendo responsáveis por seus atos, também indiretamente, ficavam adstritos ao *impeachment*, processado nas bases clássicas, – Câmara acusa e Senado julga.

As peculiaridades desse sistema estão na eleição direta do Presidente da República, que livremente demitia os ministros da Câmara dos Deputados, que podia derrubá-los por "moção de desconfiança", qual acontecia nas Leis Constitucionais francesas de 1875.

A verdade, porém, é que esse "parlamentarismo cubano", não chegou a funcionar plenamente, primeiro, pelo "estado de guerra" (1942/1945), segundo, pela "ditadura" de FIDEL CASTRO, que derrubou o Presidente FULGÊNCIO BATISTA, no segundo após-guerra.

Contudo, em 1959, foi institucionalizado o regime castrista com a Constituição promulgada nesse ano. Com as alterações de 1973, estabeleceu-se um presidencialismo autoritário, porque o Presidente da República acumulava a chefia do Estado com a chefia do Governo, nomeando e demitindo livremente o Primeiro-Ministro e os demais Ministros de Estado (arts. 125, 129, letra *m* e art. 135). Inexistia Parlamento ou Congresso, cabendo as funções legislativas ao Presidente da República com o Conselho de Ministros (art. 120 e alíneas). O Poder Judiciário, ou mais exatamente, os Tribunais de Justiça, são eleitos periodicamente (art. 153, 154), o que vale dizer que se trata de justiça política, o que é comum nos estados socialistas, constituindo como a justiça de exceção, que é a negação da própria justiça. Pode-se dizer que os três poderes políticos se encontram nas mãos de uma só autoridade – o Presidente da República – caracterizando, no conceito clássico, a mais exata expressão da tirania.

Esse regime castrista lembra a "ditadura republicana" do famigerado Dr. JOSÉ GASPAR DE FRANCIA (1756/1840), como também "ditadura constitucional" do general boliviano ANDRÉ SANTA-CRUZ (1794/1875), – regime esse que, felizmente, não foi mantido pela Constituição de 1976.

Essa Constituição, realmente, restabeleceu em Cuba o governo parlamentar, semelhante ao vigente na União Soviética. O poder supremo é exercido pela Assembléia Nacional do Poder Popular no âmbito nacional (Constituição de 1976, art. 67) e, nos âmbitos locais, provinciais e municipais, pela Assembléia dos

Delegados do Poder Popular (art. 101). Os membros da Assembléia Nacional são eleitos pelas assembléias municipais do poder popular (art. 69) e os integrantes das assembléias provinciais do poder popular pelas referidas assembléias municipais (art. 106), cabendo ao eleitorado a escolha das assembléias municipais do poder popular (art. 138).

O Poder Executivo é exercido pelo Conselho de Estado, eleito pela Assembléia Nacional do Poder Popular, o qual se compõe de um presidente, um primeiro vice-presidente, cinco vice-presidentes, um secretário e vinte e três membros a mais (art. 72). O Presidente do Conselho de Estado é Chefe do Estado e o Chefe do Governo, concomitantemente (art. 72), sendo da confiança da Assembléia Nacional do Poder Popular. Convém observar que o Poder Executivo não é dual, como acontece no parlamentarismo ortodoxo, em que o Chefe de Estado não se confunde com o Chefe do Governo.

Nas províncias e municípios, o Poder Executivo é exercido por comitês eleitos pelas respectivas assembléias (art. 114). A verdade é que o Poder Executivo, nacional e local, é da confiança do Poder Legislativo, plasmado na Assembléia Nacional e nas assembléias locais, à sua vez delegações populares. É o conhecido "Governo das Assembléias" – o Governo dos sovietos – com raízes em ROUSSEAU, ROSBESPIERRE e SIEYÈS, como atrás observamos.

Assim, o parlamentarismo cubano de 1976 difere bastante do de 1940, que acima examinamos, acentuando, cada vez, a sua heterodoxia.

Capítulo VIII

O Parlamentarismo em Portugal

A rigor, só podemos falar em Estado português a partir de 1128, quando D. AFONSO HENRIQUES venceu a batalha de Ourique, pondo fim à dominação moura na velha Luzitânia. Porém, as instituições políticas vigentes continuaram rudimentares, como eram em toda a Idade Média, esfacelado o poder monárquico pelo baronato, então dominante.

Mesmo depois da batalha de Aljubarrota, em 1385, onde o Condestável NUNO ÁLVARES PEREIRA acabou com a hegemonia da Espanha, as instituições políticas permaneceram indefinidas, porque apenas os estados gerais (nobreza, clero e burguesia) eram convocados, esporadicamente, a critério do Monarca.

A nova dominação espanhola, iniciada por FELIPE II em 1580 e que se prolongou até 1640, não modificou a situação político-institucional de Portugal, apesar das famosas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1514-1521) e Ordenações Filipinas (1603), que não cuidaram da estruturação do Estado.

A própria revolução anglo-franco-americana (1689-1776-1789), que assentara, em definitivo, as bases do Estado de direito, com o advento das constituições codificadas – não repercutiu, desde logo, em Portugal.

Somente em 1820, com a revolução liberal, que estourou nesse país, foi que as cortes regularmente convocadas elaboraram a primeira Constituição Portuguesa, promulgada em 1822. Essa Carta Política foi moldada na Constituição Espanhola de 1812, elaborada pelas Cortes de Cádiz – que sofreu influência da Constituição Monárquica Francesa de 1791.

A referida Constituição Portuguesa havia estabelecido uma monarquia constitucional e representativa, em que o rei governava com a colaboração da Assembléia Geral, constituída de representantes do povo.

Não obstante, o Príncipe D. Miguel, em luta com o seu velho pai D. JOÃO VI, e

apoiado em sua ambiciosa mãe D. CARLOTA JOAQUINA, descumpriu a Carta Política.

Em 1826, D. PEDRO I do Brasil, então também Rei de Portugal, por morte de seu pai D. JOÃO VI, outorgou, a esse país, nova Constituição, moldada na Carta Brasileira de 1824.

Assim, Portugal retomou a monarquia constitucional e representativa, mas com o governo pessoal do monarca apesar da colaboração da Assembléia Geral. Como D. PEDRO IV, que era o mesmo D. PEDRO I do Brasil, houvesse abdicado à Coroa Portuguesa, em favor de sua filha MARIA DA GLÓRIA, de menor idade, nomeou Regente do Reino a seu irmão D. MIGUEL. Este não tardou a usurpar a plenitude do Poder monárquico, menosprezando novamente a Constituição. Contudo em 1834 D. PEDRO I, que abdicara à Coroa Brasileira em favor do seu filho D. PEDRO DE ALCÂNTARA, depois D. PEDRO II, então, aquele, já Duque de Bragança – restabeleceu no trono sua filha D. MARIA DA GLÓRIA, que passou a chamar-se D. MARIA II de Portugal, a qual restabeleceu a Constituição de 1826, tendo reinado até a sua morte em 1853.

Em 1852, foi modificada a Constituição de 1826, com o chamado Ato Adicional, que vigorou até a proclamação da república em 1810.

A Constituição Republicana Portuguesa, de 1911, elaborada por uma Assembléia Constituinte, foi moldada na Constituição Brasileira de 1891 – tendo estabelecido um governo presidencialista mantido até o advento da Constituição corporativista de 1933, sob a influência do Estadista OLIVEIRA SALAZAR.

Em 25 de abril de 1974, estourou nova revolução em Portugal, sobre a chefia das Forças Armadas, derrubando o governo salazarista de MARCELO CAETANO.

Em data de 2 de abril de 1976, a Assembléia Constituinte, convocada pelo Governo Revolucionário, promulgou a Constituição da República Portuguesa, em cujo preâmbulo se lê que teve por objetivo supremo "Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo, representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa". Acentuou ainda que o Pacto devia "assegurar o primado do Estado de Direito Democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno".

Com forma de governo republicano, Estado unitário e regiões autônomas, instituiu-se "uma organização política democrática, que tem por objetivo assegu-

rar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder, pelas classes trabalhadoras" (art. 2º da Constituição) – tudo sobre um regime de governo pessoal *sui generis* porque parlamentarizado, como veremos a seguir.

Assim, o Poder Executivo é quadriédrico, isto é, tem quatro faces:

O Presidente da República, o Primeiro-Ministro, a Assembléia da República e o Conselho da Revolução.

O Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, com sufrágio universal e secreto, com mandato de cinco anos, podendo ser reeleito uma só vez (Constituição, art. 124 e 126). O Presidente chefia o Estado e o Governo, assessorado pelo Primeiro-Ministro e o Conselho da Revolução (art. 123). Compete ao presidente da República quanto ao funcionamento de outros órgãos:

a) presidir ao Conselho da Revolução;
b) marcar o dia das eleições dos deputados, de harmonia com a lei eleitora;
c) convocar extraordinariamente a Assembléia da República;
d) dissolver a Assembléia da República, precedendo parecer favorável do Conselho da Revolução ou, obrigatoriamente, nos casos previstos no item 3, do art. 198;
e) nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, nos termos do art. 190;
f) nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro;
g) presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro-Ministro lhe solicitar;
h) dissolver ou suspender os órgãos das regiões autônomas, ouvido o Conselho da Revolução;
i) nomear um dos membros da Comissão Constitucional e o presidente da Comissão Consultiva para os assuntos das regiões autônomas;
j) nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e os representantes do Estado, nas regiões autônomas.

Compete-lhe, ainda, para a prática de atos próprios:

a) exercer o cargo de Comandante Supremo das Forças Armadas;
b) promulgar e mandar publicar as leis da Assembléia da República e os decretos-leis e decretos regulamentares do Conselho da Revolução e do Governo, bem como assinar os restantes decretos;
c) declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, mediante autorização do Conselho da Revolução, em todo ou em parte do território nacional, nos casos

de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação de ordem democrática ou de calamidade pública;
d) pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República, ouvido o Conselho da Revolução;
e) indultar e comutar penas.

Por fim, compete-lhe, nas relações internacionais:

a) nomear os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros;
b) ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados;
c) declarar a guerra, em caso de agressão efetiva ou iminente, e fazer a paz, mediante autorização do Conselho da Revolução.

Bem se percebe como é ampla e profunda a competência do Presidente da República, contrariamente ao que ocorre no parlamentarismo ortdoxo, em que apenas chefia o Estado, cabendo o Governo ao Primeiro-Ministro.

Contudo, o Primeiro-Ministro só pode ser nomeado de acordo com o Conselho da Revolução e os partidos políticos, representados na Assembléia da República, e tendo em conta os resultados eleitorais. (Constituição, art. 190.) Também, o Presidente pode dissolver a Assembléia da República, precedendo parecer favorável do Conselho da Revolução, ou obrigatoriamente, sem esse parecer, quando a Assembléia haja recusado confiança ao Governo ou votado censura contra ele, resultando substituição do mesmo pela terceira vez (Constituição, art. 198, item 3º).

À sua vez, incumbe ao Primeiro-Ministro, além de indicar ao Presidente da República os demais Ministros de Estado, os seguintes atos:

a) dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a ação de todos os ministros;
b) dirigir o funcionamento do Governo e estabelecer as relações, de caráter geral, entre ele e os outros órgãos do Estado;
c) exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

Não há dúvida que as atribuições dessa autoridade no parlamentarismo português, que é heterodoxo, são bem menores que as do parlamentarismo ortodoxo.

O Conselho da Revolução, que se compõe de Presidente da República, o general Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, quando existia; os chefes de

Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas; Primeiro-Ministro, quando seja militar; catorze oficiais, sendo oito do exército, três da Armada, designados pelos respectivos ramos das Forças Armadas (Constituição art. 143), – é a chave política do parlamentarismo português.

Realmente compete ao Conselho da Revolução, na qualidade de Conselheiro do Presidente da República e de garantir o regular funcionamento das instituições democráticas (Constituição art. 145):

a) aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções;
b) autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz;
c) autorizar o Presidente da República a declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, em todo ou em parte do território nacional;
d) autorizar o Presidente da República a ausentar-se do território nacional;
e) declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República e verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções.

Incumbe, ainda, ao Conselho da Revolução, na qualidade de garantia do cumprimento da Constituição, (art. 146):

a) pronunciar-se, por iniciativa própria ou por solicitação do Presidente da República, sobre a constitucionalidade de quaisquer diplomas, antes de serem promulgados ou assinados;
b) velar pela emissão das medidas necessárias ao cumprimento das normas constitucionais, podendo para o efeito formular recomendações;
c) apreciar a constitucionalidade de quaisquer diplomas publicados e declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, nos termos do art. 281.

Cabe, também, ao Conselho da Revolução, na qualidade de garantia da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa, de 25 de abril de 1974 (Constituição, art. 147):

a) pronunciar-se, junto ao Presidente da República, sobre a nomeação e a exoneração do Primeiro-Ministro;
b) pronunciar-se, junto ao Presidente da República, sobre o exercício do direito de veto suspensivo nos termos do disposto no artigo 139.

Compete, por fim, ao Conselho da Revolução, na qualidade de órgão político e legislativo em matéria militar (Constituição, art. 148):

a) fazer leis e regulamentos sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas;

b) aprovar os tratados ou acordos internacionais que respeitem a assuntos militares.

Essa competência quádrupla, do Conselho da Revolução, por sua amplitude e profundidade, demonstra que esse órgão político-militar é quem realmente governa a República de Portugal, sem prejuízo das técnicas parlamentaristas da *dissolução* da Assembléia da República e da *moção de confiança* ou de censura ao Governo, de cujo processo também participa o referido Conselho.

De outra parte, vale salientar que o Poder Legislativo é unicameral, constante da Assembléia da República, eleita pelo sistema da representação proporcional partidária, sob o método de HONDT, variando o número de deputados entre duzentos e quarenta e duzentos e cinqüenta, nos termos da lei eleitoral (Constituição, art. 150 *usque* 155).

A essa Assembléia compete (Constituição, art. 164):

a) aprovar alterações à Constituição, nos termos dos artigos 286 e 291;
b) aprovar os estatutos político-administrativos das regiões autônomas;
c) aprovar o estatuto do território de Macau;
d) fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Conselho da Revolução ou ao Governo;
e) conferir ao Governo autorizações legislativas;
f) conceder anistias;
g) aprovar as leis do plano e do orçamento;
h) autorizar o Governo e realizar empréstimos e outras operações de crédito, que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as respectivas condições gerais;
i) definir os limites das águas territoriais e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos;
j) aprovar os tratados que versem matéria de sua competência legislativa exclusiva, os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa e de retificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe;
l) desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

Incumbe à Assembléia da República, no exercício da função de fiscalização (Constituição, art. 165):

a) vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração;
b) ratificar a declaração do estado de sítio ou de emergência que exceda trinta dias, sob pena de caducidade no termo deste prazo;

c) ratificar os Decretos-leis do Governo, salvo os que sejam feitos no exercício da sua competência legislativa exclusiva;
d) tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas, que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de dezembro do ano subseqüente, com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação;
e) apreciar os relatórios de execução, anuais e final, do Plano, sendo aqueles apresentados conjuntamente com as contas públicas.

Cabe a Assembléia da República, com relação a outros órgãos (Constituição, art. 166):

a) apreciar o programa do Governo;
b) votar moções de confiança e de censura ao Governo;
c) pronunciar-se sobre a dissolução ou a suspensão dos órgãos das regiões autônomas;
d) designar o Provedor de Justiça, um dos membros da Comissão Constitucional e dois dos membros da comissão consultiva para os assuntos das regiões autônomas.

Vale notar que é da competência da Assembléia da República legislar sobre a seguinte matéria (Constituição, art. 167):

a) aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa;
b) estado e capacidade das pessoas;
c) direitos, liberdades e garantias;
d) regimes do estado de sítio e do estado de emergência;
e) definição dos crimes, penas e medidas de segurança e processo criminal, salvo o disposto na alínea a do n.º 1 do artigo 148;
f) eleições dos titulares dos órgãos de soberania, das regiões autônomas e do poder local;
g) associações e partidos políticos;
h) organização das autarquias locais;
i) participação das organizações populares de base no exercício do poder local;
j) organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, salvo quanto aos tribunais militares, sem prejuízo do disposto no nº 2 do artigo 218;
l) organização da defesa nacional e definição dos deveres desta decorrentes;
m) regime e âmbito da função pública e responsabilidade civil da Administração;
n) bases do sistema de ensino;
o) criação de impostos e sistema fiscal;
p) definição dos setores de propriedade dos meios de produção, incluindo a dos

setores básicos, nos quais é vedada a atividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza;

q) meios e formas de intervenção e de nacionalização e socialização dos meios de produção, bem como critérios de fixação de indenizações;

r) bases da reforma agrária, incluindo os critérios de fixação dos limites máximos das unidades de exploração agrícola privada;

s) sistema monetário e padrões de pesos e medidas;

t) sistema de planeamento, composição do Conselho Nacional do Plano, determinação das regiões-plano e definição do esquema dos órgãos de planificação regional;

u) remuneração do Presidente da República, dos deputados, dos membros do Governo e dos juízes dos tribunais superiores.

Em que pese a amplitude e profundidade da competência da Assembléia da República, a ação supervisora, que sobre ela exerce o Conselho da Revolução, lhe reduz, na realidade, a referida competência – o que constitui uma das características da heterodoxia do parlamentarismo em Portugal.

Outra, bastante singular, é a "autorização legislativa", que a Assembléia da República confere ao Governo para "fazer Decretos-leis sobre matérias da sua exclusiva competência, devendo definir o objeto e a extensão da autorização, bem como a sua duração, que poderá ser prorrogada". (Constituição, art. 168, item 1). – o que não é conhecido nos sistemas parlamentaristas ortodoxos.

Entretanto, a mais gritante singularidade desse sistema é a competência concomitante dos Tribunais de Justiça e do Conselho da Revolução para a declaração de inconstitucionalidade das leis (Constituição, art. 207) – técnica ignorada em qualquer outro tipo de parlamentarismo.

Capítulo IX

O Parlamentarismo na Espanha

Os celtiberos, habitantes primitivos da Ibérica – miscigenia de celtas com iberos – sofreram milenar jugo de fenícios, gregos, cartagineses, romanos e bárbaros nórdicos.

Apesar de longas lutas emancipacionistas, os espanhóis viveram, durante sete séculos, sob a dominação árabe, que somente terminou em 1469, quando os reis FERNANDO e ISABEL, reunindo os reinos de Aragão e Castela, expulsaram os mouros da península.

A partir daí, pôde falar-se em Estado espanhol, cujo apogeu se manifestou com a pretensão utópica de CARLOS V e FELIPE II, sonhando com o seu "Estado Universal". Entretanto, continuavam rudimentares as instituições políticas, com um monarca absoluto, que nomeava e demitia livremente os Ministros de Estado, os membros dos tribunais judiciários, convocando as cortes (nobreza, clero e burguesia) quando bem entendia.

Decorridos mais de dois séculos, reuniram-se, em Cádiz, as cortes espanholas elaboraram uma constituição, que data de 1812, e foi considerada por Marx a mais esclarecida da época, embora influenciada pela Constituição Francesa de 1791. Estabeleceram uma monarquia constitucional e representativa, em que o Rei governava em colaboração com a Assembléia Nacional, mas teve duração efêmera.

Seguiram-se-lhe outras constituições e projetos de cunho conservador e liberal – merecendo destaque a Constituição de 1876, que instituiu uma monarquia parlamentar, bicameral, semelhante à da Inglaterra.

Em 1925, no reinado de AFONSO XIII, estourou um movimento militar que colocou no Poder, como Condestável do Estado Espanhol, o General PRIMO DE RIVERA, que subverteu as instituições parlamentares até a queda do Rei, em 1931.

Nesse ano, foi proclamada a república, na Espanha, e nova Constituição, elaborada pela Assembléia Nacional, passou a reger as instituições políticas desse país. Tratava-se de uma república parlamentarizada e com objetivos socialistas.

Não tardou a irromper uma guerra civil contra o regime socialista vigente, a qual levou ao Poder o General FRANCISCO FRANCO, que, com o apoio das forças armadas, estabeleceu uma "ditadura republicana", com base em leis fundamentais e leis complementares, estruturando um novo regime.

Essa "ditadura republicana" do *caudillo* Generalíssimo FRANCISCO FRANCO foi substituída pela "monarquia parlamentar", estabelecida pela Constituição Espanhola, elaborada e promulgada pelas cortes no ano de 1978.

A mencionada Constituição dispõe, em seu artigo 1.º, que "Espanha se constitui em um Estado social e democrático de direito, que propugna como valores superiores de seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político". Institui o pluripartidarismo (art. 6.º); e o sindicalismo de trabalhadores e empresas privadas (art. 7.º); prescreve a "função social da propriedade privada e da herança" (art. 33.º). É patente o caráter social-democrático dessa Constituição.

Com relação ao regime de governo, devemos assinalar o que segue. Reza o art. 56: "O Rei é o chefe do Estado, símbolo de sua unidade e permanência; arbitra e modera o funcionamento regular das instituições, assume a mais alta representação do Estado espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações de sua comunidade histórica, e exerce as funções que lhe atribuem expressamente a Constituição e as leis.

Seu título é o de Rei da Espanha e poderá utilizar os demais que correspondam à Coroa.

A pessoa do Rei é individual e não está sujeita a responsabilidade. Seus atos estarão sempre referendados na forma estabelecida no art. 64 carecendo de validez sem dito referendo, salvo o disposto no art. 65.2". Estamos em presença de um Rei que reina, mas não governa – como acontece no palamentarismo inglês – cabendo o governo ao Conselho de Ministros, cujo chefe é o "Presidente do Governo", que corresponde ao Primeiro-Ministro inglês.

Compete ao Rei, na forma do art. 62 da Constituição:

a) sancionar e promulgar as leis;
b) convocar e dissolver as Cortes Gerais e convocar eleições nos termos previstos na Constituição;
c) convocar *a referendum* nos casos previstos na Constituição;
d) propor o candidato a Presidente do Governo e no seu caso, nomeá-lo, assim como pôr fim às suas funções nos términos previstos na Constituição;

e) nomear e separar os membros do Governo, a propostas do seu Presidente;
f) expedir os decretos de acordo com o Conselho de Ministros, conferir os empregos civis e militares e conceder honras e distinção conforme as leis;
g) ser informado dos assuntos de Estado e presidir, para estes fins, as sessões do Conselho de Ministros, quando o considere oportuno, a pedido do Presidente do Governo;
h) o comando supremo das Forças Armadas;
i) exercer o direito de graça conforme a lei, que não poderá autorizar indultos gerais;
j) o alto patronato das Reais Academias.

É da competência do Rei Parlamentar, que reina, mas não governa, e se o faz materialmente, só através do Conselho de Ministros, qual ocorre no parlamentarismo inglês.

Incumbe, ainda, ao Rei "acreditar os embaixadores estrangeiros, e outros representantes diplomáticos", bem assim "manifestar o consentimento do Estado nos tratados, na conformidade da Constituição e das leis" (Constituição, art. 63). Mediante autorização das Cortes Gerais, o Rei poderá declarar a guerra e fazer a paz. (*Ib*).

Os atos do Rei, para serem válidos, serão referendados pelo Presidente do Governo e ministros interessados (art. 64). A proposta e a nomeação do Presidente do Governo hão de ser referendadas pelo Presidente do Congresso de Deputados (art. 64) – outra peculiaridade do parlamentarismo espanhol. Em conseqüência, os Ministros de Estado respondem pelos atos do Rei que referendam (*Ib*) – como acontece no regime parlamentar.

O Poder Legislativo compõe-se das Cortes Gerais, que compreendem o Congresso dos deputados e senadores, eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, sendo de quatro anos o mandato dos deputados e também dos senadores, que representam os departamentos e as comunidades autônomas (Constituição art. 66/s). Além da competência legislativa própria das cortes, estas têm atribuições políticas importantes, quer na formação do Governo quer na derrubada deste, através das moções de desconfiança peculiares ao sistema parlamentar.

O Poder Executivo, além do Rei, que chefia o Estado, é integrado pelo Presidente do Governo, que realmente governa, em nome das Cortes que representa, e de acordo com o Rei. Esse Presidente do Governo, bem como o Vice-Presidente e demais ministros, são nomeados pelo Rei, com aprovação do Congresso de Deputados, que lhes outorga confiança ao aprovarem o programa de governo (Constituição, art. 98/s).

Na hipótese de o Congresso de Deputados não aprovar a indicação do Rei para Presidente do Governo, em indicações sucessivas no prazo de dois meses, o Chefe de Estado dissolverá ambas as casas da Corte e convocará novas eleições com o referendo do Presidente do Congresso (art. 99). Neste particular, o parlamentarismo espanhol aproxima-se do parlamentarismo italiano onde o Senado também é dissolvido.

Vale salientar outras peculiaridades do parlamentarismo espanhol, como a legislação delegada pela Corte ao Governo, a iniciativa popular para apresentar projetos de lei e o referendo popular, de acordo com o estabelecido na Constituição (art. 82/s).

O parlamentarismo espanhol, apesar de menos extrapolado que o parlamentarismo português, filia-se aos sistemas heterodoxos à maneira do parlamentarismo italiano e do parlamentatismo alemão.

As duas últimas "intentonas antidemocráticas, ou mais exatamente totalitárias de caráter neofranquistas" – ocorridas em 1976 e em fevereiro de 1981 – demonstraram o vigor da democracia parlamentar socializante espanhola. A quase totalidade das Forças Armadas e a unanimidade do povo, sob a chefia do Rei JUAN CARLOS, fizeram abortar esses movimentos reacionários, que nada puderam fazer contra a evolução natural do Estado espanhol no sentido de consolidar as instituições parlamentaristas e aprofundar progressivamente a democracia social, como exigem os novos tempos.

2ª PARTE

O Parlamentarismo no Brasil Monárquico

Capítulo X

O Embasamento Constitucional do Pragmatismo Parlamentarista no Brasil e as Primeiras Práticas

A Constituição Política do Império do Brasil, promulgada em 25 de março de 1824, por D. PEDRO I, por graça de DEUS e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, estabeleceu um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo (art. 3º).

Os representantes da Nação brasileira eram o Imperador e a Assembléia Geral, que se compunha da Câmara dos Deputados e do Senado (arts. 11 e 14).

Os poderes políticos – Legislativo, Moderador, Executivo e Judiciário – todos delegações da Nação (arts. 10 e 12).

A Constituição instituía o governo *pessoal* do Imperador, uma vez que este exercia o Poder Moderador, com privatividade, e o Poder Executivo, de que era o chefe, exercido por seus Ministros de Estado (arts. 101 e 102). O Poder Moderador, chave de toda a organização política – destinava-se a velar incessantemente pela manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos (art. 98). Note-se que a pessoa do Imperador era inviolável e sagrada, não estando sujeita a responsabilidade alguma (art. 99).

É certo que o Imperador, ao exercer o Poder Moderador, devia ouvir o Conselho de Estado, salvo em se tratando de nomeação ou demissão de Ministro de Estado (art. 142), mas não menos certo é que a função desse alto órgão do Estado era *opinativa*, podendo o Imperante segui-la ou não (veja de J. A. PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", Ed. do M. J. N. I., 1958, ns. 385 e 386).

Demais, no exercício do referido poder, podia o Imperador prorrogar ou adiar a Assembléia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados, quando o exigisse a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substituísse (art. 101,

item 5º). Essa relevante atribuição, conjugada com a faculdade de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado, demonstra o caráter *pessoal* do governo do Imperador.

De outro lado, havia diferentes secretarias de Estado, constituindo o Ministério, cujos titulares referendavam ou assinavam todos os atos do Poder Executivo, sem o que não podiam ser executados (arts. 131 e 132). *Os Ministros de Estado respondiam pelos atos delituosos enumerados nos itens 1º usque 6º do art. 133,* na conformidade da lei de 15 de outubro de 1827, que disciplinou o *impeachment*, em obediência ao prescrito no art. 134. Por isso, a ordem do Imperador, verbal ou escrita, não salvará os Ministros de Estado da sua responsabilidade pessoal (art. 134).

Há mister não esquecer que, com base no art. 124 da Constituição, o Ministro do Império exercia certa influência sobre os demais Secretários de Estado, pois era praticamente o Administrador-Geral das províncias – o que não deixava de constituir um ensaio de Primeiro-Ministro.

Assim, a verdade é que, em face do texto constitucional, não havia como falar em governo parlamentar, pois, acumulando o Imperador dois poderes, o Moderador e o Executivo, podia *unipessoalmente* governar o país, tanto mais quanto tinha o poder de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado e a faculdade de prorrogar, adiar ou dissolver a Câmara dos Deputados. Somente do ponto de vista pragmático, poder-se-á admitir governo parlamentar à luz da Carta Imperial.

O 1.º Gabinete, organizado em 16 de janeiro de 1822, compunha-se de JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, Conselheiro de Estado, ocupando a Pasta do Império e Estrangeiros; CAETANO PINTO DE MIRANDA MONTENEGRO, Marquês da Praia Grande, Conselheiro de Estado, a da Justiça; MARTIM FRANCISCO RIBEIRO DE ANDRADA, a da Fazenda; JOAQUIM DE OLIVEIRA ÁLVARES, Oficial-General do Exército, a da Guerra, substituído, em 28 de outubro do mesmo ano, por JOÃO VIEIRA DE CARVALHO, Marquês de Lajes, Oficial-Superior do Exército; MANUEL ANTÔNIO FARINHA, Conde de Souzel, Oficial-General da Armada, a da Marinha, substituído, em 22 de outubro do mesmo ano, por LUÍS DA CUNHA MOREIRA, Visconde de Cabo Frio, Oficial-General da Armada. Concentrando o Patriarca, em suas mãos, as duas mais importantes pastas, então, fundidas numa só (Império e Estrangeiros), é natural que exercesse determinada influência não apenas sobre o Imperador, jovem e inexperiente, mas também relativamente aos demais membros do Gabinete. Isso autoriza a admitir, inequivocamente, que JOSÉ BONIFÁCIO atuava como Primeiro-Ministro *de fato*, o que também se infere dos títulos consignados na parte final dos decretos imperiais, *in verbis*: "JOSÉ BONIFÁCIO

DE ANDRADA E SILVA, do meu Conselho de Estado e do Conselho de Sua Majestade Fidelíssima o Senhor D. JOÃO VI e meu Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros, o tenha assim entendido e faça executar com os despachos necessários" (veja o decreto de 18 de outubro de 1822, que instituiu a Bandeira Nacional).

O 2.º Gabinete, organizado em 17 de julho de 1823, teve como Ministro do Império e Estrangeiros o Deputado JOSÉ JOAQUIM CARNEIRO DE CAMPOS, Marquês de Caravelas, e que era o mais equilibrado jurista, não só da Assembléia Constituinte, como do Conselho de Estado, qual se verifica de seus pronunciamentos nesses plenários (veja "Anais da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil", ano de 1823, e "Atas do Conselho de Estado", anos de 1823 *usque* 1834). CARNEIRO DE CAMPOS, entretanto, permaneceu pouco tempo à frente das duas pastas, porque, com a dissolução da Assembléia Constituinte, em data de 12 de novembro de 1823, o Imperador precisou dele no Conselho de Estado, que iria elaborar o novo Projeto de Constituição do Império, dado que o da Assembléia Constituinte não agradou à Sua Majestade Imperial (Veja de OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA, *A Vida de D. PEDRO I*, Livraria José Olímpio Editora, Rio, 1954, cap. XVIII).

Os demais membros do 2.º Gabinete eram: o Conselheiro CAETANO PINTO DE MIRANDA MONTENEGRO, que continuou na Pasta da Justiça; o Deputado MANUEL JACINTO NOGUEIRA DA GAMA, Marquês de Baependi, na da Fazenda; o Oficial-General do Exército JOÃO VIEIRA DE CARVALHO, Marquês de Lajes, na da Guerra; e o Oficial-General da Armada LUÍS DA CUNHA MOREIRA, Visconde de Cabo Frio, na da Marinha. Por ocasião da escolha desse Gabinete, foi suscitada, na Assembléia Constituinte, a questão da acumulação do exercício do mandato político com o cargo de Ministro de Estado, havendo o plenário decidido pela afirmativa, com o que consagrou prática parlamentarista (veja "Anais da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa", ano de 1823, vol. III, pág. 112/s).

Com a dissolução dessa Assembléia, em data de 12 de novembro de 1823, sucederam-se quatro Ministros do Império, no período de menos de dois anos (FRANCISCO VILELA BARBOSA, Marquês de Paranaguá; PEDRO DE ARAÚJO LIMA, Visconde e depois Marquês de Olinda; JOÃO SEVERINO MACIEL DA COSTA, Marquês de Queluz; e ESTÊVÃO RIVEIRO DE REZENDE, Marquês de Valença). Isso revelava que o Imperador se emancipara da influência natural do Ministro do Império. Nas outras pastas, igual instabilidade ocorria: na dos Estrangeiros, sucederam-se o Marquês de Paranaguá e LUÍS JOSÉ DE CARVALHO E MELO, Visconde de Cachoeira; na da Justiça, o Magistrado CLEMENTE FERREIRA FRANÇA, Marquês de Nazaré, e SEBASTIÃO LUÍS TINOCO DA

SILVA, Magistrado; na da Fazenda, o referido SEBASTIÃO LUÍS e o proprietário MARIANO JOSÉ PEREIRA DA FONSECA, Marquês de Maricá; na da Guerra, o Oficial-General do Exército JOSÉ OLIVEIRA BARBOSA, Visconde do Rio Comprido, o mencionado VILELA BARBOSA, o Ofical-Superior do Exército JOÃO GOMES DA SILVEIRA MENDONÇA, Marquês de Sabará, novamente VILELA BARBOSA, e por fim o Oficial-Superior do Exército JOÃO VIEIRA DE CARVALHO, Marquês de Lajes; e na da Marinha, PEDRO JOSÉ DA COSTA BARROS, ex-Deputado, e, mais uma vez, VILELA BARBOSA. Este parecia "reserva permanente" de Sua Majestade Imperial, estando sempre a postos para preencher qualquer claro ministerial. A instabilidade caracterizou este 3.º Gabinete.

Não obstante, este Ministério tomou medidas adequadas às circunstâncias. A primeira foi a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, por decreto imperial de 12 de novembro de 1823, em cujo texto se lê que "havia a dita Assembléia perjurado ao seu juramento, que prestou à Nação, de defender a integridade do Império, sua Independência e a minha dinastia", mas também que "convocava já outra, na forma das instruções feitas para a convocação desta que agora acaba, a qual deverá trabalhar sobre o projeto de Constituição que eu lhe hei de em breve apresentar, e que será duplamente mais liberal do que o que a extinta Assembléia acaba de fazer" (*sic*). A verdade é que o Projeto de Constituição elaborado pela Assembléia, que tomou por base o projeto de ANTÔNIO CARLOS, não conferia ao Imperador poderes amplos, como desejava, pois não queria apenas *imperar* (chefiar o Estado), mas também *governar* (chefiar o Governo).

A segunda medida foi o desmembramento da Secretaria de Estado do Império da Secretaria de Estado dos Estrangeiros, por decreto de 13 de novembro de 1823.

A terceira medida, a criação de um Conselho de Estado com dez membros, a quem caberia elaborar o aludido Projeto de Constituição (Decreto de 13 de novembro de 1823). Esse Conselho compunha-se de JOÃO SEVERIANO MACIEL DA COSTA, Marquês de Queluz; LUÍS JOSÉ DE CARVALHO E MELO, Visconde de Cachoeira; CLEMENTE FERREIRA FRANÇA, Marquês de Nazaré; MARIANO JOSÉ PEREIRA DA FONSECA, Marquês de Maricá; JOÃO GOMES DA SILVEIRA MENDONÇA, Marquês de Sabará; FRANCISCO VILELA BARBOSA, Marquês de Paranaguá; JOSÉ EGÍDIO ÁLVARES DE ALMEIDA, Barão de Santo Amaro; ANTÔNIO LUÍS PEREIRA DA CUNHA, Marquês de Inhambupe; MANUEL JACINTO NOGUEIRA DA GAMA, Marquês de Baependi; e JOSÉ JOAQUIM CARNEIRO DE CAMPOS, Marquês de Caravelas.

A quarta medida, o Decreto de 19 de março de 1824, autorizando que "fosse jurado, desde logo, o Projeto de Constituição elaborado pelo Conselho de

Estado", a fim de que, a partir de 25 do mesmo mês e ano, passasse a vigorar como "Constituição Política do Império do Brasil".

A quinta medida, a instituição de uma "instância de conciliação mútua", obrigatória para as partes, antes de ingressarem em juízo (Decreto de 17 de novembro de 1824) – que prevenia dissabores, perda de tempo e despesas inócuas.

A sexta medida, o Decreto de 9 de janeiro de 1825, criando um Curso Jurídico na Corte (cidade do Rio de Janeiro), com os privilégios de Universidade – o qual, infelizmente, não foi executado.

E a sétima medida, o Tratado de Reconhecimento do Império do Brasil pelo Reino de Portugal, cuja ratificação data de 30 de agosto de 1825.

O 4.º Gabinete, organizado em 21 de novembro de 1825, com duração de apenas dois meses, era integrado pelos seguintes titulares: na Pasta do Império, JOSÉ FELICIANO FERNANDES PINHEIRO, Visconde de São Leopoldo, que não chegou a exercer o cargo, sendo substituído por FELISBERTO CALDEIRA BRANT PONTES, Marquês de Barbacena, também substituído, em 20 de janeiro de 1826, por JOÃO VIEIRA DE CARVALHO, Marquês de Lajes; na Pasta dos Estrangeiros, JOSÉ EGÍDIO ÁLVARES DE ALMEIDA, Marquês de Santo Amaro, substituído, em 20 de janeiro de 1826, por ANTÔNIO LUÍS PEREIRA DA CUNHA, Marquês de Inhambupe; na da Fazenda, o Marquês de Barbacena, substituído, em 20 de janeiro do mesmo ano, pelo Marquês de Inhambupe; na da Guerra, o Marquês de Lajes; e na da Marinha, o Marquês de Paranaguá. Esse Gabinete declarou guerra às províncias do Rio da Prata diante da invasão da Província Cisplatina pelos Caudilhos orientais LAVALLEJA e RIVERA, autorizando o corso e o armamento (Decreto de 10 de dezembro de 1825). Não era menor a instabilidade estrutural desse Gabinete.

O 5.º Gabinete, constituído em 21 de janeiro de 1826, já encontrou funcionando a Assembléia Geral, ansiosa por manifestar a sua autoridade constitucional. A Pasta do Império foi entregue ao Marquês de Lajes, interinamente, e dois dias após ao Marquês de Caravelas, Senador, o qual a acumulou com a da Justiça; a dos Estrangeiros, ao Marquês de Inhambupe, Senador; a da Fazenda, ao Marquês de Baependi, Senador; a da Guerra, ao Marquês de Lajes; e a da Marinha, ao Marquês de Paranaguá, Senador. Esse Gabinete, constituído em sua quase totalidade por senadores, revelava, além da sua instabilidade estrutural, o desentendimento do Imperador com a Câmara dos Deputados.

Sem perda de tempo, a Câmara Baixa oficiou ao Ministro do Império, solicitando-lhe, e aos demais ministros, relatórios sobre os negócios de suas pastas,

a fim de que pudesse oportunamente cumprir a sua missão constitucional, acentuando que "pedia-se ao Governo conta de todos os seus atos, que a Constituição obriga a dar à Câmara dos Deputados, logo que se achem reunidos em sessão" (Ofício de 23 de maio de 1826, *in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1286, vol 2.º, pág. 84/s). O Ministro respondeu que, embora a pretensão não tivesse apoio constitucional, prestaria as informações necessárias, porque assim o desejava Sua Majestade Imperial, *in verbis*: "Não tem lugar o pedido nos termos do § 6.º do art. 15 da Constituição, isto é, morte do Imperador ou vacância do Trono ... mas que prestará informações exatas sobre cada um dos ramos, que em especial se lhe indicarem" (Ofício de 31 de maio de 1826, *in* "Anais", cit.).

Na sessão de 9 de junho, do mesmo ano, o Deputado NICOLAU PEREIRA DE CAMPOS VERGUEIRO apresentou indicação no mesmo sentido, repisando "a necessidade que há do relatório que cada um dos ministros deve dar, do estado da sua repartição" (*ib*). A Comissão da Constituição, composta dos Deputados JOSÉ LINO COUTINHO, LÚCIO SOARES TEIXEIRA DE GOUVEIA e BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, emitiu parecer, em data de 10 de junho de 1826, sobre o ofício do Visconde de São Leopoldo contestando-lhe os termos ao notar que "posto que a Constituição não declare expressamente essa obrigação (a do Governo prestar contas à Câmara), contudo, pela natureza das coisas, é verdade demonstrada que o corpo legislativo nada pode resolver acerca da economia interna do Império, sem serem presentes os relatórios do estado da repartição, a localidade e recursos de cada província, é indispensável que o ministro, de cada repartição, exponha um relatório desses negócios e representações, para o melhor conhecimento de causa e proveito do público, haver a mesma Câmara de regular os seus trabalhos" (*in* "Anais", vol. cit., pág., 117). Como se vê, BERNARDO DE VASCONCELOS iniciava a sua luta pela parlamentarização das instituições monárquicas, como membro da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, em 1826.

O Ministro dos Estrangeiros, Marquês de Inhambupe, em resposta ao ofício da Câmara, solicitando-lhe informes a respeito dos negócios de sua Pasta, reiterou o pensamento do Ministro do Império, no sentido de que não estava adstrito a "prestar contas" ao corpo legislativo, nos termos constitucionais, mas sua Majestade Imperial o autorizara a fornecer os esclarecimentos necessários sobre os negócios exteriores, conforme passava a fazer, em minucioso relatório, acerca do estabelecimento de relações diplomáticas do Brasil com nações americanas e européias" (*In* "Anais da Câmara dos Deputados", 1826, vol. 2º, pags. 117/s).

A verdade é que BERNARDO DE VASCONCELOS, na sessão da Câmara dos Deputados de 25 de agosto de 1826, apresentou indicação sobre o comparecimento do Ministro da Fazenda e de outros, fiel ao seu pensamento parlamenta-

rista, na qual observou que o "Imperador só obra por seus ministros, os quais são responsáveis à Nação". Em outro tempo, a nação era nada, era vassalo ou escravo, que quer dizer o mesmo, tudo era o rei, o dinheiro da nação era fazenda real, o serviço da nação era serviço real, os povos estavam na mesma linha de conta, em que estão manadas de bestas e de bois" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", de 1826, pág. 257).

No Gabinete seguinte, o sexto, iniciado em 15 de janeiro de 1827, e que logrou sobreviver até 9 de novembro do mesmo ano – a Câmara dos Deputados passou a pressionar o governo com interpelações sucessivas. Aliás, é de lembrar o juízo esclarecido de ALFREDO VALADÃO, jurista e historiador consagrado, pai do não menos abalizado Jurista e Historiador HAROLDO VALADÃO, *in verbis*: "Na sessão de 1827, sobre o Voto de Graças, BERNARDO DE VASCONCELOS – começando a se revelar o *Gigante Parlamentar*, de que fala JOAQUIM NABUCO, o fundador do parlamentarismo, de que fala RIO BRANCO – concitava os mineiros a que entrassem na prática do sistema parlamentar, deixando de considerar-se instrumento do Chefe de Estado" (*in* "Da Aclamação à Maioridade", 3.ª ed., Rio, 1973, pág. 230, in princ.).

Constituíam esse Gabinete: Visconde de São Leopoldo, na Pasta do Império; Marquês de Queluz, na dos Estrangeiros e na da Fazenda; Marquês de Nazaré, na da Justiça, sendo substituído, interinamente, pelo Visconde de São Leopoldo, e, depois, pelo Marquês de Valença; na da Guerra, o Marquês de Lajes; e na da Marinha, o Marquês de Maceió (Oficial Superior da Armada FRANCISCO MAURÍCIO DE SOUZA COUTINHO).

Contra o Ministro do Império, a Câmara iniciou, desde logo, processo de *impeachment*, por haver ele violado texto constitucional, expedindo título de cidadão brasileiro a quem não fazia jus ao mesmo (veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1827, vol. 4º; pág. 160, e vol. 5º, pág. 10). Discussão, a seguir, com o Ministro dos Estrangeiros acerca de orçamento (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", vol. 4.º, págs. 164, 200, 201 e 204). Contra o Ministro da Guerra, a Comissão de Constituição, de que participou BERNARDO DE VASCONCELOS, sobre o "deplorável estado da Província do Rio Grande, invadida pelo inimigo" (diz respeito à Guerra da Cisplatina, que acabaríamos perdendo, com repercussão no prestígio do Imperador, como adiante observamos) e também porque o mesmo Ministro, "havendo perdido a opinião pública, em nada era favorável ao Ministro da Guerra, e pelo direito inerente a todos os corpos legislativos, levar perante o trono semelhante representação ..." (Parecer da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, em data de 22 de agosto de 1827; *in op. cit. et loc. cit.*).

A oposição ao 7.º Gabinete não foi menos significativa, embora tenha ele durado dois anos (de 20/11/1827 a 3/12/1829). A Pasta do Império coube ao

Marquês de Olinda (Deputado PEDRO DE ARAÚJO LIMA) até 15/6/1828, quando foi substituído por JOSÉ CLEMENTE PEREIRA, que a acumulou com a da Guerra, a partir de 5/8/1829; a dos Estrangeiros, ao Marquês de Aracati (JOÃO CARLOS AUGUSTO DE OYENHAUSEN); a da Justiça, ao Deputado LÚCIO SOARES TEIXEIRA DE GOUVEIA; a da Fazenda, ao Marquês de Abrantes (Deputado MIGUEL CALMON DU PIN E ALMEIDA); a da Marinha, ao Oficial-General da Armada DIOGO JORGE DE BRITO, substituído, em 30 de maio de 1828, pelo Marquês de Aracati, à sua vez, substituído, em 16 de janeiro de 1829, pelo Oficial-General da Armada MANUEL DE SOUZA MELO ALVIM; e a da Guerra, ao Oficial-General do Exército BENTO BARROSO PEREIRA, Senador, substituído, em 15 de junho de 1828, pelo Oficial-General do Exército FRANCISCO CORDEIRO DA SILVA TORRES, Visconde de Jerumirim, também substituído, 9 dias depois, pelo Oficial-General do Exército JOAQUIM DE OLIVEIRA ALVES, à sua vez, substituído, em 5 de agosto de 1829, pelo Ministro do Império. As várias substituições periódicas, nas Pastas da Marinha e da Guerra, revelavam crise ministerial oriunda não só da pressão crescente da Câmara dos Deputados, como também do insucesso da Guerra da Cisplatina, que acabáramos perdendo após a batalha do Passo do Rosário, em 1827.

Esse Gabinete, qual acima observamos, sofreu, como os anteriores, forte oposição da Câmara dos Deputados, que acusou dois ministros, ambos da Guerra, JOAQUIM DE OLIVEIRA ÁLVARES e JOSÉ CLEMENTE PEREIRA, de haverem praticado atos contrários às leis do Império. Após longos debates, inclusive apresentação à Câmara dos Deputados das defesas dos acusados, foram eles absolvidos (veja "Diário da Câmara dos Senadores", n.º 18, pág. 3; e n.º 31, págs. 1 a 8). Era outra prática parlamentarista – o processo de *impeachment* – que se tentava em nosso país, a fim de responsabilizar os agentes da Coroa que abusavam de seus poderes ministeriais (veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1829, vol. 3.º, págs. 14, 15, 16, 41, 84, 136, 143 e 149; e vol. 4.º, págs. 8, 9, 15, 46, 56, 108, 122, 136, 147 e 162). É de notar que na Câmara dos Deputados, BERNARDO DE VASCONCELOS tomou parte ativa nesses debates, revelando a sua verbosidade irreverente e causticante, a serviço do parlamentarismo.

Aliás, na "Carta aos Senhores Eleitores da Província de Minas Gerais", que expediu em 1828, BERNARDO DE VASCONCELOS já havia apelado para que "os Ministros de Estado venham assistir às discussões da Lei do Orçamento, e das contas de suas respectivas repartições". Defendendo a sua posição, VASCONCELOS observava que "todos estes inconvenientes (referia-se à presença dos Ministros de Estado no plenário) aplainan a medida que venho propor, e se de mais argumentos depende a sua aprovação, lembrarei que ela tem por si a diuturna experiência do Parlamento inglês, que dela tem colhido os mais vantajosos resultados". Na mesma ordem de idéias, notava que "Esta augusta

Câmara não pode temer a presença dos ministros por causa da influência do Governo; argumento que o resolve a Assembléia Constituinte de França a não os admitir nas suas discussões. Qual de nós se curvará a um Ministro de Estado; qual de nós não elevará a sua voz (voz poderosa porque é a da Nação) para interrogar, refutar e argüir os Ministros de Estado? Ah! Venham eles quanto antes, venham depor sua viseira perante a Representação Nacional, venham mostrar ao público suas virtudes, ou seus vícios, sua sentença, ou sua ignorância; senão de seus palácios, asilo de sua imbecilidade. Aqui, Sr. Presidente, aqui perante a Nação venham os ministros expor as necessidades públicas, e propor os necessários remédios. Onde os ministros poderão combater com menos sucesso as liberdades públicas do que neste Santuário, em que tantos Argos têm neles fitos os olhos?". E, por fim, confessa que "sendo aprovada minha indicação, seguiu-se o convite dos Ministros de Estado para assistirem às discussões dos orçamentos de suas respectivas secretarias".

Na sessão de 6 de abril de 1829, BERNARDO DE VASCONCELOS, em resposta à "Fala do Trono", censurou o Gabinete de JOSÉ CLEMENTE PEREIRA, notando que "os brasileiros, nossos constituintes, têm visto com indignação tantos atentados contra o direito das gentes que até nas mais humildes choupanas era esta a voz: o governo sabe de nossa repugnância à guerra, provoca-a indiretamente... na resposta ao discurso convém guardar silêncio? Decerto não, até por se opor a um dos nossos estilos parlamentares" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1829, pág. 12 *usque* 14).

O 8.º Gabinete, que exerceu as funções de 4 de dezembro de 1829 a 18 de março de 1821, com a sua estrutura sobremodo instável, já prenunciava a tempestade que desabaria dentro de um ano e meio, arrastando o próprio Trono. Só a Pasta do Império teve quatro ocupantes – o Senador Marquês de Caravelas, substituído em 12 de agosto de 1830, pelo Senador Visconde de Alcântara (JOÃO INÁCIO DA CUNHA), à sua vez, substituído, em 4 de outubro de 1830, pelo Deputado JOSÉ ANTÔNIO DA SILVA MAIA, igualmente substituído, em 24 de dezembro de 1830, pelo Visconde de Alcântara que retornou ao cargo; a Pasta dos Estrangeiros, teve três titulares – o Marquês de Abrantes, substituído, em 23 de setembro de 1830, pelo Marquês de Paranaguá, também substituído, em 9 de dezembro de 1830, pelo Senador FRANCISCO CARNEIRO DE CAMPOS, irmão do Marquês de Caravelas; a da Fazenda, da mesma forma, três ocupantes – o Senador Marquês de Barbacena, substituído, em 2 de outrubro de 1830, pelo negociante JOSÉ ANTÔNIO LISBOA, também substituído, em 3 de novembro de 1830, pelo Deputado Visconde de Albuquerque (FRANCISCO DE PAULA E HOLANDA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE); e, nas outras pastas, onde não houve substituições – na da Justiça, o Visconde de Alcântara, que a acumulou com a do Império, a contar de 24 de dezembro de 1830, na da Guerra, o Conde de

Rio Pardo (Oficial-General do Exército TOMÁS JUNQUEIRA PEREIRA VALENTE); e na da Marinha, o Marquês de Paranaguá, que a acumulou, durante dois meses, com a dos Estrangeiros.

Contudo, esse Gabinete, que seria o antepenúltimo do Primeiro Império, foi fecundo, apesar das crises políticas que deflagrou. Assim, expediu a Lei de 20 de setembro de 1830, que coibiu o abuso da liberdade de imprensa, e a Lei de 16 de dezembro, do mesmo ano, que mandou executar o Código Criminal do Império, obra de JOSÉ CLEMENTE PEREIRA e BERNARDO DE VASCONCELOS, considerado o mais avançado da época, tendo servido de modelo a códigos americanos e mesmo europeus.

Capítulo XI

O Clímax da Pragmática Parlamentarista Brasileira

Foi o 9.º Gabinete, com duração apenas de dezesseis dias (de 19 de março a 4 de abril de 1831), que provocou a tempestade política que culminou com a abdicação do Imperador. Esse Ministério era da confiança da Câmara dos Deputados, mas não do Imperador. Compunha-se do Visconde de Goiana (BERNARDO JOSÉ DA GAMA), na Pasta do Império; o Senador FRANCISCO CARNEIRO DE CAMPOS, na dos Estrangeiros; do advogado MANUEL JOSÉ DE SOUZA FRANÇA, na da Justiça; do Deputado Visconde de Albuquerque, na da Fazenda; do Oficial-General do Exército JOSÉ MANUEL DE MORAIS, na da Guerra; e do Oficial General do Exército JOSÉ MANUEL DE ALMEIDA, na da Marinha. Era, realmente, um Gabinete inexpressivo, com exceção do Visconde de Albuquerque – que a Câmara impusera ao Imperador, como que provocando o seu arbítrio. Sua Majestade Imperial aceitou o desafio e, em 5 de abril do mesmo ano, organizou outro Ministério, à sua maneira, porém, constituído de notabilidades – cinco marqueses e um visconde, todos senadores.

Assim, na Pasta do Império, o Marquês de Inhambupe (ANTÔNIO LUÍS PEREIRA DA CUNHA), na dos Estrangeiros, o Marquês de Aracati (JOÃO CARLOS AUGUSTO OYENHAUSEN); na da Justiça, o Visconde de Alcântara (JOÃO INÁCIO DA CUNHA); na da Fazenda, o Marquês de Baependi (MANUEL JACINTO NOGUEIRA DA GAMA); na da Guerra, o Marquês de Lajes (JOÃO VIEIRA DE CARVALHO); e na da Marinha, o Marquês de Paranaguá (FRANCISCO VILELA BARBOSA).

O autoritarismo crescente do Imperador, estimulado por seus conselheiros privados, como FRANCISCO GOMES DA SILVA, o Chalaça (veja "Memórias do Conselheiro FRANCISCO GOMES DA SILVA, o Chalaça", caps. 3.º e 7.º, ed. Zélio Valverde, Rio, 1939), culminou com o 7 de abril de 1831. Então, a Câmara dos Deputados, com apoio da tropa, armada pela pena de EVARISTO DA VEIGA (veja "Aurora Fluminse", de 1830 a 1831) e agitada pelo verbo de BERNARDO DE VASCONCELOS (veja "Anais da Câmara dos Deputados", de 1830 a 1831), exigindo do Imperador a reintegração do Gabinete de 19 de março, compeliu-o a abdicar, pois a tentativa de incumbir o Deputado NICOLAU PEREIRA DE

CAMPOS VERGUEIRO de organizar novo Gabinete não surtiu efeito, permanecendo, assim, no poder o "Gabinete dos Medalhões", na conhecida expressão do Barão do Rio Branco, o qual sobreviveu apenas durante 48 horas.

Como observa, com muita perspicácia, MAX FLEIUSS, "a oposição, que se tornou maioria na Câmara, era composta de liberais moderados e exaltados, *de partidários do parlamentarismo britânico* e de alguns federalistas e republicanos" (*in* "Apostilas de História do Brasil", ed. da Livraria do Globo, Porto Alegre, RS, 1934, pág. 303; o grifo é nosso). Em verdade, a abdicação do Imperador resultou de *prática parlamentarista*, visto que o Gabinete da confiança imperial não desfrutava da confiança da Câmara dos Deputados, como ocorre no regime parlamentar. A este, Sua Majestade Imperial era oponente, segundo a sua fórmula "tudo farei para o povo, nada, porém, pelo povo", consagradora do governo pessoal, ou seja, do governo antiparlamentar.

Demais, a perda da Província Cisplatina, cuja conquista em 1821 nos custara tantos esforços, concorreu para o desprestígio popular do Imperador. A desastrosa batalha do Passo do Rosário em 1827, onde a inabilidade militar do Marquês de Barbacena impôs o sacrifício do bravo Barão do Cerro Largo, o Marechal-de-Campo JOSÉ DE ABREU, decepcionou a opinião pública. É sabido que no fragor do entrevero, o Barão foi envolvido pela cavalaria inimiga, sob o comando supremo do general argentino CARLOS MARIA DE ALVEAR, levando aquele a procurar apoio junto do general brasileiro JOÃO CRISÓSTOMO CALADO, que, supondo-o adversário, carregou sobre ele impiedosamente, com todo o ímpeto de sua cavalaria ...

A Regência Provisória, que se seguiu à abdicação imperial, compunha-se do Senador JOAQUIM JOSÉ CARNEIRO DE CAMPOS, Marquês de Caravelas; do General do Exército FRANCISCO DE LIMA E SILVA, a espada do 7 de abril; e do Senador NICOLAU PEREIRA DE CAMPOS VERGUEIRO, o verbo do movimento vitorioso. A "oposição constitucional" de EVARISTO DA VEIGA e BERNARDO DE VASCONCELOS, muito concorreu para o êxito do movimento parlamentar.

A verdade é que, com a Regência, inaugurou-se uma espécie de república "coroada", visto que era ela eletiva e governava em nome do Imperador menor, DOM PEDRO DE ALCÂNTARA.

O Gabinete dessa Regência, constituído em 7 de abril de 1831, foi o mesmo de 19 de março do mesmo ano, que deu origem ao movimento da abdicação, com exceção do Ministro de Estado da Fazenda, que, no 1.º Gabinete era ANTÔNIO FRANCISCO DE PAULA E HOLANDA CAVALCANTI DE

ALBUQUERQUE, Visconde de Albuquerque, tendo sido substituído pelo Senador JOSÉ INÁCIO BORGES.

Apesar de haver durado pouco mais de três meses, esse Gabinete tomou algumas medidas importantes, de que destacamos a Lei de 8 de julho de 1831, declarando sem efeito as disposições legislativas sobre a renda das apólices a metal e troco das notas do Banco do Brasil por apólices, e manda passar, para a Caixa de Amortização, o cofre de depósitos públicos; e a Lei de 14 de junho de 1831, que dispôs sobre a forma da eleição da Regência Permanente e atribuições desta.

A Regência Trina Permanente eleita em 17 de junho de 1831, pela Assembléia Geral, de acordo com o artigo 123 da Constituição, era composta do General do Exército FRANCISCO DE LIMA E SILVA, do Deputado JOSÉ DA COSTA CARVALHO, Marquês de Monte Alegre, e do Deputado JOÃO BRÁULIO MUNIZ.

O 1.º Gabinete dessa Regência foi organizado em 16 de julho de 1831, com os seguintes titulares: na Pasta do Império, o Deputado JOSÉ LINO COUTINHO; na da Justiça, o Deputado DIOGO ANTÔNIO FEIJÓ; na dos Estrangeiros, o Senador FRANCISCO CARNEIRO DE CAMPOS; na da Fazenda, o Deputado BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS; na da Guerra, o Oficial-General do Exército MANUEL DA FONSECA LIMA E SILVA, Barão de Suruí; e na da Marinha, o Lente de Matemática, JOAQUIM JOSÉ RODRIGUES TORRES, Visconde de Itaboraí.

Desse Gabinete, que durou mais de ano, participaram duas figuras novas na esfera governamental – os Deputados Padre DIOGO ANTÔNIO FEIJÓ e BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, ambos dotados de vigorosa personalidade e firme propósito de bem servir à Pátria, mas cada um à sua maneira. BERNARDO DE VASCONCELOS, entretanto, permaneceu no Gabinete menos de um ano, pois, em data de 10 de maio de 1832, foi substituído na Pasta da Fazenda, que até essa data ocupara com esclarecimento e eficiência, por JOAQUIM JOSÉ RODRIGUES TORRES, Visconde de Itaboraí, e FEIJÓ, titular da Pasta da Justiça, acumulou-se com a do Império, a partir de 3 de janeiro de 1832 até 2 de agosto do mesmo ano.

A Câmara dos Deputados, prosseguindo na sua atividade fiscalizadora da ação governamental – tipicamente parlamentarista, apresentou denúncia contra o Ministro FEIJÓ por haver este tomado medidas relativas às "Cartas de Seguro", consideradas a princípio ilegais, mas que, afinal, a Câmara julgou improcedente a referida denúncia (veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1831, vol. 2.º, págs. 5, 16, 43, 57, 66, 77, 93 e 101). E, por ocasião da resposta à "Fala do Trono", renhida discussão se travou no plenário, demonstrando a Câmara o seu firme propósito de

exercer, em toda a plenitude, a sua missão parlamentar de fiscalização e assessoramento do Governo (veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1832, vol. I, págs. 8, 9 e 27; págs. 11 *usque* 26 e 160 *usque* 181).

Não obstante, foi fecunda a ação desse Gabinete, como se verifica das seguintes medidas adotadas:

– Decreto de 11 de agosto de 1831, declarando que os filhos ilegítimos de qualquer espécie podem ser instituídos, por seus pais, herdeiros, em testamento, não havendo herdeiros necessários (obviamente, este ato legislativo consultava os interesses de FEIJÓ).

– Lei de 12 de agosto de 1831, marcando as funções do cargo de tutor do Imperador menor, o Sr. D. PEDRO II, e de suas augustas irmãs.

– Lei de 18 de agosto de 1831, criando as Guardas Nacionais e extinguindo os corpos de milícias, guardas municipais e ordenanças.

– Lei de 4 de outubro de 1831, organizando o Tesouro Público Nacional e as tesourarias das províncias.

– Lei de 27 de outubro de 1831, revogando as cartas régias que mandaram fazer guerra e pôr em servidão os índios.

– Decreto de 5 de outubro de 1831, designando o tope nacional brasileiro.

– Lei de 7 de novembro de 1831, declarando livres todos os escravos vindos de fora do Império e impondo penas aos importadores dos mesmos escravos.

– Decreto de 7 de novembro de 1831, aprovando os novos estatutos para os cursos de Ciências Jurídicas e Sociais do Império.

– Decreto de 21 de fevereiro de 1832, dando regulamento ao Arsenal de Guerra da Corte, Fábrica de Pólvora da Estrela, Arsenais de Guerra e Armazéns de Depósitos de Artigos Bélicos.

O 2.º Gabinete da Regência Trina Permanente teve duração efêmera (de 3 de agosto a 12 de setembro de 1832), e constituiu-se da seguinte forma: na Pasta do Império e, interinamente, na da Fazenda, FRANCISCO DE PAULA E HOLANDA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Visconde de Albuquerque; na da Justiça e, interinamente, dos Estrangeiros, PEDRO DE ARAÚJO LIMA, Marquês de Olinda; na da Guerra e, interinamente, na da Marinha, o Senador BENTO BARROSO

PEREIRA, Oficial-General do Exército. Bem que se poderia denominá-lo de "Ministério das Interinidades"...

Novamente, a Câmara dos Deputados usou da técnica parlamentar de rejeição de medidas propostas por Ministros de Estado. Assim, as de "emissão de apólices" e "proibição de concessão de sesmarias", apresentadas pelo Ministro da Fazenda, as quais foram energicamente criticadas pelo plenário (veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1832, vol. II, págs. 171/s).

O 3.º Gabinete durou mais de dois anos (de 13 de setembro de 1832 a 15 de janeiro de 1835) e foi dos mais fecundos da Regência. Constitui-se do Deputado NICOLAU PEREIRA DE CAMPOS VERGUEIRO, na Pasta do Império, tendo sido substituído, em 14 de maio de 1833, pelo Deputado AURELIANO DE SOUZA E OLIVEIRA COUTINHO, Visconde de Sepetiba, à sua vez, substituído, em 7 de outubro de 1833, pelo Deputado ANTÔNIO PINTO CHICHORRO DA GAMA; na da Justiça, HONÓRIO HERMETO CARNEIRO LEÃO, Marquês de Paraná, substituído, em 14 de maio de 1833, por CÂNDIDO JOSÉ DE ARAÚJO VIANA, Marquês de Sapucaí, a sua vez, substituído, em 4 de junho do mesmo ano, pelo referido AURELIANO; na dos Estrangeiros, BENTO DA SILVA LISBOA, Barão de Cairu, substituído, em 23 de fevereiro de 1834, pelo mencionado AURELIANO COUTINHO; na da Fazenda, o aludido NICOLAU VERGUEIRO, substituído, em 14 de dezembro de 1832, pelo mencionado ARAÚJO VIANA, também substituído, em 2 de junho de 1834, por CHICHORRO DA GAMA, que, por sua vez, o foi, em data de 7 de outubro do mesmo ano, por MANUEL DO NASCIMENTO CASTRO E SILVA; na da Marinha, ANTERO JOSÉ FERREIRA DE BRITO, Barão de Tramandaí, substituído, em 7 de novembro de 1832, por JOAQUIM JOSÉ RODRIGUES TORRES, Visconde de Itaboraí, que foi sucedido, em 30 de junho de 1834, por ANTÔNIO JOSÉ FERREIRA DE BRITO; e na da Guerra, o já mencionado ANTERO DE BRITO, Oficial-General do Exército.

Bem se percebe a influência da Câmara dos Deputados na organização desse Gabinete, em sua quase totalidade composto de membros da Câmara Baixa, salvo NICOLAU VERGUEIRO, senador, e ANTERO DE BRITO, militar.

Realmente, atos legislativos de grande significação política foram expedidos, como a Lei de 12 de outubro de 1832, que deu poderes aos deputados para reformarem a Constituição; a Lei de 25 de novembro de 1832, que mandou executar o Código de Processo Criminal; e a Lei de 12 de agosto de 1834, que promulgou o Ato Adicional.

Esta Lei introduziu profundas modificações na Constituição do Império, das quais destacamos: a) transformação dos conselhos gerais das províncias em assembléias provinciais, com atribuições legislativas mitigadas (Lei de 12/8/1834,

art. 1.º *usque* 20); b) substituição da Regência Trina Permanente, nomeada pela Assembléia Geral, por uma Regência Una, eletiva e temporária, com mandato de 4 anos (arts. 26 *usque* 29); c) supressão do Conselho de Estado (art. 32); d) consagração da pragmática parlamentarista de o Ministro de Estado do Império, e, na sua falta ou impedimento, o da Justiça, vir a substituir o Regente que teria naqueles uma espécie de Primeiro-Ministro de fato. A verdade é que, apesar de não haver passado este Ato, de uma transação entre *exaltados* (federalistas e republicanos) e *restauradores* (unitários e saudosistas) – revela, mais uma vez, a força política da Assembléia Geral, sob a influência de BERNARDO DE VASCONCELOS, EVARISTO DA VEIGA, NICOLAU VERGUEIRO e outros liberais simpáticos ao sistema parlamentar.

BERNARDO DE VASCONCELOS, como EVARISTO DA VEIGA, foi dos mais ardorosos defensores da lei que conferiu certa autonomia às províncias do Império. Pelas colunas do "Sete de Abril" – que fundara após a abdicação para prevenir o retorno ao governo pessoal – sustentou vigorosa campanha em prol do Ato Adicional. Secundando a ação de VASCONCELOS, nas páginas de "Aurora Fluminense", EVARISTO DA VEIGA, tão esclarecido quanto impetuoso, advogou a mesma causa, com a sua pena fulgurante.

O 4.º Gabinete foi constituído em 16 de janeiro de 1835, com a seguinte composição: na Pasta do Império, o Deputado MANUEL DO NASCIMENTO CASTRO E SILVA, substituído, em 20 de janeiro do mesmo ano, pelo Deputado JOAQUIM VIEIRA DA SILVA E SOUZA, sendo que o primeiro a acumulou com a da Fazenda, desde 7 de outubro de 1834, e o segundo, a da Marinha até 17 de março do mesmo ano; nas da Justiça e Estrangeiros, o Deputado MANUEL ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas; na da Marinha, o Oficial-General do Exército JOÃO PAULO DOS SANTOS BARRETO, que serviu até 14 de março de 1835, quando foi substituído pelo referido SILVA E SOUZA, que permaneceu apenas três dias na Pasta, quando foi nomeado definitivamente o Oficial-General da Armada JOSÉ PEREIRA PINTO; e na da Guerra, o mencionado SANTOS BARRETO, substituído interinamente, em 15 de março de 1835, pelo aludido SILVA E SOUZA, e efetivamente em 16 do mesmo mês e ano, pelo Oficial-Superior do Exército JOSÉ FÉLIX PEREIRA PINTO DE BORGES, Barão de Itapicuru-Mirim.

Entre os atos legislativos expedidos por este ministério, vale salientar a Lei n.º 4, de 10 de junho de 1835, determinando as penas com que devem ser punidos os escravos que matarem, ferirem ou cometerem outra qualquer ofensa física contra seus senhores etc ... estabelecendo regras sobre o processo; e a Lei n.º 57, de 6 de outubro de 1835, proibindo o estabelecimento de morgados, capelas ou quaisquer outros vínculos, extinguindo os existentes e providenciando sobre os bens que deixaram de ser vinculados.

Note-se que esse Ministério serviu de traço de união entre a Regência Trina Permanente e a Regência Una Eletiva, que passamos a estudar a seguir.

O Senador DIOGO ANTÔNIO FEIJÓ foi eleito Regente, com mandato de 4 anos, de acordo com o Ato Adicional, em data de 7 de abril de 1835, mas só tomou posse do cargo em 12 de outubro do mesmo ano, tendo concorrido com o Senador HOLANDA CAVALCANTI, a quem derrotou com mais de 500 votos.

Em data de 14 de outubro de 1835, organizou o seu primeiro Gabinete, assim constituído: o Deputado ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU, Visconde de Abaeté, nas Pastas do Império e da Justiça; o Deputado MANUEL ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas, na dos Estrangeiros; o Deputado MANUEL DO NASCIMENTO CASTRO E SILVA, na da Fazenda; e o Oficial-General do Exército MANUEL DA FONSECA LIMA E SILVA, Barão de Suruí, nas da Marinha e da Guerra. Apenas com quatro Ministros de Estado, esse Gabinete revelava o firme propósito do Regente de governar pessoalmente, tal como o fizera o 1.º Imperador. Aliás, o temperamento de FEIJÓ – autoritário, intolerante e probo – era incompatível com o "Governo de Gabinete", que deve emanar da vontade da maioria da Câmara dos Deputados e fundar-se no debate e deliberação livres. Como observa OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA, "o governo da maioria era absoluto e subversivo no Brasil, além de inconstitucional ... e o nosso governo era monárquico, isto é, de um só", no juízo de FEIJÓ (*in* "DIOGO ANTÔNIO FEIJÓ", ed. José Olímpio, 1942, pág. 223).

Decorridos apenas três meses e quatro dias, o Regente constitui mais dois gabinetes (de fevereiro de 1836 a maio de 1837) – usando da mesma técnica, isto é, acumulação de pastas, interinidade nos cargos e livre escolha entre os seus amigos, quais MANUEL DA FONSECA LIMA E SILVA, ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU e MANUEL DO NASCIMENTO CASTRO E SILVA, entre outros, que se revezavam nas pastas, em intervalos curtos, como marionetes políticas.

Contra essa oligarquia de amigos e serviçais, fiéis ao intento de governo pessoal do Presidente "coroado", rebelou-se o espírito liberal e parlamentar de BERNARDO DE VASCONCELOS, sempre apoiado pelo intimorato e intemerato EVARISTO DA VEIGA. Ambos iniciaram tremendo bombardeio verbal e escrito, diariamente, contra FEIJÓ, quer nas colunas do "Aurora Fluminense" e "Sete de Abril", quer em discursos ardorosos na Câmara dos Deputados (veja "Anais da Câmara dos Deputados", anos de 1835 e 1836, bem como a "Aurora" e o "Sete" dos mesmos anos).

O 4.º Gabinete organizado por FEIJÓ, em 16 de maio de 1837, surgiu sob os impactos do referido bombardeio político, devendo durar pouco e ser arrastado

pela queda da regência do padre "republicano". Embora composto de grandes figuras da vida política, como MANUEL ALVES BRANCO nas Pastas do Império e da Fazenda; e FRANCISCO GÉ ACAIABA DE MONTEZUMA, Visconde de Jequitinhonha, nas da Justiça e dos Estrangeiros – não logrou esse Ministério sobreviver à tempestade político-parlamentar que desabou sobre ele.

FEIJÓ, percebendo que ficara em minoria na Câmara dos Deputados, nomeou Ministro do Império a PEDRO DE ARAÚJO LIMA, que chefiava a oposição parlamentar – com o que o Regente seguiu, contra a sua vontade, a conhecida pragmática parlamentarista, que manda entregar o governo ao líder da maioria na Câmara Baixa.

Era mais uma vitória na luta de BERNARDO DE VASCONCELOS e seus seguidores, para implantar no país, mesmo contra texto expresso da Constituição do Império, o governo realmente democrático, que é o parlamentar, pois, de acordo com o artigo 30 do Ato Adicional, o Regente transferiu o Poder ao novo Ministro do Império.

Com toda a razão, observou MAX FLEIUSS que "vendo FEIJÓ baldados todos os seus esforços para sufocar pelas armas os rebeldes no Sul e, por outro lado, impedido de dominar o oposicionismo parlamentar, diante da reação formidável que contra seu governo se erguera no seio do partido, cujos membros mais influentes eram PEDRO DE ARAÚJO LIMA, BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, HONÓRIO HERMETO CARNEIRO LEÃO, RODRIGUES TORRES, PAULINO DE SOUZA e CALMON, resignou o cargo de Regente a 19 de setembro de 1837" (*in op. cit.*, pág. 324). Não menos categórico é OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA, que transcreve a carta de FEIJÓ a ARAÚJO LIMA, resignando o cargo de Regente, e o manifesto à Nação, confessando a impossibilidade de continuar por falta de apoio parlamentar (*in op. cit.*, pág. 257/s).

Como Regente interino, ARAÚJO LIMA ocupou o Poder até 22 de abril de 1838, quando o elegeram efetivo, tendo tomado posse do cargo em 9 de outubro do mesmo ano.

Do 1.º Gabinete de ARAÚJO LIMA, constituído em 19 de setembro de 1837, participou BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, acumulando as duas principais Pastas (Império e Justiça) do Governo, pela segunda vez; na dos Estrangeiros, o Deputado ANTÔNIO PEREGRINO MACIEL MONTEIRO, 2.º Barão de Itamaracá; na da Fazenda, o Deputado MIGUEL CALMON DU PIN E ALMEIDA, Marquês de Abrantes; na da Marinha, o Deputado JOAQUIM JOSÉ RODRIGUES TORRES, Visconde de Itaboraí, que a acumulou com a da Guerra, a partir de 5 de março de 1839, quando deixou esta o Deputado SEBASTIÃO DO REGO BARROS.

Esse Gabinete foi denominado, pelo Visconde de São Leopoldo, de "Ministério das Capacidades", tendo em vista a experiência política dos seus titulares.

Na sessão de 23 de setembro de 1837, o Ministro da Fazenda, respondendo à interpelação do Deputado ÁLVARES MACHADO, expôs o programa do novo Governo, acentuando que "a administração atual se sujeita a todas as condições que o governo representativo exige; por conseqüência, o apoio dos representantes da Nação, é indispensável; *assim que esse apoio lhe faltar, ela se retirará.* A administração atual quer manter a Constituição, o Ato Adicional e as leis; por conseqüência, vai ela revogando, e há de revogar, todos os decretos e ordens opostos à mesma Constituição, ao Ato Adicional e às leis" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1837, vol. II, págs. 569 *usque* 576). Bem se percebe o caráter democrático e parlamentar do Governo do Marquês de Olinda, que prometia atuar de acordo com a Constituição, o Ato Adicional e demais leis vigentes, que o Governo FEIJÓ havia menosprezado. Com isso, respeitaria a vontade da maioria parlamentar, ensaiando o "Governo de Gabinete". Então, BERNARDO DE VASCONCELOS teve ensejo de criar o Colégio Pedro II e o Arquivo Nacional, que têm prestado grandes serviços ao Brasil.

Durante um ano e sete meses, o Marquês de Olinda governou com tranqüilidade, fiel ao seu programa político; mas, a partir do 2.º Gabinete, que subiu ao Poder em 16 de abril de 1839, recrudesceram as crises parlamentares. A própria organização do Gabinete, que se compunha apenas de três ministros, acumulando uma ou duas pastas, bem o revelava: o Senador FRANCISCO DE PAULA DE ALMEIDA E ALBUQUERQUE, nas Pastas do Império e da Justiça; o Lente de Matemática CÂNDIDO BATISTA DE OLIVEIRA, nas dos Estrangeiros e da Fazenda; e o Oficial-General da Armada JACINTO ROQUE DE SENA PEREIRA, nas da Marinha e da Guerra, sendo que nesta última foi substituído, em 16 de maio de 1839, pelo Senador JOÃO VIEIRA DE CARVALHO, Marquês de Lajes.

É que o Regente encontrou dificuldade para obter apoio parlamentar ponderável. Esse 2.º Gabinete manteve-se no poder por 4 meses e meio; pois, em 1.º de setembro, organizou-se o 3.º Gabinete, integrado pelo Magistrado MANUEL ANTÔNIO GALVÃO, com a Pasta do Império, substituído, em 2 de maio de 1840, por FRANCISCO RAMIRO DE ASSIS COELHO que a acumulou com a da Justiça; o Senador CAETANO MARIA LOPES GAMA, Visconde de Maranguape, na dos Estrangeiros; o Senador MANUEL ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas, na da Fazenda; o Oficial-General da Armada JACINTO ROQUE DE SENA PEREIRA, na da Marinha; e o Senador JOÃO VIEIRA DE CARVALHO, Marquês de Lajes, na da Guerra.

Coube-lhe a delicada tarefa de promulgar a Lei Interpretativa do Ato Adicional (Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840), que, desde 1837, se arrastava no Parlamento (Veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1837, vol. II, págs. 64/s). Realmente, o projeto dessa lei encontrou muita resistência na Assembléia Geral, porque, sob pretexto de *interpretar*, isto é, revelar o verdadeiro sentido e alcance do Ato Adicional, acabou restringindo as franquias asseguradas às assembléias provinciais, como se verifica do seu texto.

Assim, o art. 1.º da Lei Interpretativa restringiu a competência das câmaras municipais, quando pretendeu interpretar os vocábulos *polícia* e *econômico*; os arts. 2.º e 3.º restringiram a competência das assembléias provinciais, com relação a empregados públicos; os arts. 4.º, 5.º e 6.º, ao cuidarem da suspensão dos magistrados do exercício das funções, limitaram a ação das referidas assembléias; tanto quanto o art. 7.º, que admitiu mais um caso de veto sem rejeição limitada.

Interessante é que o "campeão do liberalismo", BERNARDO DE VASCONCELOS, que fora um dos baluartes do Ato Adicional, defendeu a Lei Interpretativa no Senado, onde ingressara em 1838. É sabido que a dita lei era de origem conservadora, senão reacionária pois cassava parte da autonomia provincial assegurada pelo Ato Adicional. Na sessão de 8 de julho de 1840, VASCONCELOS confessou que "não queria suicidar-se, mas queria interpretá-lo (refere-se ao Ato Adicional), porque as assembléias provinciais estavam construindo uma verdadeira Babel" (*in* "Diário da Câmara dos Senadores", de 8 de julho de 1840). Em verdade, a Lei Interpretativa veio coibir abusos cometidos pelas assembléias, à sombra do Ato Adicional – como observou o Visconde do Uruguai (PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA), no seu conhecido *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (veja ed. da Imprensa Nacional, 1960, págs. 378/s).

O 4.º Gabinete do Marquês de Olinda – o último da Regência – foi constituído em 18 de maio de 1840, com bastante dificuldade, como o anterior. A Pasta do Império foi ocupada pelo Senador CAETANO MARIA LOPES GAMA, Visconde de Maranguape, que foi substituído, em 22 de julho do mesmo ano, pelo Senador BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, que pela terceira vez participava do Governo; a da Justiça, pelo Magistrado JOSÉ ANTÔNIO DA SILVA MAIA, substituído, em 23 do mesmo mês e ano, pelo Deputado PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA, Visconde do Uruguai; a dos Estrangeiros, pelo referido LOPES GAMA, que assim acumulou duas pastas, por algum tempo; a da Fazenda, pelo mencionado SILVA MAIA, que também acumulou duas pastas; a da Marinha, pelo Oficial-General da Armada JACINTO ROQUE DE SENA PEREIRA, substituído, em 23 de maio do mesmo ano, por JOAQUIM JOSÉ RODRIGUES TORRES, Visconde de Itaboraí; e a da Guerra, pelo Oficial-General do Exército SALVADOR JOSÉ MACIEL.

É de notar que esse Gabinete, que se constituiu ao apagar as luzes da Regência, ressentiu-se dos mesmos defeitos dos anteriores em momentos de crise; acumulação de pastas e interinidade dos titulares, o que revelava falta de apoio parlamentar, como acima foi acentuado.

Por isso, a oposição não perdeu tempo. Na Câmara dos Deputados, LIMPO DE ABREU, Visconde de Abaeté, e ACAIABA DE MONTEZUMA, Visconde de Jequitinhonha, iniciaram a luta parlamentar. Ao primeiro respondeu o Ministro da Guerra, justificando o programa do Governo, e ao segundo, o Ministro da Marinha, no mesmo sentido (veja "Anais da Câmara dos Deputados", 1840, vol. I, págs. 616 *usque* 645; e págs. 836 *usque* 859). Isso revelava que o Parlamento continuava a influir, cada vez mais, na organização do Gabinete e na execução do programa governamental – técnicas tipicamente parlamentaristas.

Capítulo XII

A Maioridade do Imperador e o Reforço da Pragmática Parlamentarista

Em data de 23 de julho de 1840, foi decretada a maioridade do Príncipe DOM PEDRO DE ALCÂNTARA, que subiu ao Trono com o nome de DOM PEDRO II. Tinha ele apenas 14 anos, 7 meses e 21 dias, quando a Constituição fixava a idade de 18 anos completos, para a aquisição da capacidade política imperial (art. 126). A rigor, a declaração da maioridade imperial exigia prévia reforma da Constituição, porque o art. 178 a dispensava somente em não se tratando de "limites e atribuições respectivas dos poderes políticos" e de "direitos políticos individuais dos cidadãos" – quando, obviamente, cuidava-se dessas matérias. Porém, mais que a força abstrata das normas, puderam os acontecimentos políticos. A lição de M.T. CÍCERO – *salus populi suprema lex est* – mais uma vez era consagrada.

O Regente Marquês de Olinda, tendo nomeado, em 22 de julho de 1840, a BERNARDO DE VASCONCELOS Ministro do Império e adiado as sessões da Assembléia Geral, provocou rebelião dentre os parlamentares, sob a liderança dos irmãos ANDRADAS, ANTÔNIO CARLOS e MARTIM FRANCISCO. O primeiro, depois de haver pronunciado veemente discurso contra a Regência, conclamou, pateticamente, o plenário da Câmara e as galerias, nestes termos: "Quem for brasileiro siga-me para o Senado"! Estava feita a rebelião ...

No dia seguinte, isto é, em 23 de julho de 1840, convocada que fora a Assembléia Geral, sob a presidência do Marquês de Paranaguá, declarou este, em nome da representação nacional, maior o Príncipe DOM PEDRO DE ALCÂNTARA, pondo fim, em definitivo, à República "coroada", sem forma nem figura parlamentar.

Como bem observou ALFREDO VALADÃO, "quando a reação conservadora, que assim se formou, chegou ao ponto de ferir de frente o Ato Adicional, com a Lei de Interpretação, os liberais apelaram para DOM PEDRO II, proclamando, num lance revolucionário, a Maioridade" (*in op. cit.*, pág. 251). Em verdade, na exata conceituação do saudoso Mestre, "era a democracia coroada

que, de fato, a revolução proclamava até que viesse a república, expressão máxima da liberdade americana" (*ib*).

No 1.º Gabinete do 2.º Império (melhor que 2.º Reinado), que se constituiu em 24 de julho de 1840, ocupou a Pasta do Império, o Deputado ANTÔNIO CARLOS RIBEIRO DE ANDRADA MACHADO E SILVA; a da Justiça, o Deputado ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU, Visconde de Abaeté; a dos Estrangeiros, o Deputado AURELIANO DE SOUZA E OLIVEIRA COUTINHO, Visconde de Sepetiba; a da Fazenda, o Deputado MARTIM FRANCISCO DE PAULA E HOLANDA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Visconde de Albuquerque; e a da Guerra, o Senador FRANCISCO DE PAULA CAVALCANTI E ALBUQUERQUE, Visconde de Suassuna. Constituído pelos mais célebres homens públicos do momento, foi cognominado, com razão, de "o Ministério das Celebridades".

ANTÔNIO CARLOS, na sessão da Câmara de 29 de julho do mesmo ano, expôs o programa do Gabinete, acentuando que "a administração é solidária, um por todos e todos por um; responderá pelos atos praticados ... em todas as coisas que se tratam em conselho, cada um responde pelos atos dos outros" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1840, vol. II, págs. 399 *usque* 406). Também acentuou que "se o Gabinete não dispuser do apoio e confiança das Câmaras, e se não puder seduzir as Câmaras ou a Nação aos seus princípios administrativos, há de retirar-se" (*ib*). Era a consagração de outra pragmática parlamentarista, a da confiança permanente da maioria parlamentar para a constituição do Governo. E terminou a sua longa e eloqüente oração com este juramento formal e solene: "Saiba, porém, a Casa, desde já, que eu não mudo de juízo de um dia para outro. Estes cabelos brancos embranqueceram até agora nos conselhos da verdade e da virtude; de pequenas coisas não faço caso. Parece que tenho satisfeito" (*ib*).

Eis porque o "Campeão do Liberalismo" parlamentar, BERNARDO DE VASCONCELOS, retornou à liça, empunhando a pena, já agora, em "Sentinela da Monarquia", em cujo cabeçalho se lia a divisa, "A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada – Viva o Imperador!". No "Sete de Abril", fustigara a regência de FEIJÓ, até o seu aniquilamento; agora, na "Sentinela", reverenciava a pessoa de Sua Majestade Imperial, como símbolo do constitucionalismo representativo e parlamentar.

Não obstante, o 1.º Gabinete da Maioridade durou apenas oito meses, porque, em 23 de março de 1841, organizou-se o 2.º Gabinete, com a seguinte composição: na Pasta do Império, o Senador CÂNDIDO JOSÉ DE ARAÚJO VIANA, Marquês de Sapucaí; na da Justiça, o Deputado PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA, Visconde do Uruguai; na dos Estrangeiros, o Deputado AURELIANO DE SOUZA

E OLIVEIRA COUTINHO, Visconde de Sepetiba; na da Fazenda, o Senador MIGUEL CALMON DU PIN E ALMEIDA, Marquês de Abrantes; na da Marinha, o Senador FRANCISCO VILELA BARBOSA, Marquês de Paranaguá; e na da Guerra, o Deputado JOSÉ CLEMENTE PEREIRA.

Bem se percebe que nesse Gabinete, como no anterior, inexistiam acumulações de pastas e interinidade, nos cargos de Ministro de Estado – o que demonstrava organicidade e divisão do trabalho, pressupostos da estabilidade ministerial, oriunda certamente da confiança parlamentar.

Esse 2.º Gabinete, que bem poderia denominar-se "o Ministério das Notabilidades", pelos talentos e virtudes de seus membros, expediu duas leis importantes: a que instituiu novamente o Conselho de Estado (Lei n.º 234, de 23/11/1841) e a que dissolveu a Câmara dos Deputados (Lei de 1.º/5/1842). Na exposição de motivos, desta última lei, lê-se que "a atual Câmara dos Deputados, Senhor, não tem força moral indispensável para acreditar seus atos e fortalecer, entre nós, o sistema representativo. Não pode representar a opinião do País, porque a expressão da vontade eleitoral e das necessidades públicas, somente a pode produzir a liberdade dos votos. A existência dessa Câmara *não é compatível com a idéia de um Governo regular*, porque nela predominam homens que, pondo de partes os meios constitucionais, não recuam diante de atos que subvertem todas as idéias de organização social. *Invadem, usurpam e tendem a constranger*, no exercício de suas atribuições, *outros Poderes do Estado*" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1842, vol. único, pág. 88; os grifos são nossos). É que a Câmara de então, dominada pela demagogia partidária, encaminhava-se para um tipo singular de "Convenção Nacional", ao modo do que ocorrera na França, sob a influência de ROBESPIERRE e SAINT-JUST. Havia mister reagir energicamente contra esse estado de coisas, tão breve quanto possível.

O "Fundador do Parlamentarismo" (BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS) aplaudiu as medidas governamentais, como se verifica de seus pronunciamentos no Senado e na "Sentinela" (Veja "Diário da Câmara dos Senadores", novembro, 1841; e "Sentinela da Monarquia", dezembro, 1841). VASCONCELOS estava coerente com as suas idéias de parlamentarista convicto, porque, nesse regime, a dissolução da Câmara é uma das técnicas que restabelecem o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, dado que, do ato dissolutório, o Chefe de Estado apela para o eleitorado através de novas eleições, tal como aconteceu em 1842.

Ocorre que as províncias de São Paulo (em 17 de maio de 1842) e de Minas Gerais (em 10 de junho de 1842), não se conformaram com a dissolução da Câmara dos Deputados, rebelando-se contra o governo central, respectivamente,

sob as lideranças do Brigadeiro RAFAEL TOBIAS DE AGUIAR e de TEÓFILO OTONI. Por isso, as eleições para a nova Câmara foram adiadas, de acordo com o Decreto de 27 de junho de 1842.

O Gabinete, apoiado na espada brava e generosa do, então, Brigadeiro LUÍS ALVES DE LIMA E SILVA, Barão de Caxias, repeliu as rebeliões paulista e mineira, sufocando-se em poucos meses, tal como, anteriormente, fizera-o a Regência com os "cabanos" no Pará e os "balaios" no Maranhão, mercê dessa mesma espada gloriosa, verdadeiro "ramo de oliveira", restabelecendo a paz e assegurando a unidade da Pátria.

Entrementes, BERNARDO DE VASCONCELOS velava pela segurança e tranqüilidade de Sua Majestade Imperial, o Senhor DOM PEDRO II, como sentinela da monarquia que o era, vigilante em sua guarita publicitária. Com destemor e menosprezo, respondeu, nas colunas de seu periódico e na tribuna do Senado, às acusações que lhe faziam os seus adversários, de participação no movimento de Ouro Preto. Mas aplaudiu a dissolução da Câmara com a imediata consulta ao povo, através do processo eleitoral, pois se tratava de prática genuinamente parlamentarista.

Esse 2.º Gabinete da Maioridade foi dos mais fecundos. Começou prorrogando a data de reunião da Assembléia Geral, pelas razões acima referidas, a qual ocorreu em 1.º de janeiro de 1843. Outros atos orgânicos, de grande significação, foram expedidos: a Lei n.º 261, de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal, e o famoso Regulamento n.º 120, de 31 de janeiro de 1842, disciplinando o procedimento policial-criminal, bem como o Regulamento n.º 143, de 15 de março de 1842, dispondo sobre o procedimento civil.

O 3.º Gabinete da Maioridade, que se constituiu em 23 de janeiro de 1843, com três Conselheiros de Estado nas três principais Pastas – Império, o ex-Procurador da Coroa JOSÉ ANTÔNIO DA SILVA MAIA; Justiça, o Senador HONÓRIO HERMETO CARNEIRO LEÃO, Marquês do Paraná, que acumulou com a dos Estrangeiros até 8 de junho de 1843, quando foi substituído pelo Deputado PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA, Visconde do Uruguai; na Pasta da Fazenda, o Deputado JOAQUIM FRANCISCO VIANA; na da Marinha, o Deputado JOAQUIM JOSÉ RODRIGUES TORRES, Visconde de Itaboraí, que foi substituído pelo Oficial-General do Exército SALVADOR JOSÉ MACIEL, tendo acumulado essa Pasta com a da Guerra. Mais uma vez, manifestavam-se os vícios orgânicos de alguns gabinetes anteriores, isto é, a acumulação de pastas e a interinidade de seus titulares.

Coube ao Ministro RODRIGUES TORRES, na sessão de 23 de janeiro de 1843, em reposta à interpelação do Deputado CARNEIRO DA CUNHA, traçar as linhas gerais do novo Governo, numa demonstração inconcussa de pragmática parlamentarista. O Ministro da Marinha acentuou que "sentia a necessidade que tem o Governo de expor, com toda a lealdade, os seus princípios, *a fim de que a Câmara possa dar-lhe ou retirar-lhe o seu apoio.* O Ministério e o País têm necessidade disso, o País tem necessidade de um Ministério fortemente organizado. *Fortemente apoiado pelo Corpo Legislativo*, e não deseja que a Câmara se mostre dúbia por considerações quaisquer. Ela deve *manifestar com muita energia o seu pensamento*, para que assim possamos ser um Governo que, *sustentado pela Câmara*, possa promover a felicidade da Nação. Tenho, portanto, necessidade de ser franco, de expor com toda a liberdade, os princípios do Gabinete sobre quaisquer questões pendentes" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1843, vol. I, págs. 347 *usque* 349; os grifos são nossos). O Ministro RODRIGUES TORRES definiu, lapidarmente, a ação parlamentarista do Gabinete, com o que consolidou o princípio, há muito estabelecido, de que não era possível governo livre sem apoio da Câmara dos Deputados.

Não obstante, o 3.º Gabinete durou pouco mais de um ano, pois, já em 2 de fevereiro de 1844, apresentava-se o 4.º Gabinete da Maioridade, assim constituído: na Pasta do Império, o Senador JOSÉ CARLOS PEREIRA DE ALMEIDA TORRES, Visconde de Macaé, também Conselheiro de Estado; na da Justiça, o Senador e Conselheiro de Estado MANUEL ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas, acumulando esta Pasta com a da Fazenda, mas foi substituído naquela pelo Senador MANUEL ANTÔNIO GALVÃO; na dos Estrangeiros, o Magistrado ERNESTO FERREIRA FRANÇA; na da Marinha, o Deputado JERÔNIMO FRANCISCO COELHO, substituído, em 23 de maio de 1844, pelo Senador ANTÔNIO FRANCISCO DE PAULA E HOLANDA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Visconde de Albuquerque; e na da Guerra, o referido Deputado JERÔNIMO FRANCISCO COELHO, que a acumulou com a da Marinha até 23 de maio mencionado.

O Ministro JERÔNIMO FRANCISCO COELHO, na sessão da Câmara dos Deputados de 17 de maio de 1844, em resposta a um deputado interpelante, esclareceu que "a Câmara tem manifestado a necessidade de ouvir da boca do próprio Ministro o seu credo político" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1844, vol. I, pág. 160). E, mais adiante, que "na atualidade, a exposição da política ministerial é uma rigorosa necessidade ... e satisfazer, como me impôs, a exigência da câmara"(*ib*, pág. 161).

Novamente a Câmara, como em 1842, aspirava a um regime de "Convenção Nacional", o que levou o Governo a dissolvê-la por Decreto Imperial de 24 de

maio de 1844, convocando outra para reunir-se em 1.º de janeiro de 1845. Mais uma vez, manifestava-se a pragmática parlamentarista da dissolução cameral, consolidando com isso o nosso incipiente sistema parlamentar.

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.

Capítulo XIII

A Criação do Cargo de Presidente do Conselho de Ministros

Em 26 de maio de 1845, subiu ao Poder o 5º Gabinete da Maioridade, que devia expressar a vontade da maioria da Câmara dos Deputados e do Senado. Em verdade, fê-lo porque, sendo a maioria parlamentar bastante instável, gerou um Gabinete inseguro. De início, apenas quatro ministros: o Senador e Conselheiro de Estado JOSÉ CARLOS PEREIRA DE ALMEIDA TORRES, Visconde de Macaé, na Pasta do Império, em que foi substituído interinamente, em 29 de setembro do mesmo ano, pelo Senador e Conselheiro de Estado MANUEL ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas, que acumulou esta Pasta com a da Fazenda; na da Justiça, o referido ALMEIDA TORRES, que foi substituído, em 5 de outubro de 1845, pelo Deputado ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU, Visconde de Abaeté, à sua vez, substituído, em 26 de abril de 1846, por JOAQUIM MARCELINO DE BRITO; na dos Estrangeiros, o aludido LIMPO DE ABREU, acumulando-a, por algum tempo, com a da Justiça; na da Marinha, o Senador ANTÔNIO FRANCISCO DE PAULA E HOLANDA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Visconde de Albuquerque, que a acumulou com a da Guerra.

Esse Gabinete, que atuou durante menos de um ano, nada fez de fecundo.

Em data de 2 de maio de 1846, foi organizado o 6.º Gabinete da Maioridade, com a seguinte composição: na Pasta do Império, o Deputado JOAQUIM MARCELINO DE BRITO; na da Justiça, o Deputado JOAQUIM FERNANDES TORRES, substituído, em 17 de maio de 1847, por CAETANO MARIA LOPES GAMA, Visconde de Maranguape; na dos Estrangeiros, o Conselheiro BENTO DA SILVA LISBOA, Barão de Cairu; na da Fazenda, o Senador HOLANDA CAVALCANTI, substituído, em 22 de maio de 1847, pelo Deputado FERNANDES TORRES, acumulando-a com a da Justiça, por algum tempo; na da Marinha, o mencionado HOLANDA CAVALCANTI, substituído, em 20 de maio de 1847, pelo Deputado JOÃO PAULO DOS SANTOS BARRETO; e na da Guerra, o aludido Deputado SANTOS BARRETO, que a acumulou com a da Marinha, temporariamente.

Coube, mais uma vez, a HOLANDA CAVALCANTI, brilhante orador parlamentar, responder à interpelação feita ao novo Governo, na sessão de 7 de maio de 1846. O Ministro da Fazenda, assim, declarou que "eram os seus desejos e os do Governo que os nobres deputados apontem esses desvios dos princípios professados, pois *a administração deseja a conservação da Câmara*, sem fazer diferenças dos lados que, porventura, existam; e eu protesto que, para seguir aqueles princípios, hei de acatar a honrosa escolha que Sua Majestade Imperial se dignou fazer de mim para a repartição a meu cargo" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1846, vol. I, pág. 27; os grifos são nossos). A pragmática parlamentarista de governar, tanto quanto possível, de acordo com a Câmara dos Deputados, estava consolidada, para gáudio de BERNARDO DE VASCONCELOS.

O 7.º Gabinete da Maioridade, que foi constituído em 22 de maio de 1847, desempenhou alta missão histórica, qual a de instituir a Presidência do Conselho de Ministros, que deu configuração definitiva ao pragmático parlamentarismo brasileiro.

A maior figura desse Gabinete foi o Senador e Conselheiro ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas, que, por três vezes, no período de 6 meses, ocupou a Pasta do Império, cumulativamente com a da Fazenda. Na primeira pasta, foi substituído, em 20 de julho de 1847, por FRANCISCO DE PAULA SOUZA E MELO, e a 20 de outubro do mesmo ano, por NICOLAU PEREIRA DE CAMPOS VERGUEIRO. A Pasta da Justiça foi ocupada pelo referido Senador CAMPOS VERGUEIRO, substituído, em 1.º de janeiro de 1848, por SATURNINO DE SOUZA E OLIVEIRA, à sua vez, substituído, em 29 do mesmo mês e ano, pelo Magistrado JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente; a dos Estrangeiros, pelo aludido SATURNINO DE SOUZA E OLIVEIRA, substituído, em 29 de janeiro de 1848, pelo referido Marquês de São Vicente; a da Marinha, pelo Lente de Matemática CÂNDIDO BATISTA DE OLIVEIRA; e a da Guerra, por ANTÔNIO MANUEL DE MELO. Esse Gabinete foi chamado de "Ministério da Conciliação", tendo em vista o entendimento e harmonia que logrou estabelecer entre as facções partidárias, que se digladiavam no parlamento há alguns anos.

O Ministro dos Estrangeiros, na sessão da Câmara dos Deputados, de 1.º de junho de 1847, falou sobre a política do Gabinete, nesses termos: "É a política da conciliação, a qual nós nunca rejeitamos; pelo contrário, fomos nós os primeiros que a iniciamos por fatos e não por palavras; é a política da conciliação, mas não da conciliação dos pactos e das transações; é a política da conciliação dos princípios, da conciliação que se firma por atos legislativos e administrativos; é a política das garantias dos direitos de todos os cidadãos brasileiros; é a política da distribuição

da justiça com muita igualdade; mas não a política da concessão de favores a adversários que lhes facilitem os meios de triunfo" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1847, vol. I, págs. 229 *usque* 232). Foi, sem dúvida, essa "política de conciliação", que ensejou a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, o qual veio "dar uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo" na linguagem do *considerando* da Lei n.º 523, de 20 de julho de 1847, criadora desse alto *munus publicum*.

Estava, assim, redigido esse respeitável diploma legal:
– "DECRETO n.º 523, de 20 de julho de 1847.

Cria um Presidente do Conselho
dos Ministros

"Tomando em consideração a conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo:

"Hei por bem criar um Presidente do Conselho dos Ministros; cumprindo ao dito Conselho organizar o seu regulamento que será submetido à minha imperial aprovação.

"Francisco de Paula Souza Melo, do meu Conselho de Estado, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, tenha assim entendido e faça executar. Palácio do Rio de Janeiro, em 20 de julho de 1847, 26.º da Independência e do Império.

"Com a rubrica de Sua Majestade o Imperador.

"Francisco de Paula Souza e Melo".

O idealismo político de BERNARDO DE VASCONCELOS estava, em definitivo, consagrado pelo texto legal, que deu ao Gabinete, até então, simples corpo ministerial, o que lhe estava faltando – a cabeça pensante, isto é, o Presidente do Conselho de Ministros.

O primeiro ocupante do cargo de Presidente do Conselho de Ministros foi o Senador e Conselheiro de Estado MANUEL ALVES BRANCO, 2.º Visconde de Caravelas, que o conquistou por seus talentos, virtudes, experiência e civismo.

O Presidente do Conselho de Ministros, verdadeiro Primeiro-Ministro de fato, manteve o 7.º Gabinete, aliás, por ele organizado como Ministro do Império, qual antes ocorria.

Em obediência ao Decreto 523 cit., o Conselho de Ministros elaborou o seu regulamento, que obteve a aprovação Imperial, em data de 29 de dezembro de 1847. O Marquês de São Vicente, em primorosa página, deu as atribuições essenciais do Presidente do Conselho, *in verbis*: "É ele quem dirige a ordem dos trabalhos e das discussões, quem especialmente zela da unidade de vistas e dos princípios políticos e administrativos, em todos os assuntos que são sujeitos à deliberação comum; quem deve ter não só o seu voto de membro do Gabinete, mas também de desempate" (*in* "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", ed. do M.J.N.I., 1958, pág. 261).

Não obstante, BERNARDO DE VASCONCELOS reabriu o fogo verbal de suas baterias políticas, na tribuna do Senado, contra o Presidente do Conselho de Ministros MANUEL ALVES BRANCO, qual se verifica dos discursos que pronunciou durante as sessões do ano de 1847 (veja "Anais do Senado", do ano de 1847). Como observa OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA, o Primeiro-Ministro de 1847 "encontrou pela frente VASCONCELOS, que, da luta política com ALVES BRANCO, passaria para a *agressão pessoal*, em atitudes que não recomendaram nem a um nem a outro, e que *arranharam fundamente* a gravidade e até a pudicícia do Senado" (*in* "Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu tempo", ed. José Olímpio, Rio, 1937, pág. 249; os grifos são nossos). Os "Anais do Senado" não registraram os detalhes do acidente em questão, obviamente, por imperativo de ética parlamentar; mas o fato revela o vigor da personalidade de VASCONCELOS, que não media a conseqüência dos seus atos, quando se tratava da defesa de seus princípios.

Prosseguindo o debate, cada vez mais ardoroso, agora sobre "cunhagem de moedas", ALVES BRANCO, em resposta a VASCONCELOS, fez com os dedos "um gesto que poderia significar ato de surrupiar", o que provocou a cólera deste, tendo replicado sem medir adjetivos: "Miserável! Acabe o que tinha a dizer: não se contente com o gesto" (*in op. cit.*, pág. 250).

Continuando o entrevero verbal entre os dois parlamentares, ALVES BRANCO perdendo o controle emocional, replicou furioso a VASCONCELOS, nestes termos: "Vá... não sei para onde..." (*in op. cit.*, pág. 251). Este incidente, bastante lamentável, é também descrito por NESTOR MASSENA, meu saudoso amigo, no seu interessante ensaio, "Direito Parlamentar no Brasil" (ed. 1947, págs. 438 e 444).

VASCONCELOS, não satisfeito com o desabafo na tribuna do Senado, levou a querela para as colunas da "Sentinela da Monarquia", como se verifica dos números de agosto de 1847, onde transcreve trechos de seus discursos na Câmara Alta, e tece virulentos comentários sobre as atitudes do Presidente do Conselho.

Vale transcrever na íntegra este passo de FELISBELO FREIRE: "A conquista feita, em nome da prepotência parlamentar, contra o espírito e letra expressa da Constituição, *trouxe como conseqüência os resultados inolvidáveis do parlamentarismo*, como a solidariedade dos membros do Gabinete e a supremacia de um deles sobre os outros, a quem devia competir a direção política do Ministério – o Presidente do Conselho – cabendo ao Sr. ALVES BRANCO, em 1847, a honra de ser o 1.º a ocupar esse lugar. Daí em diante, foram *inevitáveis as conseqüências que o sistema parlamentar criou.*

"Os Ministros colocaram-se na contingência de apresentar à Câmara os seus programas, tornarem-se objeto das moções de desconfiança, darem explicações repetidas sobre os seus atos, mesmo aqueles que não afetavam os interesses nacionais e que dependiam da confiança pessoal do Governo, cabendo a este somente o direito de dissolução, quando uma maioria parlamentar não pudesse garantir a sua estabilidade.

"O poder de fato que governava a Nação, até mesmo em fases adiantadas do 2.º Reinado, era a maioria parlamentar" (*in* "História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil", 2.ª edição, pág. 115).

Esse pronunciamento do insigne jurista-historiador revela que, a partir de 1847, com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, instituiu-se definitivamente no Brasil o sistema de governo parlamentar, ainda que *praeter legem constitutions*.

Passada a tempestade, BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS – o Sansão do Parlamento – voltou à calma reflexiva e prudente, para bem melhor servir à Nação, com seus talentos, virtudes e civismo. Qual notou OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA, "as Atas do Conselho de Estado não deixam o Conselheiro em situação menos destacada do que os Anais da Câmara do Senado, em relação ao Deputado e ao Senador" (*ob. cit.*, pág. 256). Mesmo como panfletário, ao modo de EVARISTO DA VEIGA, ou tribuno, à maneira de NICOLAU VERGUEIRO – nas colunas fulgurantes do "Sete de Abril" e da "Sentinela da Monarquia", não desmereceu da admiração e do reconhecimento da posteridade, pois sempre empunhou a sua pena, verdadeira lança de guerreiro do ideal político, em prol da maior grandeza da Pátria.

Ao Sansão do liberalismo parlamentar não lhe faltou uma Dalila para cortar os cabelos das suas energias – a febre amarela, que, em 1850, graçou no Rio de Janeiro. Em 1.º de maio do mesmo ano, tombou o gigante, que não a temia, porque jamais sepultaria as suas idéias políticas, o seu liberalismo parlamentar e o seu amor ao Brasil, que sobreviveram ao Sansão para continuarem, como faróis inapagáveis, a iluminar os caminhos dos brasileiros que amam a Pátria!

Como osbserva OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA, "inaugurada a sessão legislativa, o nome de VASCONCELOS não foi indicado para nenhuma comissão. Tinham subido os liberais e no Senado predominavam HOLANDA CAVALCANTI, VERGUEIRO, CASTRO SILVA. VASCONCELOS voltava para a oposição e retornava com o mesmo ardor, a mesma pugnacidade, o mesmo destemor, a posição com que estreara na Câmara, em 1826, e se mantivera até o 7 de abril e a que voltara durante a regência de FEIJÓ (*in* "BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS", cit. pág. 244).

Daí porque o "Gigante do Parlamento" não tomou, nesse ensejo, a defesa da dissolução da Câmara dos Deputados, contrariamente ao que fizera em 1842, ainda que mantivesse o seu pensamento de defensor estrênuo do sistema parlamentar. Nem sempre é possível conciliar a ideologia política com as vicissitudes da vida partidária ...

Capítulo XIV

A Consolidação do Sistema Parlamentar – As Derrubadas de Gabinetes Ministeriais

A verdade é que, a partir de 1847, com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, as práticas parlamentaristas, que vinham de 1826, consolidaram-se definitivamente no sistema parlamentar brasileiro.

Assim, a "Fala do Trono", em que o Monarca expunha o seu programa de governo e dava conta ao Parlamento dos mais importantes empreendimentos político-administrativos, tornou-se rotina governamental.

Também, a "Resposta à Fala do Trono", que envolvia, em geral, o "Voto de Graças à Sua Majestade Imperial", incorporou-se à pragmática parlamentar.

Igualmente, o comparecimento à Câmara dos Deputados do novo Conselho de Ministros, ou Gabinete Ministerial, para explicar a sua composição e expor o seu programa de governo, permaneceu inalterável.

Não menos habitual foi o comparecimento espontâneo dos Ministros de Estado à Câmara dos Deputados para pleitearem iniciativas ou medidas legislativas de interesse político ou administrativo.

As interpelações feitas aos Ministros de Estado por deputados, a fim de esclarecerem assuntos afetos à sua pasta ou justificarem medidas adotadas, de natureza política ou administrativa, constituíram hábito parlamentar.

Da moção de confiança, tácita ou expressa, fez-se uso constante e regular no plenário parlamentar. A primeira ocorria quando a Câmara dos Deputados nada opunha, nem à composição do Conselho de Ministros, nem ao seu programa de governo; e a segunda, no caso de apoio expresso, por voto do plenário, quer a um, quer a outro.

A moção de desconfiança, individual ou coletiva, tinha lugar quando a maioria parlamentar negava medida pleiteada pelo Conselho de Ministros, ou desapro-

vava ato do governo, de natureza política ou administrativa. Individual, se a moção se dirigia a determinado Ministro de Estado; coletiva, ao Conselho de Ministros na pessoa de seu Presidente.

Outras técnicas parlamentares, como a convocação extraordinária da Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado), quando a pedia o bem do Império; o adiamento da mesma Assembléia, por igual razão ou motivo relevante de interesse político; e a prorrogação dos trabalhos da referida Assembléia, em circunstâncias similares; todas essas práticas constituíam costume parlamentar.

Integrava essa pragmática cameral a dissolução da Câmara dos Deputados, quando o exigia a "salvação do Estado", caso em que outra câmara era imediatamente convocada.

Convém notar que essas últimas práticas parlamentares – convocação, adiamento, prorrogação ou dissolução da Câmara dos Deputados – usadas durante quase meio século – forjaram o nosso parlamentarismo, que não buscou inspiração no modelo inglês, e, muito menos, no francês. Basta lembrar que, de acordo com o parágrafo 6.º do art. 101 da Constituição do Império, o Imperador nomeava e demitia *livremente* os Ministros de Estado – o que, na realidade, raramente aconteceu, como demonstramos a seguir.

O 16.º Gabinete Ministerial, sob a presidência de LUÍS ALVES DE LIMA, mais tarde, Duque de Caxias, que subiu ao poder, em 2 de março de 1861, foi assim constituído: na Pasta do Império, o Deputado FRANCISCO DE PAULA NEGREIROS SAIÃO LOBATO, Visconde de Niterói, substituído, em 21 de abril, pelo Deputado JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA, à sua vez, substituído, em 10 de julho, pelo Senador JOSÉ ILDEFONSO DE SOUZA RAMOS, Visconde de Jaguari, todos no mesmo ano; na Pasta da Justiça, o mencionado SAIÃO LOBATO, acumulando-a com a do Império, por algum tempo; na dos Estrangeiros, o Deputado JOSÉ DA SILVA PARANHOS, Visconde do Rio Branco, substituído, em 21 de abril, pelo Deputado ANTÔNIO COELHO DE SÁ E ALBUQUERQUE, à sua vez, substituído, em 10 de julho, pelo Deputado BENEVENUTO AUGUSTO DE MAGALHÃES TAQUES, também no mesmo ano; na da Fazenda, o referido SILVA PARANHOS, acumulando-a com a dos Estrangeiros, por algum tempo; na da Marinha, o Oficial-General da Armada JOAQUIM JOSÉ INÁCIO, Visconde de Inhaúma; na da Guerra, o próprio Presidente do Conselho, Senador LUÍS ALVES DE LIMA; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o aludido Visconde de Inhaúma, substituído em 21 de abril do mesmo ano, pelo Senador MANUEL FELIZARDO DE SOUZA E MELO, do que se verifica que o mencionado Visconde acumulou esta Pasta com a da Marinha, por algum tempo.

Esse Ministério durou até 20 de maio de 1862, merecendo registro as seguintes medidas que realizou: a) promulgação da Convenção Consular entre o Brasil e a França (Decreto n.º 2.787, de 26/4/1861); b) estabelecimento da maneira de se concederem águas dos aquedutos públicos da corte para a serventia das casas e chácaras particulares (Decreto n.º 2.898, de 12/3/1862); c) celebração de contrato com o Barão de Mauá para iluminação a gás da cidade do Rio de Janeiro.

Não obstante, esse Gabinete foi derrubado por moção de desconfiança aformal, de iniciativa do deputado da oposição FRANCISCO OTAVIANO, que propôs o encerramento da discussão do "Voto de Graças" (veja discurso às págs. 75/s, na sessão de 21 de maio de 1862, *in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1862, vol. I). Era o regime parlamentar funcionando em toda a plenitude, derrubando-se qualquer gabinete que houvesse perdido o apoio da maioria da Câmara dos Deputados, por mais digno, operoso e respeitável que fosse.

O 17.º Gabinete Ministerial, sob a Presidência do Deputado ZACARIAS DE GÓIS E VASCONCELOS, assumiu o poder em 24 de maio de 1862, tendo a seguinte composição: na Pasta do Império, o próprio Presidente do Conselho; na da Justiça, o Deputado FRANCISCO JOSÉ FURTADO; na dos Estrangeiros, o Senador CARLOS CARNEIRO DE CAMPOS, 2.º Visconde de Caravelas; na da Fazenda, o Senador JOSÉ PEDRO DIAS DE CARVALHO; na da Marinha, o Deputado JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, o Moço; na da Guerra, o Deputado MANUEL MARQUES DE SOUZA, mais tarde, Conde de Porto Alegre; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado ANTÔNIO COELHO DE SÁ E ALBUQUERQUE.

Esse Gabinete, apesar do seu programa de governo, cujo lema era "Economia e Justiça", bem como "Concórdia e Liberdade" – na exposição eloqüente de ZACARIAS – durou apenas cinco dias. Realmente, em data de 28 de maio do mesmo ano, foi votada contra ele moção de desconfiança, oriunda de projeto de lei sobre promoções na Armada (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", vol. I, págs. 102/s). Era renhida a luta política entre o Partido Conservador, a que pertencera o Gabinete anterior, e o Partido Liberal, que fizera este Gabinete, tanto assim que o seguinte, o 18.º, foi presidido pelo então chefe dos conservadores, o MARQUÊS DE OLINDA, e o subseqüente, o 19.º, que subiu ao poder em 15 de janeiro de 1864, chefiado pelo mesmo ZACARIAS.

O 30.º Gabinete Ministerial, presidido pelo 2.º Marquês de Paranaguá (Senador e Conselheiro de Estado, JOÃO LUSTOSA DA CUNHA PARANAGUÁ), acumulando esse cargo com a Pasta da Fazenda, Gabinete que atuou de 3/7/1882 a 23/5/1883, assim se compunha: na Pasta do Império, o Senador PEDRO LEÃO VELOSO; na da Justiça, o Deputado JOÃO FERREIRA DE MOURA; na dos

Estrangeiros, o Deputado LOURENÇO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE; na da Marinha, o Senador JOÃO FLORENTINO MEIRA DE VASCONCELOS; na da Guerra, o Deputado CARLOS AFONSO DE ASSIS FIGUEIREDO; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado ANDRÉ AUGUSTO DE PÁDUA FLEURY, substituído interinamente, em 16 de dezembro de 1882, pelo Ministro dos Estrangeiros, que serviu até 7 de janeiro de 1833, quando foi nomeado o Senador HENRIQUE FRANCISCO D'ÁVILA.

Esse Gabinete Ministerial apresentou duas singularidades: primeira, nenhum militar o integrava, pois, mesmo as pastas militares eram ocupadas por civis; segunda, só houve substituições na Pasta da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. A sua atividade marcante foi no campo do ensino, como se verifica dos regulamentos expedidos para discipliná-lo. Assim, os Regulamentos da Escola de Minas (Decreto n.º 8.727, de 4/11/1882), da Escola Prática de Artilharia (Decreto n.º 8.727 de 4/11/1882), da Faculdade de Medicina do Império (Decreto n. º 8.850 e Decreto n.º 8.851, ambos de 13/1/1883), da Escola Politécnica (Decreto n.º 8.905, de 3/3/1883), dos Laboratórios das Faculdades de Medicina do Império (Decreto n.º 8.918, de 31/3/1883), e do Colégio Naval (Decreto n.º 8.920, de 7/4/1883) – todos da lavra do operoso Ministro PEDRO LEÃO VELOSO, salvo este último que foi obra do Ministro MEIRA DE VASCONCELOS.

Contudo, em 15 de maio de 1883, foi aprovada, pela Câmara dos Deputados, moção de desconfiança contra esse Gabinete Ministerial, por iniciativa do Deputado JOSÉ MARIANO, relativa a "impostos denominados inconstitucionais" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", sessão de 14 de maio de 1883). Em conseqüência, o Presidente do Conselho de Ministros, solicitou ao Imperador dispensa do Gabinete, que foi dada incontinenti.

O 32.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do Senador e Conselheiro de Estado MANUEL PINTO DE SOUZA DANTAS, constituído em 6/6/1884, permaneceu até 4/5/1885, e era assim constituído: na Pasta do Império, o Senador FELIPE FRANCO DE SÁ; na da Justiça, o Deputado FRANCISCO MARIA ANDRÉ PEREIRA; na dos Estrangeiros, o Deputado JOÃO DA MATA MACHADO, substituído, em 12/12/1884, pelo presidente do Conselho; na da Marinha, o Senador e Conselheiro de Estado JOAQUIM RAIMUNDO DE LAMARE; na da Guerra, o Deputado CÂNDIDO LUÍS MARIA DE OLIVEIRA; na da Fazenda, o próprio Presidente do Conselho; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado ANTÔNIO CARNEIRO DA ROCHA. Esse Ministério, como no 30.º acima examinado, ofereceu duas características sintomáticas do civilismo reinante – ausência de militar na sua composição e a estabilidade estrutural – uma só substituição (na Pasta dos Estrangeiros). Isso, como demonstramos nos capítulos anteriores, não acontecia no 1.º Reinado, em que as pastas militares eram, em

geral, entregues a militares e, por vezes, algumas pastas civis, como também as substituições periódicas dos titulares das pastas revelava a fraqueza da estrutura ministerial, que dava os primeiros passos.

O Presidente do Conselho, ao apresentar à Câmara dos Deputados o seu gabinete e o respectivo programa de governo – de acordo com a pragmática parlamentarista – observou que "dentre as diversas questões que se impõem à atenção e estudo do Governo, duas há, no momento presente, que dominam todas as outras: a financeira e o elemento servil (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", 1884, vol. II, págs. 17/s).

Quanto à primeira, tudo faria – disse DANTAS – para melhorá-la; no que toca à segunda, lança o famoso lema, "nem retroceder, nem parar, nem precipitar" (*ib*) – porque a "proibição do tráfico negro" (1831/1850) e o "Ventre Livre" (1871), encaminhavam o país, naturalmente, para a "Lei do Sexagenário" (1885) e "Abolição" (1888). Termina a sua substanciosa e bela oração, com esta eloqüente e democrática reflexão: "o Ministério de 6 de junho invoca e espera o apoio da ilustre maioria desta Câmara, e, sem a sua adesão firme, não poderá desempenhar-se da árdua responsabilidade que assumiu. Mas, senhores, já o dizia GUIZOT, resistir é também apoiar. Assim que não é lícito ao Ministério dispensar o concurso, que solicita da ilustrada oposição conservadora, com a sua fiscalização e conselhos, conta o Gabinete, para o serviço do País" (*ib*).

Eis porque esse Gabinete Ministerial resistiu a três moções de desconfiança, caindo somente com a 4.ª, em 4 de maio de 1885.

Apesar da luta que o Governo travou para permanecer no poder – o que dificultava a ação administrativa – realizou algo em favor do ensino. Assim, expediu novos regulamentos para as Faculdades de Medicina (Dec. n.º 9.311, de 25/10/1884) e de Direito (Dec. n.º 9.360, de 17/1/1885), bem como para a Escola Geral de Tiro de Campo Grande (Dec. n.º 9.259, de 9/8/1884)e a Escola de Aprendizes de Artilheiros (Dec. n.º 9.367, de 31/1/1885). Também, reorganizou a Tipografia Nacional e o Diário Oficial (Dec. n.º 9.381, de 21/2/1885).

Capítulo XV

A Consolidação do Sistema Parlamentar
Gabinetes Ministeriais Derrubados pela Câmara dos Deputados
(Continuação)

O 29.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do Deputado MARTINHO ÁLVARES DA SILVA CAMPOS, que se iniciou em 21 de janeiro de 1882, foi derrubado por moção de desconfiança em 30 de junho do mesmo ano. Estava assim constituído: na Pasta do Império, o Deputado RODOLFO EPIFÂNIO DE SOUZA DANTAS; na da Justiça, o Deputado MANUEL DA SILVA MAFRA; na dos Estrangeiros, o Deputado FELIPE FRANCO DE SÁ; na da Fazenda, o Presidente do Conselho; na da Marinha, o Deputado BENTO FRANCISCO DE PAULA E SOUSA, substituído, em 6-5-1882, pelo Deputado ANTÔNIO CARNEIRO DA ROCHA; na da Guerra, o Deputado AFONSO AUGUSTO DE MOREIRA PENA; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado MANUEL ALVES DE ARAÚJO. Este Ministério apresentava duas peculiaridades: composto apenas de deputados e nele figurava um futuro Presidente da República, AFONSO PENA.

No discurso de apresentação do Gabinete e seu programa, MARTINHO CAMPOS teceu longas considerações doutrinárias, razão por que foi uma das mais alentadas orações, dessa natureza, que se ouviram na Câmara dos Deputados. O orador era, ao tempo, um dos mais experimentados parlamentares, conhecido por suas idéias próprias e dotado de suficiente coragem para expô-las. GASPAR SILVEIRA MARTINS fora seu amigo e admirador, e a quem devia bastante quando se iniciou na tribuna parlamentar da Corte (Veja de PAULINO JACQUES, ob. cit., págs. 55/s).

Assim, ao versar a questão do exercício do governo, confessou que "mais acostumado a embaraçar os Governos do que a pensar em ser Governo, tendo passado a minha vida inteira na oposição, devo declarar, apesar da justiça que me faço a mim mesmo, que deste ofício de oposicionista já eu sabia um pouco, mas quanto ao do Governo nenhuma experiência prática tinha. Um pequeno e ligeiro ensaio na província do Rio de Janeiro não serviu senão para demonstrar-me que o

papel de Governo é muito mais difícil do que o de oposição, conquanto o desta seja mais patriótico e exija muito mais sacrifícios pessoais" (*In* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1882, vol. I, págs. 213/s). Com relação ao "liberalismo", revelou-se discípulo de ROUSSEAU, para quem "a liberdade é a obediência à lei estabelecida", neste passo incisivo de MARTINHO DE CAMPOS: "A Câmara e o País sabem que o meu liberalismo nunca teve como dogma fundamental senão a obediência absoluta e cega à lei. A vontade e o capricho de um homem qualquer não obrigam a outros homens, mas a lei deve obrigar a todo bom liberal a abaixar a cabeça" (*Ib*). Parlamentarista convicto, MARTINHO observou que "a natureza da nossa forma de governo obriga a aceitar a preponderância da Câmara dos Deputados em organizações partidárias" (*Ib*). Apaixonado pelo sistema inglês de governo, confessou que "não tenho um programa político a fazer, devo declarar à Câmara que, aceitando os estilos do Parlamento inglês – que eu confesso que tenho – desejava ver no Brasil estabelecidos esses estilos. Com efeito, não me acusam sem razão os que me criticam por desejar tais práticas inglesas, visto que as sustento – não tendo um programa político a fazer. Limitar-me-ei a pedir à Câmara o seu decidido apoio, não só dos liberais, com o qual julgo dever contar – e a confiança de que o obteria foi o que me levou a aceitar o lugar que ocupo – como também o auxílio da oposição conservadora" (*Ib*). Esse apoio, MARTINHO, mais adiante invoca, para tomar medidas de ordem financeira inadiáveis – como verdadeiro parlamentarista, para quem a oposição é órgão do Governo – qual acontece na Inglaterra, com a secular instituição da "Oposição à Sua Majestade". Assim, prosseguiu MARTINHO, "Para estas medidas, eu sei de antemão, que conto com o apoio dos membros mais eminentes da oposição conservadora; foi esta uma *delenda Cartago* deles, quando, durante muitos anos, tive a honra de militar a seu lado, nas censuras que faziam a algumas administrações conservadoras. Estão na memória do país os magníficos e nunca esquecidos discursos e trabalhos do meu particular e honrado amigo o Sr. Ferreira Viana" (*Ib*). Fazendo a apologia da "eleição direta", reconheceu que "reforma eleitoral, a Câmara compreendeu e o País, é uma verdadeira revolução política. Mudando a base de eleição, entregando-a completamente à Nação, já pelo sistema de um grau, já pelos distintos de um, que dão ao voto do eleitor uma eficácia decisiva, essa reforma permite à Nação governar-se como quiser e como entender. E permita V. Ex.ª, Sr. Presidente, que acrescente – graças ao Sr. Conselheiro Saraiva" (*Ib*). Coerente com o seu pensamento liberal, proclamou o primado da lei, nestes termos: "Não quero para o meu País a grande felicidade que Alexandre I não quis para a Rússia. Eu prefiro depender da boa ou má lei de meu País, do que da boa ou má vontade dos homens; eu sei que há muitos bons senhores, mas não quero nenhum" (*Ib*). Também defendeu a *tolerância política*, à maneira de LOCKE, como essencial ao sistema democrático, afirmando categoricamente: "Toleramos neste recinto as opiniões, temos visto mesmo os conservadores mostrarem grande amor pelas nossas opiniões e terem feito reformas liberais, mas o que não conseguimos deles,

nem eles de nós, é esse acordo quanto à pessoa dos adversários; entretanto, não podemos dizer que sejamos uma Nação livre, enquanto não tiver cada um o seu lugar de cidadão nesta terra; enquanto os brasileiros puderem dizer, como eu dizia outrora, sem razão talvez, "Nós somos os cristãos da Turquia". O que eu dizia há anos, sem razão nenhuma, querem hoje os conservadores repetir. Mas a reforma eleitoral alterou as condições de vida e composição do Parlamento brasileiro. Nenhum Governo tem força mais no Brasil para introduzir neste recinto a peste das Câmaras unânimes" (*Ib*). Essa profissão de fé parlamentarista, e de parlamentarismo à maneira inglesa – certamente não agradará ao Imperador, que procurava temperá-lo com a sua influência pessoal, que sempre se exercia em favor dos altos interesses da Pátria. O Presidente do Conselho, não obstante, prosseguiu doutrinando, ao acentuar, mais uma vez, a necessidade da oposição para um governo realmente democrático e parlamentar, *in verbis*: "Mas a questão a que eu me referia, era esta: a constituição do Parlamento. A constituição do atual Parlamento obriga-nos a contar sempre com uma oposição conservadora, como aqui temos, assim como os conservadores no Governo deverão contar com uma oposição liberal igual ou maior, porque o nosso ofício de oposicionista, sabemos nós, muito melhor do que eles conservadores, temos mais recursos de oposição e prática mais sergura" (*Ib*). Lembrando que tinha mais de 30 anos de Parlamento, MARTINHO pretendia governar "com as suas opiniões", tanto assim que "não pedi apoio a nenhum dos meus correligionários para entrar para o Ministério, julguei que podia contar com esse apoio. Aos meus colegas do Ministério comuniquei que tinha apresentado seus nomes e tinham sido aceitos, e que me julgara no direito de contar com o seu concurso, o qual me foi cavalheirescamente dado" (*Ib*). Manifestando a sua autoridade pessoal, produto da experiência parlamentar trintenária, o Presidente do Conselho, ainda uma vez, realçou a necessidade da oposição para que possa governar parlamentarmente, assim se expressando: "A presença de nossos adversários nesta Casa não é para nós uma dificuldade, é uma necessidade para a dignidade do Parlamento e para a boa marcha do Governo, e foi com justo motivo a glória do Ministério, que votou a reforma eleitoral. A presença dos nossos adversários nesta Casa obrigará o nosso partido a conservar-se unido e forte como se tem mostrado nas eleições da Casa; a presença dos nossos adversários nos dará, e ao País, garantias de que todos os negócios serão examinados com o cuidado, o escrúpulo e a dedicação de que os seus chefes, que aqui têm assento, hão dado provas" (*Ib*). Terminando a sua longa oração – substanciosa, leal e franca como era do caráter de MARTINHO CAMPOS – proclamando, ao modo de BURKE, o "poder da imprensa", que, para o estadista inglês, era "o quarto poder do Estado" – com estas palavras: "Nenhum poder será maior neste País do que o da imprensa, quando for exercido com critério, patriotismo, sabedoria e moralidade, com que nos ensinaram os nossos primeiros homens de imprensa, que vieram uns de lá para o Parlamento, e outros foram do Parlamento para lá" (*Ib*).

Em que pese aos altos propósitos do Gabinete, não se manteve no poder senão por seis meses, pois, em data de 30-6-1882, "moção de desconfiança" contra ele, foi aprovada por pequena maioria – o que levou o Presidente do Conselho depositar o cargo nas mãos do Imperador, que aceitou o pedido desde logo.

Entre os atos desse Ministério, podemos referir o que regulou as "concordatas comerciais" (Dec. n.º 3.065, de 6-5-1882) e o que dispôs sobre "concursos para professores" do Colégio Pedro II (Dec. n.º 8.602, de 23-6-1882).

Capítulo XVI

A Consolidação do Sistema Parlamentar – As Dispensas dos Gabinetes Ministeriais por Iniciativa do Imperador

Na conformidade do art. 101, item 6.º, da Constituição do Império, o Imperador no exercício do Poder Moderador, "podia nomear e demitir *livremente*, os Ministros de Estado". Tratava-se de "prerrogativa real", que dispensava, para ser exercida, a audiência do Conselho de Estado, qual estatuía o art. 142, *in fine*, da mesma Constituição. Ensina PIMENTA BUENO (Marquês de São Vicente) que "o atributo da livre nomeação e demissão do Ministério, no todo ou em parte, é de tal modo inerente à Coroa que não é possível compreender o exercício dela sem essa prerrogativa" (*in* "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", edição da MJNI, 1958, pág. 208, § 2.º). É sabido que o Imperante só devia exercer o Poder Moderador, ouvido o Conselho de Estado, que, na lição de PIMENTA BUENO, "ministra grande coadjuvação nos assuntos da política e da administração, tanto interna como externa" (op. cit., pág. 281, § 2.º). Contudo, no caso em foco – nomeação e demissão de Ministros de Estado – não era necessária tal audiência, como acima acentuamos.

Assim, o 19.º Gabinete Ministerial, presidido pelo Deputado ZACARIAS DE GÓIS E VASCONCELOS ascendeu ao poder, em 15-1-1864, tendo a seguinte composição: na Pasta do Império, o Deputado JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, o Moço; na da Justiça, o próprio Presidente do Conselho; na dos Estrangeiros, o deputado FRANCISCO XAVIER PAIS BARRETO, substituído, em 9 de março do mesmo ano, pelo Senador JOÃO PEDRO DIAS VIEIRA; na da Fazenda, o Senador JOSÉ PEDRO DIAS DE CARVALHO; na da Marinha, o Senador JOÃO PEDRO DIAS VIEIRA; substituído, em 31 de março do mesmo ano, pelo Deputado FRANCISCO CARLOS DE ARAÚJO BRUSQUE; na da Guerra, o Oficial-General do Exército JOSÉ MARZANO DE MATOS; substituído interinamente, em 31 de maio do mesmo ano, pelo Ministro da Marinha; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado DOMICIANO LEITE RIBEIRO, Visconde de Irajá, substituído interinamente, em 20 de julho de 1864, pelo Ministro da Marinha. Bem se percebe a composição instável desse Gabinete, em face das substituições ocorridas em quatro pastas (Estrangeiros, Marinha, Guerra e Agricultura), isto é, em mais da metade do Ministério.

Na oração que ZACARIAS pronunciou, apresentando à Câmara dos Deputados o Gabinete e o seu programa de governo, acentuou que se resumia no estudo da economia, da segurança, da liberdade e no desenvolvimento da lavoura e do comércio (*in* "Anais da Câmara dos Deputados" ano de 1864, vol. I, págs. 304/s). Apesar de tão altos propósitos, esse Gabinete pouco realizou, merecendo registro a expedição dos regulamentos do Transporte de Imigrantes (Dec. n.º 3.254, de 20-4-1864) e Repartição dos Telégrafos (Dec. nº 3.288, de 20-6-1864), bem como o da comissão que devia examinar o projeto do Código Civil elaborado por TEIXEIRA DE FREITAS (Dec. n.º 3.292, de 23-7-1864).

Entretanto, o Imperador, no exercício de sua "prerrogativa constitucional", dispensou esse Ministério, em data de 30 de agosto de 1864.

O 24.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do Senador e Conselheiro de Estado JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, então, Visconde e, depois, Marquês de São Vicente, foi constituído em 29-9-1870, e apresentava a seguinte composição: na Pasta do Império, o Deputado JOÃO ALFREDO CORREIA DE OLIVEIRA; na Justiça, o Senador e Conselheiro de Estado JOSÉ ILDEFONSO DE SOUZA RAMOS, Visconde de Jaguari; na dos Estrangeiros, o próprio Presidente do Conselho; na da Fazenda, o Senador e Conselheiro de Estado Visconde de Inhomirim (FRANCISCO DE SALES TORRES HOMEM); na da Marinha, o Deputado LUÍS ANTÔNIO PEREIRA FRANCO; na da Guerra o Oficial-General do Exército JOÃO FREDERICO CALDEWELL, interinamente até 9 de novembro, quando foi nomeado o Deputado RAIMUNDO FERREIRA DE ARAÚJO LIMA; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado JERÔNIMO JOSÉ TEIXEIRA JÚNIOR, substituído, em 20 de novembro do mesmo ano, pelo Ministro do Império.

Ao apresentar o Ministério à Câmara dos Deputados, o Presidente do Conselho acentuou que "era de seu dever manifestar ao Parlamento como procuraria dirigir os atos da Administração e do Governo" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1871 vol. V, págs. 113/s) – com o que revelava respeito à soberania parlamentar, base do sistema que se consolidava *a latere* da Constituição. Proclamou, demais, que "observaremos e faremos observar as leis e os princípios da Justiça; é isso dever de todos os governos; é a base em que repousam os direitos do homem e do cidadão; a liberdade prática é o verdadeiro progresso; é, portanto, uma obrigação de lei, de honra e de consciência" (*Ib*). Bem se percebe que falava um jurisconsulto, e não simplesmente um político. Prometia, também, promover "o desenvolvimento das forças industriais do País, que são fontes fecundas das riquezas dos Estados" (*ib*). Quanto ao problema do "elemento servil", o Presidente do Conselho observou que "exige uma solução prudente, que procure compor e harmonizar os valiosos interesses que nesse assunto estão incluídos" (*ib*).

Demais, frisou que "na luta das legítimas opiniões políticas, ou das manifestações de influência de interesses sociais, a moderação é sempre útil ao Estado e, por isso mesmo a todos. Sem ela, é difícil reconhecer bem a verdade, apreciar o que convém" (*ib*). Obviamente, SÃO VICENTE, aludia à "questão abolicionista", cuja solução interessou ao próprio Imperador. Aliás, o BARÃO DO RIO BRANCO, em suas afamadas "Efemérides", esclarece a "questão do elemento servil", demonstrando que PIMENTA BUENO foi um dos seus precursores, inclusive da "Lei do Ventre-Livre" (1871), expedida por seu pai, o VISCONDE DO RIO BRANCO, *in verbis*: "O projeto defendido no Parlamento, em 1871, pelo Visconde do Rio Branco, era, com ligeiras modificações de forma, o mesmo que o Conselho de Estado redigira, fundindo em um os cinco projetos de Pimenta Bueno" (pág. 69, *in medio*, da edição do IHCB).

Na realidade, esse Ministério, dispensado pelo Imperador em 6 de março de 1871, pouco realizou, merecendo referência o Dec. n.º 4.615, de 19-10-1870, que aprovou o contrato celebrado dos ramais do Caju, Cancela e Rio Comprido e continuação da via dupla da linha do Andaraí; o novo regulamento da Repartição dos Telégrafos (Dec. n.º 4.653, de 28-12-1870): dispondo sobre os exames nas Faculdades de Direito e Medicina (Dec. n.º 4.675, de 14-01-1871); estabelecendo, um Arsenal de Marinha da Corte, um Externato para o ensino das matérias preparatórias do Curso da Escola de Marinha (Dec. n.º 4.679, de 17-1-1871). É de notar-se que, a partir de 1869, foram lançados os manifestos liberais, de maio de 1869 ("reforma ou revolução" – com NABUCO DE ARAÚJO, ZACARIAS, FRANCISCO OTAVIANO, TEÓFILO OTONI e outros) e o de novembro do mesmo ano ("abolição do Poder Moderador" – LIMPO DE ABREU e RANGEL PESTANA) e, principalmente, a partir do "Manifesto Republicano" de 1870 ("contra o poder pessoal do Imperador e pela República" – com SALDANHA MARINHO, FRANCISCO OTAVIANO, RANGEL PESTANA e muitos outros) – S.M. Imperial passou a exercer a prerrogativa real, "de dispensar livremente os Ministros de Estado", com maior cautela. Por isso, antes de convidar o candidato a Primeiro-Ministro, costumava unir os presidentes das Casas do Parlamento e os chefes políticos mais influentes. É o que informam JOAQUIM NABUCO, AFONSO CELSO, TOBIAS MONTEIRO, JOSÉ MARIA DOS SANTOS e OLIVEIRA TORRES, em suas obras bastante conhecidas.

O 27.º Gabinete Ministerial, que foi constituído em 5 de janeiro de 1878, sob a presidência do Senador e Conselheiro de Estado JOÃO LINS VIEIRA CANSANSÃO DE SINIMBU (Visconde de Sinimbu) durou até 27 de março de 1880, quando S.M. Imperial o dispensou. Foi cognominado, esse Gabinete, de "Gabinete Terremoto", devido à agitação e desentendimento reinantes dentro dele, diante da excessiva austeridade e absoluta intransigência de seu presidente. Estava, assim, composto: na Pasta do Império, o Professor de direito CARLOS LEÔNCIO DE

CARVALHO, substituído, em 4-6-1879, pelo Deputado FRANCISCO MARIA SODRÉ PEREIRA; na da Justiça, o advogado LAFAIETE RODRIGUES PEREIRA; na dos Estrangeiros, o proprietário DOMINGOS DE SOUZA LEÃO (Barão de Vila Bela), substituído interinamente pelo Ministro do Império, em 8-2-1879, também substituído interinamente pelo Presidente do Conselho, em 4-6-1879, quando foi nomeado o Deputado ANTÔNIO MOREIRA DE BARROS; na da Fazenda, o Deputado GASPAR SILVEIRA MARTINS, substituído interinamente pelo Presidente do Conselho, em 8-2-1879, e, logo após, por AFONSO CELSO DE ASSIS FIGUEIREDO, mais tarde, Visconde de Ouro Preto; na da Marinha, o Advogado EDUARDO DE ANDRADE PINTO, substituído em 24-12-1878, pelo Deputado JOÃO FERREIRA DE MOURA; na da Guerra, o Senador MANOEL LUÍS OSÓRIO (Marquês de Erval), substituído interinamente pelo Ministro da Marinha, em 6-10-1879, à sua vez, substituído pelo Presidente do Conselho, até 9 do mesmo mês e ano, quando foi nomeado o Senador JOÃO LUSTOSA DA CUNHA PARANAGUÁ (2.º Marquês de Paranaguá); e na Agricultura, Comércio e Obras Públicas, ainda o Presidente do Conselho.

Como se vê, SINIMBU acumulou, com o cargo de Presidente do Conselho, três pastas, interinamente (Estrangeiros, Fazenda e Guerra) uma, efetivamente (Agricultura, Comércio e Obras Públicas) – o que revelava o seu egocentrismo político, baseado na sua intransigência e no seu autoritarismo. Basta dizer que governou sem Câmara dos Deputados – contra o pragmatismo estabelecido – a qual dissolveu em 11-4-1878, sem reunir outra, apesar de convocada para 15 de dezembro do mesmo ano (Dec. n.º 6.880, de 11-4-1878), com adiamento para 15 de abril de 1880, em face do Decreto de 12 de novembro de 1879.

Duas questões dividiram o Ministério (a eleição direta e a elegibilidade dos acatólicos), que os Ministros GASPAR SILVEIRA MARTINS e DOMINGOS DE SOUZA LEÃO defendiam, com ardor tal, que foram obrigados a abandonar o Gabinete, com louvor do Imperador (Veja de PAULINO JACQUES, "Gaspar Silveira Martins", edição Zélio Valverde, Rio, 1943, pág. 95).

Vale referir, entre as várias medidas adotadas pelo Gabinete, as seguintes: a) dispondo sobre a matrícula dos filhos livres de mulher escrava (Dec. n.º 6.967, de 8-7-1878); b) novas tabelas para arrecadar imposto de indústrias e profissões (Dec. n.º 6.980, de 20-7-1878); c) criando cursos noturnos para adultos no município da Corte (Dec. n.º 7.031, de 6-9-1878); d) regulando a arrecadação do imposto predial (Dec. n.º 7.051, de 18-10-1878); e) dispondo sobre os serviços de loteria da Corte (Dec. n.º 7.087, de 16-11-1878); f) regendo o contrato de locação de serviços (Dec. nº 2.827, de 15-3-1879); g) disciplinando a técnica de elaboração orçamentária (Dec. n.º 2.887, de 9-8-1879); h) reformando o ensino primário e secundário do município da Corte e o superior em todo o Império (Dec. n.º 7.247, de 19-4-

1879); i) regulando a cobrança do imposto sobre vencimentos (Dec. n.º 7.544, de 22-11-1879).

O 28.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo Senador JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA, iniciou as suas atividades, em data de 28 de março de 1880, e foi dispensado por S.M. Imperial, em 20 de janeiro de 1882. Era constituído desta forma: na Pasta do Império, o deputado BARÃO HOMEM DE MELO, substituído, em 3 de novembro do mesmo ano, pelo Senador MANOEL PINTO DE SOUZA DANTAS; na da Justiça, o referido Senador SOUZA DANTAS; na dos Estrangeiros, o Deputado PEDRO LUÍS PEREIRA DE SOUZA, substituído em 3-11-1881, pelo Deputado FRANKLIN AMÉRICO DE MENEZES DÓRIA (Barão de Loreto); na da Fazenda, o próprio Presidente do Conselho; na da Marinha, o Deputado JOSÉ RODRIGUES DE LIMA DUARTE; na da Guerra, o Marechal JOSÉ ANTÔNIO CORRÊIA DA CÂMARA, Visconde de Pelotas, substituído, em 15-5-1881, pelo Ministro dos Estrangeiros, BARÃO DE LORETO; na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado MANUEL BUARQUE DE MACEDO, substituído interinamente, em 31-8-1881, pelo primeiro Ministro dos Estrangeiros, e, em 3-11-1881, pelo Presidente do Conselho.

No discurso da apresentação do Gabinete, e respectivo programa, o Presidente do Conselho acentuou que "a reforma eleitoral nos parece a mais urgente, e será a que ofereceremos à consideração da Câmara dos Deputados" ("Anais" ano de 1880, vol. I, págs. 9/s). Realmente, em data de 9 de janeiro de 1881, foi promulgada a Lei n.º 3.029, que instituiu no país a "eleição direta", passando à História com o nome de "Lei Saraiva", em justa homenagem ao seu autor.

Entre outros empreendimentos desse Gabinete, vale destacar: a) a regulação das cláusulas sobre concessões de estradas de ferro no Império (Dec. n.º 7.959, de 29-12-1880); b) disciplinando os exames nas Faculdades de Medicina (Dec. n.º 8.024, de 12-3-1881); c) o registro da fuga e apreensão de escravos (Dec. n.º 8.067, de 17-4-1881); d) o regulamento do Imperial Observatório do Rio de Janeiro (Dec. n.º 8.159, de 15-6-1881); e) estabelecendo na Corte uma Biblioteca do Exército (Dec. n.º 8.336, de 17-12-1881); f) instituindo na Corte um Conservatório de Música (Dec. n.º 8.226, de 20-08-1881).

Capítulo XVII

A Consolidação do Sistema Parlamentar – As dispensas de Gabinetes por iniciativa do Imperador – (Continuação)

O 31.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo Senador e Conselheiro de Estado LAFAIETE RODRIGUES PEREIRA – uma das mais altas expressões da jurisprudência brasileira – passou a atuar em data de 24 de maio de 1883, e estava assim constituído: na Pasta do Império, o Deputado FRANCISCO ANTUNES MACIEL; na da Justiça, o Deputado FRANCISCO PRISCO DE SOUSA PARAÍSO; na dos Estrangeiros, o Senador FRANCISCO DE CARVALHO SOARES BRANDÃO; na da Marinha, o Deputado ANTÔNIO DE ALMEIDA OLIVEIRA; na da Guerra, o Deputado ANTÔNIO JOAQUIM RODRIGUES JÚNIOR, substituído interinamente, em 1.º de março de 1884, pelo Deputado AFONSO AUGUSTO MOREIRA PENA, que serviu até 22 do mesmo mês e ano, quando nomeado efetivamente o Senador FELIPE FRANCO DE SÁ; na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado AFONSO AUGUSTO MOREIRA PENA; e na da Fazenda, o Presidente do Conselho.

Ao apresentar o programa do Gabinete, pronunciou longo e substancioso discurso, que lembrava o de MARTINHO CAMPOS, em 21 de janeiro de 1882, o qual examinamos no capítulo XII. LAFAIETE começou dizendo o que era um "programa de governo", *in verbis*: "Senhores, um programa não é uma invenção arbitrária do espírito humano, um programa é um complexo de idéias que correspondem à realidade da situação do País em um momento dado" (*In* "Anais da Câmara dos Deputados" ano de 1883, vol. I, págs. 108/s). Bem se percebe o hegelismo do Presidente do Conselho – influência de KANT – sabendo que, para HEGEL, "o ideal é o real, e o real é o ideal". Depois de várias considerações de ordem econômico-financeiras, LAFAIETE observou que "a lei do orçamento, como todas as leis, deve ser executada, não só na sua letra, como também no seu espírito. A execução do orçamento não é simplesmente uma questão de legalidade, uma questão financeira, mas uma questão que interessa fundamentalmente à verdade do sistema representativo" (*ib*). Aqui já se revelava montesquieuniano, pois "a lei é o espírito, e não apenas a forma", no conceito famoso de

MONTESQUIEU. Falando sobre "a necessidade de reorganização da administração das Províncias e dos Municípios", LAFAIETE retomou a tese de TAVARES BASTOS, para acentuar que "as Províncias constituem entre nós, segundo o nosso direito público constitucional, uma entidade jurídica. Elas são, sem dúvida nenhuma, partes integrantes do Estado, mas têm interesses que lhes são peculiares e que se não podem confundir com os interesses gerais da Nação. É necessário, pois, entregar-se-lhes a gestão dos seus interesses. Mas não se pode deixar de resguardar os direitos do Estado. No exercício dos seus direitos, podem as Províncias, como há pouco disse, exorbitar e trazer grandes perturbações na vida do Estado. Daí a necessidade de conservar os poderes gerais, as faculdades que lhes são indispensáveis para contê-las na justa órbita de sua ação" (*ib*). E prosseguiu: "Estas considerações que acabo de fazer com relação às Províncias, são aplicáveis, até certo ponto, ao Município. Convém dar-lhe inteira e completa independência na administração dos seus interesses, subsistindo, porém, sempre os vínculos que os prendem ao Estado" (*ib*). O Presidente do Conselho bem sabia que o Município sempre foi "a *célula-mater* da Nação", e que não se compreendia o desenvolvimento desta sem o daquele, tanto o todo dependente das partes. Quanto ao Poder Judiciário, cuja organização ainda hoje se examina, LAFAIETE, com toda razão, lembrou que "o Poder Judiciário, cujos lineamentos capitais se acham sabiamente traçados na Constituição Política do Império, ainda não recebeu, entre nós, a organização forte e poderosa de que carece para desempenhar a sua nobre missão de administrar justiça e defender a liberdade do cidadão. A organização de uma magistratura forte e capaz de cumprir dignamente os seus deveres repousa sobre duas bases: a idoneidade intelectual e moral do magistrado, e a sua perfeita independência pessoal. Para assegurar a idoneidade, a que aludi, é necessário estabelecer um complexo de regras e cautelas que ajustem ao seio da magistratura os incapazes. Mas o rigor para a sua investidura, por si só, não resolve a questão. O magistrado deve ser colocado numa posição superior ao medo e à esperança; é preciso dar-lhe uma perfeita independência pessoal. E este resultado não se pode obter senão entregando a promoção a um princípio fatal, ao princípio da antigüidade" (*ib*). LAFAIETE entendia, não sem razão, que "a promoção dos magistrados por merecimento fica ao arbítrio do Executivo, que sofre pressões de toda ordem no momento da escolha dos candidatos, que tudo terão feito para bem merecê-la, inclusive a solicitude diante do Poder, que tira aos juízes a independência funcional". A respeito da instrução, disse o Presidente do Conselho que "entre os grandes interesses morais da sociedade, ocupa lugar eminente por seus efeitos sobre o aperfeiçoamento do homem, a questão da instrução pública em todos os seus graus. O Governo presta a este assunto a maior e a mais viva atenção" (*ib*). Abordando a questão do "elemento servil", o Presidente do Conselho acentuou que "a lei de 28 de setembro de 1871 (do "Ventre Livre") organizou um mecanismo simples e eficaz, que, por meio de sua ação, dentro de um prazo que não será longo, o elemento servil estará extinto, em todo o

Império. Mas, pergunto-vos, não será possível adotar alguma medida no sentido de auxiliar, de facilitar a ação da Lei de 28 de setembro? Senhores, é esta uma questão acerca da qual a palavra do Governo deve ser clara e precisa. O Governo entende que é tempo de estabelecer por lei geral a localização do elemento servil nas Províncias. É uma medida que tem sido adotada pelas assembléias, mas sem a necessária eficácia, porque falta-lhes competência para estabelecer a conveniente sanção. A adoção deste alvitre por lei geral preparará os elementos que contribuirão para facilitar a solução desta questão. E uma outra providência que também pode ser deliberada, é a do aumento dos recursos do fundo de emancipação, como seria a criação de imposto especial sobre o próprio elemento servil" (*ib*). LAFAIETE, partidário da abolição progressiva da escravidão negra, notou que "o Governo oportunamente ocupará a atenção do corpo legislativo com este assunto. O Governo, no entanto, lançará mão das medidas que estão na sua alçada para que as manumissões por meio do fundo de emancipação se façam com a prontidão e a correção necessárias" (*ib*). Termina a esclarecida oração – uma das mais graves e elegantes que se ouviram naquele recinto – com esta profissão de fé democrática e parlamentarista: "Tal é a tarefa que se impõe o Ministério. Para realizá-la ele conta com o apoio sincero, leal e dedicado da maioria desta Casa, e o concurso da honrada minoria de oposição, pela discussão, pela crítica, pela controvérsia, pela censura, pelo embate e pelo choque das idéias" (*ib*).

Entre as medidas suscitadas pelo Presidente do Conselho, convém assinalar, além do "imposto sobre o elemento servil", os "impostos internos de consumo", de que foi LAFAIETE o primeiro, entre nós, a falar do assunto.

Apesar de *rejeitada* pela Câmara dos Deputados a "moção de desconfiança" apresentada contra o Gabinete, em data de 3 de junho de 1884, por CÉSAR ZAMA, eloqüente deputado baiano, LAFAIETE insistiu junto à S. M. Imperial pela demissão do Ministério, que lhe foi dada. É que o Presidente do Conselho – homem de caráter nobre e altivo – não poderia continuar no poder por benemerência da maioria da Câmara dos Deputados.

O 33.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do Senador JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA, assumiu o encargo em data de 6 de maio de 1885, mas nasceu morto, por assim dizer, porque, logo a 19 de agosto do mesmo ano, foi dispensado pelo Imperador, por iniciativa pessoal de Sua Majestade. Estava assim constituído: na Pasta do Império, o Senador JOÃO FLORENTINO MEIRA DE VASCONCELOS; na da Justiça, o Deputado AFONSO AUGUSTO MOREIRA PENA; na dos Estrangeiros, o Senador e Conselheiro de Estado VISCONDE DE PARANAGUÁ (João Lustosa); na da Fazenda, o Presidente do Conselho; na da Marinha, o Senador LUÍS FELIPE DE SOUSA LEÃO; na da Guerra, o Deputado ANTÔNIO ELEOTÉRIO DE CAMARGO; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado JOÃO FERREIRA DE MOURA.

Ao apresentar o Gabinete à Câmara dos Deputados, o Presidente do Conselho confessou que a situação do País era bastante difícil, havendo duas graves questões a resolver, a do "elemento servil" e a "financeira". Quanto à primeira – disse SARAIVA – "O intuito do Ministério é apressar, o mais breve possível, a libertação de todos os escravos, dando, porém, tempo à nossa indústria agrícola para reorganizar o trabalho e até auxiliando essa reorganização com uma parte do valor do escravo" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1885, vol. III, págs. 19/s). Quanto à segunda questão, a "financeira", confessou SARAIVA que "compreende a Câmara que o melhoramento de nossas finanças exige grandes sacrifícios ... Não sou pessimista, Sr. Presidente, ao contrário, tenho grande fé nos recursos de nosso País, e me parece que as nossas dificuldades financeiras não provêm da falta desses recursos, mas da maneira ou do processo por que temos realizado certos melhoramentos, sem calcular previamente os meios de que poderíamos dispor para executá-los" (*ib*). E terminou com esta manifestação de confiança no Parlamento: "Se, porém, as atuais circunstâncias do País são difíceis, sobrelevam-nas a sabedoria e o patriotismo de ambas as Câmaras, que, cumpre confessar, nas épocas mais críticas da nossa história, sempre têm achado remédio eficaz, para os sofrimentos da Nação" (*ib*). Entre as medidas que esse Gabinete adotou, podemos referir a que criou, na província do Rio Grande do Sul, "uma Escola Tática e de Tiro" (Dec. n.º 9.429, de 30-05-1885), e novo regulamento para a Escola de Minas de Ouro Preto (Dec. n.º 9.448, de 27-6-1885).

O 34.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do Senador BARÃO DE COTEGIPE (Jõao Maurício Wanderley), ao contrário do anterior, teve longa duração, pois, subindo ao poder em data de 20 de agosto de 1885, só desceu em 20 de março de 1888. Compuseram-no: na Pasta do Império, o Senador BARÃO DE MAMORÉ (Ambrósio Leitão da Cunha), que foi substituído, em 21-7-1887, pelo Deputado MANUEL NASCIMENTO MACHADO PORTELA, à sua vez, substituído, em 19 de setembro do mesmo ano,pelo Presidente do Conselho; na da Justiça, o Senador JOAQUIM DELFINO RIBEIRO DA LUZ, substituído, em 10-5-1887, pelo Deputado SAMUEL WALLACE MACDOWELL; na dos Estrangeiros, o próprio BARÃO DE COTEGIPE; na da Fazenda, o Deputado FRANCISCO BELISÁRIO SOARES DE SOUSA; na da Marinha, o Deputado ALFREDO RODRIGUES FERNANDES CHAVES; substituído, em 12-6-1886, pelo Ministro MACDOWELL, à sua vez, substituído, em 10-5-1887, pelo Deputado CARLOS FREDERICO CASTRIOTO; na da Guerra, o Senador JOÃO JOSÉ DE OLIVEIRA JÚNIOR, substituído, em 12-6-1886, pelo Ministro ALFREDO CHAVES, à sua vez, substituído, em 12-02-1887, pelo Ministro RIBEIRO DA LUZ; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado ANTÔNIO DA SILVA PRADO, substituído, em 10-5-1887, pelo Deputado RODRIGO AUGUSTO DA SILVA.

COTEGIPE, que foi um dos maiores oradores parlamentares do 2.º Império, pronunciou um longo e substancioso discurso de apresentação do seu programa de Governo, ao modo dos que a Câmara ouvira de MARTINHO CAMPOS, de SOUZA DANTAS ou de LAFAIETE, examinadas anteriormente. COTEGIPE anunciou, desde logo, as duas grandes medidas que adotaria, *in verbis*: "... o projeto de emancipação gradual dos escravos e a obtenção de meios para constituir o Governo em condições reais de governar. O primeiro ponto já tem a aprovação de uma grande maioria neste recinto (aludia à futura Lei do Sexagenário de 1885) ... A segunda medida que o Governo se propõe a conseguir, com apoio da representação nacional, é reorganizar o País nas condições legais em que possamos viver governando por meios regulares; nunca pode haver um governo regular, quando os orçamentos não são votados em tempo, concedendo meios que acabam com os *deficits* que são constantes nas nossas leis orçamentárias" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1885, vol. II, págs. 12/s). Reiterando o seu pensamento, o Presidente do Conselho, aduziu que "as duas medidas referidas firmam o programa do Ministério nesta sessão. A primeira é indispensável (refere-se à futura Lei do Sexagenário) para restituir a calma aos espíritos e inspirar confiança, porque, enquanto essa questão agitar os espíritos, nós não poderemos ter tranqüilidade no País, não haverá crédito, não haverá confiança ... A segunda medida é, como eu disse, indispensável. Estamos sendo regidos por uma prerrogativa do orçamento, que foi votada para outras circunstâncias, e com outras informações, de sorte que nossa prerrogativa e outras disposições precisam ser substituídas" (*ib*). Parlamentarista convicto, COTEGIPE proclamou, alto e de bom som, que "ninguém respeita mais este sistema e ninguém mais considera a representação nacional do que eu" (*ib*). E, por isso, travou tremendo duelo com a oposição liberal, o qual deu ensejo a que revelasse, em toda a plenitude, o seu talento oratório, em que a ironia era a grande arma, como se vê nestas passagens: "Sr. Presidente, V. Ex.ª, me defenda! (*Riso*) Defenda-me, porque, apesar da minha idade e experiência, ainda posso dizer o que não quero nem devo, e V. Ex.ª bem vê que os nobres Deputados, moços fortes e veementes, como são, mais habituados a este recinto, do qual ainda sinto saudades, podem embaraçar-me, de modo que depois eu venha a sofrer (Ah! Ah!)" (*ib*). O deputado baiano CÉSAR ZAMA, incontinenti, aparteou, *in verbis*: "É um Almirante muito adestrado para se deixar embaraçar nestas manobras" (*ib*). COTEGIPE, ato contínuo, respondeu-lhe: "Oh! Obrigado a V. Ex.ª responder assim de improviso. Eu sou do tempo em que os exames se faziam tirando os pontos (risos). Não sei fazer exame vago! (*Hilaridade*)" (*ib*). Continuando na exposição do seu programa, o Presidente do Conselho observou: "Reservo-me o direito de desenvolver os diversos pontos do meu programa quando a isso der lugar, e espero executá-lo contando com o apoio da Nação e dos seus representantes" (*ib*). Nesse momento, foi aparteado pelo Deputado VIANA VÁS, declarando que: "A Nação está aqui", ao que COTEGIPE replicou: "Está fora daqui" (*ib*). Outro aparte do Deputado JOSÉ MARIANO,

afirmando que "parece que está por hora" – havendo COTEGIPE respondido, *in verbis*: "Pois, senhores, está aqui, está aqui" (*risos*). Mas, prosseguindo, reiterou o seu juízo: "Repito, com o apoio da Nação e dos seus representantes (vozes: Ah! Ah!)" (*ib*). Já agora, o Presidente do Conselho, perdendo a paciência, envolta em ironia, terminou com estas palavras: "Eu disse, com o apoio da Nação e dos seus representantes para poder levar a efeito o que anunciei, e se não em todos, em alguns pontos melhorar, quanto possa, o estado do País" (*ib*). É óbvio que, como percebera JOSÉ MARZANO, a sentença dissolutória da Câmara dos Deputados estava lavrada. COTEGIPE, com esses representantes, não poderia realizar o seu programa de governo, e não era homem de adiar soluções necessárias e úteis ao País, como aquelas a que se propusera realizar.

Realmente, na sessão de 24 de agosto de 1885 – quatro dias após o discurso de COTEGIPE – foi apresentada "moção de desconfiança" contra o Ministério, a qual logrou aprovação da maioria da Câmara dos Deputados (Veja "Anais", 1885, vol. IV, págs. 13/s e 53/s). A pragmática parlamentarista, que adotáramos desde o 1.º Reinado, autorizava, nesse caso, duas soluções: a queda do Gabinete Ministerial, ou a dissolução da Câmara dos Deputados. COTEGIPE, obviamente, optou por esta última, que obteve, desde logo, o apoio do Imperador. Daí, o Dec. nº 9.500, de 26 de outubro de 1885, dissolvendo a Câmara dos Deputados, e convocando outra, para reunir-se a 3 de maio de 1886.

A mais importante das medidas efetuadas pelo Gabinete COTEGIPE foi, sem dúvida, a "Lei do Sexagenário" (Lei n.º 3.270, de 28-9-1885), regulando a "extinção gradual do elemento servil", que foi regulamentada pelos Decretos n.º 9.517, de 14-11-1885, n.º 9.593, de 7-5-1886, e n.º 9.602, de 12-6-1886. Em verdade, com essa lei estava praticamente extinta a escravidão no Brasil, porque a do "Ventre Livre" (1871), atuando concomitantemente com a do "Sexagenário" (1885), dentro de pouco tempo eliminaria essa mancha da civilização brasileira, sem grandes danos à economia agrícola, que se apoiava no braço escravo. COTEGIPE, realmente, pensava como GASPAR SILVEIRA MARTINS, que "amava mais a Pátria do que o negro" (Veja de PAULINO JACQUES, "GASPAR SILVEIRA MARTINS", cit., págs. 123-124). Impunha-se a substituição do "braço escravo" pelo "braço livre", que só a imigração européia poderia realizar, com o tempo.

Vale referir, ainda, outras medidas adotadas pelo 34.º Gabinete Ministerial, de alto significado moral, como o "concurso" para provimento dos "Oficiais de Justiça" (Dec. n.º 3.322, de 14-7-1887) – ainda hoje em pauta; a "argüição na prova de defesa de teses nos concursos para provimento dos lugares de lentes das Faculdades de Medicina (Dec. n.º 9.869, de 22-2-1888); e alterações no Regulamento do Colégio Imperial Pedro II (Dec. n.º 9.894, de 9-3-1888), que era a

"menina dos olhos" de Sua Majestade. E, por fim, uma interessante medida – concedendo ao cidadão Artur Sauer "diversos favores relativamente aos EDIFÍCIOS QUE CONSTRUIR para habitação de operários e classes pobres" (Dec. n.º 9.859, de 8-2-1888) – sem dúvida, precurssor das atuais cooperativas ou bancos de habitação (COHAB ou BNH)! ... Não obstante, a 10 de março de 1888, esse glorioso Gabinete Ministerial foi dispensado pela Regente do Império, a Princesa D. ISABEL, pois esta desejava a "abolição da escravatura", com o que COTEGIPE, em defesa do Trono, não concordava.

Capítulo XVIII

A Consolidação do Sistema Parlamentar – As dissoluções da Câmara dos Deputados por ato governamental

Cabia a S. M. Imperial, "no exercício do Poder Moderador", ouvido o Conselho de Estado, dissolver a Câmara dos Deputados", nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substitua" (art. 101, item 5.º, combinado com o art. 142, ambos da Constituição do Império). É técnica parlamentarista, que visa a manter o equilíbrio entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, tanto quanto a outra – derrubada de Gabinete Ministerial, através de "moção de desconfiança", aprovada pela Câmara dos Deputados, a qual examinamos no Cap. XI deste ensaio. É certo que o requisito, "quando o exigir a salvação do Estado", não fora conceituado pela Constituição, de modo que podia ser considerada "salvação do Estado" a própria "salvação do Imperador". Contudo, como o Ato Adicional de 1834 suprimiu o Conselho de Estado (art. 32), e a Lei que o restabeleceu (Lei n.º 234, de 29-11-1841), tornou *facultativa* aquela audiência (art. 7.º) – a questão perdeu o objeto, ficando o Imperador à vontade, para dissolver a Câmara dos Deputados. Entretanto, só o fazia mediante indicação do Conselho de Ministros, sem prévia audiência do Conselho de Estado, que passou a ser "meramente facultativa" – na lição do VISCONDE DE URUGUAI (*in* "Ensaio sobre o direito administrativo", Rio de Janeiro, 1960, pág. 197/s), com quem concorda o MARQUÊS DE SÃO VICENTE, chamando-a "puramente facultativa" (*in* "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", cit., pág. 287/s). Assim, nada mais regular e constitucional que a dissolução da Câmara dos Deputados, quando o exigisse "a salvação do Estado". Em geral, tal medida era adotada quando essa corporação política dificultava a ação do Governo, que ficava impedido de agir.

A primeira dissolução, ocorrida entre nós, foi a da Assembléia Constituinte e Legislativa de 1823, que elaborava a Constituição do Império e pretendia transformar-se em Convenção Nacional à maneira francesa – razão por que o Imperador dissolveu-a num "golpe de Estado", para não dizer "golpe de força" por Decreto de 23 de novembro de 1823 (Veja o cap. VIII).

Somente em 1842 – quando o nosso sistema parlamentar já funcionava regularmente, a despeito do texto constitucional em contrário – foi que tivemos uma dissolução da Câmara dos Deputados, na conformidade da pragmática parlamentarista.

Coube ao 2.º Gabinete Ministerial da Maioridade, pelo Ministro do Império, Senador CÂNDIDO JOSÉ DE ARAÚJO VIANA, Marquês de Sapucaí, inaugurar, entre nós, essa pragmática parlamentarista, por Decreto Imperial de 1º de maio de 1842 (Veja o Cap. X).

A segunda dissolução da Câmara dos Deputados ocorreu em 1844, no 4.º Gabinete Ministerial da Maioridade, presidido pelo Senador e Conselheiro de Estado JOSÉ CARLOS PEREIRA DE ALMEIDA TORRES, Visconde de Macaé, por Decreto Imperial de 24 de maio de 1844 (Veja o Cap. X).

O 10.º Gabinete Ministerial, presidido pelo Senador e Conselheiro de Estado VISCONDE DE OLINDA (Pedro de Araújo Lima, ex-Regente Uno), iniciou as suas atividades em 29 de setembro de 1848, e encerrando-as em 10 de maio de 1852, embora OLINDA haja deixado o cargo em 8 de outubro de 1849, quando foi substituído pelo Senador e Conselheiro de Estado, VISCONDE DE MONTE ALEGRE (José da Costa Carvalho, ex-Regente Trino). Esse Gabinete assim se compunha: na Pasta do Império, o referido VISCONDE DE MONTE ALEGRE; na da Justiça, o Deputado EUSÉBIO DE QUEIROZ COUTINHO MATOSO DA CÂMARA; na dos Estrangeiros, o referido VISCONDE DE OLINDA, depois MARQUÊS DE OLINDA, substituído, em 8-10-1849, pelo VISCONDE DE URUGUAI (Paulino José Soares de Sousa); na da fazenda, o aludido VISCONDE DE OLINDA, substituído, em 6-11-1849, pelo Senador VISCONDE DE ITABORAÍ (Joaquim José Rodrigues Torres); na da Marinha, o Oficial Superior do Exército MANUEL FELIZARDO DE SOUSA E MELO, substituído, em 23-7-1849, pelo BARÃO DE MURITIBA (Manuel Vieira Tosta); e na da Guerra, o referido MANUEL FELIZARDO. Note-se que o VISCONDE DE OLINDA acumulou o cargo de Presidente do Conselho com as Pastas dos Estrangeiros e da Guerra, por algum tempo; a sua longa experiência política e os relevantes serviços prestados à Pátria autorizavam-no a tanto.

O programa político do Gabinete foi exposto pelo Ministro do Império, na sessão da Câmara dos Deputados, em data de 2-6-1848 (Veja "Anais", 1848, vol. I, págs. 170 e 171). Quando o Presidente do Conselho, VISCONDE DE OLINDA, falou no Senado, pouco depois, em resposta à crítica do Deputado TEÓFILO OTONI, feita na Câmara, em sessão de 2-10-1848 – declarou que "o atual Gabinete não faz promessas, não quer prometer, para não se ver, muitas vezes, na dura necessidade de não poder cumprir seus desejos"! O VISCONDE DE

OLINDA, avesso à retórica parlamentar, era homem, realmente, de poucas palavras, mas de muita ação.

O 10.º Gabinete foi, em verdade, fecundo em grandes empreendimentos legislativos; mas, para tanto, foi obrigado a adiar a convocação da Assembléia Geral para 23-4-1849, como também a dissolver a Câmara dos Deputados, por Decreto de 19-2-1849, por conseguinte, antes da sua convocação marcada para 23 de abril.

Entre os aludidos empreendimentos desse Gabinete, vale destacar: a) a promulgação do Código Comercial (Lei n.º 556, de 25-06-1850), que, ainda hoje, decorrido mais de um século, continua em vigor, em grande parte do seu texto; b) a Lei das Terras (Lei n.º 601, de 19-9-1850), dispondo sobre as "terras devolutas do Império" e que "são possuídas por título de sesmaria"; c) Lei Antitráfico Negro (Dec. n.º 708, de 24-10-1850), regulando a execução da Lei de 7-11-1831, que estabelecia medidas para repressão do tráfico de escravos no Império; d) estabelecendo o Código de Processo Civil e Comercial (Dec. 737, de 25-11-1850); e) regulando os Tribunais do Comércio e o processo das quebras, em falências (Dec. n.º 738, de 25-11-1850); f) novos estatutos para os Cursos Jurídicos e de Medicina (Dec. n.º 713, de 18-10-1850); g) criando, no Rio Grande do Sul, um curso de Infantaria e Cavalaria (Dec. n.º 634, de 29-9-1851); h) organizando o Banco do Brasil (Dec. n.º 801, de 2-7-1851); i) regulando as tesourarias de Fazenda (Dec. n.º 736, de 21-11-1850 e Dec. n.º 870, de 22-11-1851).

O 18.º Gabinete Ministerial, também organizado pelo, já agora, MARQUÊS DE OLINDA, Senador e Conselheiro de Estado, foi constituído em data de 30 de maio de 1862, tendo permanecido até 14 de janeiro de 1864. Compunha-se deste modo: na Pasta do Império, o Presidente do Conselho; na da Justiça, o VISCONDE DE MARANGUAPE (Senador e Conselheiro de Estado Lopes Gama), substituído, em 8-6-1862, pelo Senador JOÃO LINS VIEIRA CANSANSÃO DE SINIMBU; na dos Estrangeiros, MARQUÊS DE ABRANTES (Senador e Conselheiro de Estado MIGUEL CALMON DU PIN E ALMEIDA); na da Fazenda, VISCONDE DE ALBUQUERQUE (Senador e Conselheiro de Estado FRANCISCO DE PAULA HOLANDA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE), substituído em 8-4-1863, pelo referido MARQUÊS DE ABRANTES; na da Marinha, o Deputado JOAQUIM RAIMUNDO DE LAMARE; na da Guerra, o Oficial-General do Exército POLIDORO DA FONSECA QUINTANILHA JORDÃO, Visconde de Santa Teresa, substituído, em 12-5-1863, pelo Oficial Superior do Exército ANTÔNIO MANUEL DE MELO; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o referido CANSANSÃO DE SINIMBU, substituído, em 9-2-1863, pelo Oficial-General do Exército PEDRO DE ALCÂNTARA BELEGARDE.

Na exposição do seu programa de governo, OLINDA, como de hábito, falou pouco, mas disse muito. Quanto à questão política, acentuou que "o nosso programa está nas nossas opiniões, nos nossos atos, aquelas manifestadas e estes praticados no decurso de muitos anos" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1862, vol. I, págs. 108/s). Relativamente à questão administrativa, observou que "programa não é mais do que complexo de medidas urgentes, imperiosas do momento. Na "Fala do Trono", acha-se uma exposição das medidas mais urgentes, que nós adotamos como nosso programa. A solução dessas questões pede estudos" (*ib*). Como de praxe,as últimas palavras do Presidente do Conselho foram "um apelo aos membros daquela corporação política", para que não lhe faltassem com "o seu apoio e cooperação" (*ib*).

Não obstante, um ano após (Dec. n.º 3.092, de 12-5-1863), OLINDA dissolvia a Câmara dos Deputados – tal como fizera quando presidiu o 10.º Gabinete – convocando outra para reunir-se em 1.º de janeiro de 1864. Era da índole do sistema e as circunstâncias políticas o exigiam.

Esse 18.º Gabinete Ministerial, ainda que menos fecundo que o 10.º Gabinete – também presidido pelo MARQUÊS DE OLINDA – fez empreendimentos de grande significação para o País, tais como: a) aprovação dos Estatutos da Companhia de Carris de Ferro do Jardim Botânico (Dec. n.º 3.001, de 18-11-1862); b) regulamentação dos Serviços dos Telégrafos Aéreos (Dec. n.º 3.050, de 7-11-1863); c) disciplinamento da Navegação no rio Amazonas, por embarcações brasileiras e peruanas (Dec. n.º 3.216, de 31-12-1863).

O 23.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo VISCONDE DE ITABORAÍ (Senador e Conselheiro de Estado – Joaquim José Rodrigues Torres), atuou de 16 de julho de 1868 a 28 de setembro de 1870, com a seguinte composição: na Pasta do Império, o Deputado PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUSA, mais tarde, Visconde de Uruguai; na da Justiça, o Advogado JOSÉ MARTINIANO DE ALENCAR, substituído, em 14-1-1879, por JOAQUIM OTÁVIO NEBIAS, à sua vez, substituído, em 9 de junho do mesmo ano, pelo VISCONDE DE MURITIBA (Senador e Conselheiro de Estado MANUEL VIEIRA TOSTA); na dos Estrangeiros, o Senador e Conselheiro de Estado JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS (Visconde do Rio Branco), substituído, em 10-2-1869, pelo BARÃO DE COTEGIPE (Senador João Maurício Wanderley); na da Fazenda, o Presidente do Conselho; na da Marinha, o BARÃO DE COTEGIPE; na da Guerra, o VISCONDE DE MURITIBA; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Empregado Público JOAQUIM ANTÃO FERNANDES LEÃO, substituído, em 11-1-1870, pelo Deputado DIOGO VELHO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE (Visconde de Cavalcanti).

Esse Gabinete Ministerial apresentava três peculiaridades: a) pastas acumuladas, por algum tempo, por COTEGIPE e MURITIBA, revelando instabilidade na sua estrutura; b) nenhum militar no seu elenco, mesmo nas pastas militares; c) "moção de desconfiança" apresentada no dia seguinte à constituição do Gabinete. Coube ao Deputado JOSÉ BONIFÁCIO, o Moço, justificar essa moção, formalizada no seguinte requerimento: "A Câmara vê, com profundo pesar e geral surpresa, o estranho aparecimento do atual Gabinete, gerado fora do seu seio e simbolizando uma nova política, sem que uma questão parlamentar houvesse provocado a queda de seu antecessor. Amiga sincera do sistema representativo e da monarquia constitucional, a Câmara lamenta este fato singular, não tem e não pode ter confiança no governo" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1868, vol. III, págs. 172/s). Nunca se disse tanto e tão bem, em tão poucas palavras, por tão alta figura parlamentar – razão por que a moção foi aprovada pela Câmara. Entretanto, funcionou o sistema, dentro do dilema – ou cai o Gabinete, ou dissolve-se a Câmara. Sua Majestade Imperial optou pela dissolução da Câmara, que foi efetivada pelo Dec. n.º 4.226, de 18 de julho de 1868, convocando outra para se reunir em 3 de maio de 1869.

Entre as medidas adotadas pelo Gabinete, podemos lembrar: a) a proibição de venda de escravos, debaixo de pregão, em exposição pública (Dec. n.º 1.695, de 15-9-1869); b) promulgação do tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição, celebrado em 27-3-1867, entre o Brasil e a Bolívia (Dec. n.º 4.280, de 28-11-1868); c) a regulamentação para direção e administração da Estrada de Ferro D. Pedro II (Dec. n.º 4.372, de 20-5-1869); d) promulgação da Convenção, celebrada em 16 de maio de 1864, entre o Brasil e outras nações, para o assentamento do cabo transatlântico submarino (Dec. n.º 4.473, de 10-2-1870); e) concessão ao Cel. George Church, de privilégio exclusivo por 50 anos, para construção de uma estrada de ferro que, evitando as quedas ou cachoeiras dos rios Madeira e Mamoré, termine no ponto mais vantajoso, nas proximidades desses rios, e acima de cachoeira de Guajará-Mirim (Dec. n.º 4.509, de 20-4-1870); f) autorização para o contrato com o Dr. José Vieira Couto de Magalhães para a navegação do rio Araguaia (Dec. n.º 4.593, de 9-9-1870).

O 25.º Gabinete Ministerial, sob a chefia do VISCONDE DO RIO BRANCO, que atuou de 7 de março de 1871 a 24 de junho de 1875, ficou assim constituído: na Pasta do Império, o Deputado JOÃO ALFREDO CORREIA DE OLIVEIRA; na da Justiça, o VISCONDE DE NITERÓI (Senador e Conselheiro de Estado Francisco de Paula de Negreiros Saião Lobato), substituído, em 20-4-1872, pelo Deputado MANUEL ANTÔNIO DUARTE DE AZEVEDO; na dos Estrangeiros, o Deputado MANUEL FRANCISCO CORREIA, substituído, em 28-1-1873, pelo 3.º VISCONDE DE CARAVELAS (Senador e Conselheiro de Estado Carlos Carneiro de Campos); na da Fazenda, o Presidente do Conselho; na da Marinha, o Deputado MANUEL

ANTÔNIO DUARTE DE AZEVEDO, substituído, em 20-4-1872, pelo Deputado AUGUSTO OLÍMPIO GOMES DE CASTRO, à sua vez, substituído, em 18-5-1872, pelo Senador JOAQUIM DELFINO RIBEIRO DA LUZ; na da Guerra, o Presidente do Conselho, até 15-5-1872, quando foi nomeado o Senador DOMINGOS JOSÉ NOGUEIRA JAGUARIBE, substituído, em 20-4-1872, pelo Deputado JOÃO JOSÉ DE OLIVEIRA JUNQUEIRA; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado TEODORO MACHADO FREIRE PEREIRA DA SILVA, substituído, em 20-4-1872, pelo VISCONDE DE ITAÚNA (Senador Cândido Borges Monteiro), à sua vez, substituído, em 26-8-1872, pelo Senador FRANCISCO DO REGO BARROS BARRETO, que serviu até 28-1-1873, data em que foi nomeado o Deputado JOSÉ FERNANDES DA COSTA PEREIRA JÚNIOR.

Esse Gabinete Ministerial foi um dos mais instáveis em sua composição – pois a Pasta da Agricultura, Comércio e Obras Públicas teve quatro ocupantes; a da Marinha e a da Guerra, três; e a dos Estrangeiros e da Justiça, dois. Apenas, nas Pastas do Império, de que foi titular JOÃO ALFREDO, e da Fazenda, o Presidente do Conselho, não houve substituições – mesmo porque, ao tempo, eram as mais importantes, por regerem os negócios das Províncias e os das finanças do País. Não obstante, o VISCONDE DO RIO BRANCO, com o seu admirável talento político, manteve-se no poder durante mais de quatro anos, e fez grandes empreendimentos, inclusive a famosa "Lei do Ventre Livre", que libertou o ventre escravo, sem dúvida, por desejo da Regente do Império, a magnânima PRINCESA ISABEL. Seis meses após haver RIO BRANCO assumido o poder, era sancionada essa lei regeneradora da raça negra do País – a Lei n.º 2.040, de 28 de setembro de 1871, que muito recomendou o Brasil no conceito das nações civilizadas. Essa lei foi regulamentada pelo Dec. n.º 4.815, de 11 de novembro de 1871, e Dec. n.º 4.835 de 1º de dezembro de 1871, que regulavam a matrícula de escravos e dos filhos de mulher escrava, a sua criação e tratamento, bem como a libertação anual de escravos e respectivas matrículas. Bastaria essa fecunda realização para recomendar o 25.º Gabinete Ministerial à gratidão da posteridade (veja "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1871, vol. I, págs. 31/s, 106/s, 109/s, 142/s e 146/s). Mas para tanto, o Presidente do Conselho travou luta titânica na Câmara dos Deputados, como se verifica dos discursos pronunciados naquele plenário, onde a oposição foi intensa e apaixonada, sendo a lei aprovada por pequena maioria de votos.

Decorridos oito meses, isto é, em 16 de maio de 1872, foi aprovada "moção de desconfiança" contra o 25.º Gabinete Ministerial, por maioria de um voto (50x49) – moção essa defendida por PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA, Visconde de Uruguai (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1872, vol. I, págs. 42/s). O VISCONDE DO RIO BRANCO aceitou o desafio da Câmara e, seis dias após, dissolveu-a, convocando outra Câmara para 1.º de dezembro de 1873, utilizando prática constitucional e parlamentar (Dec. n.º 4.965, de 22-5-1872).

Entre as medidas tomadas por esse 25.º Gabinete, de gloriosa memória, vale destacar aqueles que vieram complementar a lei e os regulamentos do "ventre livre", como o Dec. n.º 5.135, de 13-11-1872, aprovando o "Regulamento Geral da Libertação dos Nascituros", e os decretos regulando a imigração e colonização no País, imprescindíveis em face da libertação gradual do "Braço escravo" que mantinha a lavoura (Decs. n.ºs. 5.153, de 27-11-1872; 5.271, de 26-4-1873; 5.351, de 23-7-1873; e 5.699, de 31-7-1874).

Cabe, ainda salientar as seguintes iniciativas do Gabinete RIO BRANCO: a) estruturação do Tribunal de Justiça e das Relações Provinciais (Decs. n.ºs. 2.342, de 6-8-1873; 5.456, de 5-11-1873, e 5.457, de 6-11-1873); b) regulamentação dos procedimentos civil, criminal e policial inclusive *habeas-corpus* (Lei n.º 2.033, de 20-9-1871; Dec. n.º 4.824, de 22-11-1871; Dec. n.º 5.129, de 6-11-1872); c) criação do Dec. n.º 5.164, de 11-12-1872, aprovando o contrato celebrado com o Conselheiro de Estado TOMÁS NABUCO DE ARAÚJO, para a "redação do projeto do Código Civil do Império" (Dec. n.º 2.318, de 28-12-1858; n.º 3.188, de 18-11-1863; e Lei n.º 1.177, de 9-9-1862); d) a disciplinação do sistema métrico francês (Lei n.º 1.157, de 26-6-1862; Decretos n.º 5.089, de 18-9-1872 e 5.169, de 11-12-1872); e) autorização, ao Barão de Mauá, para estabelecer e explorar o cabo submarino telegráfico entre o Império do Brasil e Portugal e suas possessões (Dec. n.º 5.058, de 16-8-1872); f) regulamentação da paz entre o Império do Brasil e a República do Paraguai, os limites entre eles, a extradição de criminosos e desertores, bem assim a amizade, comércio e navegação (Decretos n.ºs 4.910, 4.911, 4.912 e 4.913, todos de 27-3-1872, e Dec. n.º 5.658, de 6-6-1874); g) a regulamentação do Asilo dos Meninos Desvalidos (Dec. n.º 5.849, de 9-1-1875).

Sem dúvida, o 25.º Gabinete Ministerial foi, não só o de maior duração, mas também o mais fecundo em empreendimentos, naquele meio século de monarquia constitucional parlamentar.

Capítulo XIX

A Consolidação do Sistema Parlamentar – As Dissoluções da Câmara dos Deputados por Ato Governamental (Continuação).

O 27.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do VISCONDE DE SINIMBU, cuja estrutura e atividade já foram examinadas no Cap. XII, dissolveu a Câmara dos Deputados, em data de 11 de abril de 1878, pelo Dec. n.º 6.880, convocando outra para 15 de dezembro do mesmo ano. Acontece que, em data de 12 de novembro de 1879, foi adiada a convocação da Assembléia Geral para 15 de abril de 1880. E como esse Gabinete permaneceu no poder até 27 de março desse ano – atuou sem Parlamento, ferindo frontalmente o sistema.

O 28.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo Senador JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA, cuja organização e empreendimentos examinamo-los no cap. XII, dissolveu a Câmara dos Deputados, em data de 30 de junho de 1881, pelo Dec. n.º 8.154, convocando outra, extraordinariamente, para 31 de dezembro do mesmo ano.

O 32.º Gabinete Ministerial, presidido pelo Senador e Conselheiro de Estado SOUZA DANTAS (M.P.), cuja estrutura e funcionamento foram apreciados no cap. XI, dissolveu a Câmara dos Deputados, em data de 3 de setembro de 1884, pelo Decreto n.º 9.270. Como observamos, no capítulo XI, esse Gabinete resistiu a três "moções de desconfiança", só caindo na quarta.

O 34.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo BARÃO DE COTEGIPE, com organização e atividades estudadas no cap. XIII, dissolveu a Câmara dos Deputados, em data de 26 de setembro de 1885, pelo Decreto n.º 9.500, convocando outra para 3 de maio de 1886.

O 36.º Gabinete Ministerial, sob a presidência do Senador e Conselheiro de Estado AFONSO CELSO DE ASSIS FIGUEIREDO (Visconde de Ouro Preto), subiu ao poder em 7 de junho de 1889 e foi deposto pelas Forças Armadas, sob a chefia do General MANUEL DEODORO DA FONSECA, em data de 15 de novembro do mesmo ano, quando foi proclamada a República. Estava, assim,

constituído: na Pasta do Império, o Advogado BARÃO DE LORETO (Franklin Américo de Menezes Dória); na da Justiça, o Senador CÂNDIDO LUÍS MARIA DE OLIVEIRA; na dos Estrangeiros, o Deputado JOSÉ FRANCISCO DIANA; na da Fazenda, o Presidente do Conselho de Ministros; na da Marinha, o BARÃO DE LADÁRIO (Oficial-General da Armada José da Costa Azevedo); na da Guerra, o VISCONDE DE MARACAJU (Oficial-General do Exército Rufino Endas Gustavo Galvão), substituído, em 3-9-1889, pelo Ministro da Justiça; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado LOURENÇO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE.

Esse Gabinete Ministerial foi um dos mais estáveis em sua estrutura, pois houve apenas uma substituição, na Pasta da Guerra, onde realmente havia grave crise, que culminou com a derrubada do Ministério, por golpe militar, e a conseqüente queda da Monarquia, como acima observamos.

O VISCONDE DE OURO PRETO, ao apresentar à Câmara dos Deputados o Gabinete e seu programa político, pronunciou notável discurso, que lembramos, pela profundidade do pensamento, aqueles outros proferidos por MARINHO DE CAMPOS, VISCONDE DO RIO BRANCO, COTEGIPE e LAFAIETE – a que nos referimos noutros capítulos deste ensaio – e que revelavam toda a grandeza do sistema parlamentar, em que a palavra tem tanta força quanto a espada.

OURO PRETO apresentou um programa de reformas tão avançadas, que foi chamado pelo Deputado PEDRO LUÍS de "o começo da República", ao que o Presidente do Conselho replicou que "era a inutilização da República" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1889, vol. I, pág. 129). Realmente, o VISCONDE incluiu, entre outras inovações, as seguintes: a) "alargamento do direito de voto, mantido o alistamento vigente"; b) "ampliação dos distritos eleitorais"; c) "plena autonomia dos Municípios e Províncias, com a eleição dos administradores municipais e a nomeação dos presidentes e vice-presidentes de províncias, recaindo sobre lista organizada pelo voto dos cidadãos alistados"; d) "liberdade de culto e seus consecutivos"; e) "efetividade... do direito de reunião"; f) "medidas aconselhadas pela necessidade de facilitar a assimilação na família brasileira dos elementos estranhos provenientes da imigração, que convém fomentar na maior escala"; g) "temporariedade do Senado"; h) "reforma do Conselho de Estado, para constituí-lo meramente administrativo, tirando-se-lhe todo o caráter político"; i) "liberdade de ensino e seu aperfeiçoamento"; j) "máxima redução possível dos direitos de exportação"; k) "lei de terras, que facilite a sua aquisição, respeitado o direito do proprietário"; l) "redução de fretes e desenvolvimento dos meios de rápida comunicação, de acordo com um plano previamente assentado"; m) "animar e promover a criação de estabelecimento de crédito, que proporcionem ao comércio, às indústrias e especialmente à lavoura, os recursos pecuniários

de que carecem"; n) "conceder ao Município Neutro governo e representação próprios, como reclamam sua população e riqueza"; o) "elaboração de um Código Civil"; p) "conversão da dívida externa"; q) "amortização do papel-moeda"; r) "equilíbrio da receita pública com a despesa, pelo menos, ordinária"; s) "fundação de estabelecimentos de emissão e crédito, especialmente para favorecer o aumento da produção" (*in* "Anais da Câmara dos Deputados", ano de 1889, vol. I, pág. 120).

Se a execução de tão profundas e amplas medidas não importavam na instituição da República – qual pareceu a PEDRO LUÍS – nem a inutilização dela – no entender de OURO PRETO – certamente, redundaria na organização de uma "República Coroada" – pelos direitos assegurados aos cidadãos e a extensa participação destes no governo dos municípios e das províncias, com um Senado eletivo e um Conselho de Estado atuando em assuntos apenas administrativos, como uma consultoria jurídica colegiada. Mas, a forma monárquica, com um chefe de Estado vitalício e hereditário, que chefiaria o Estado, mantendo-lhe a unidade e equilíbrio político, e não o governaria, cabendo ao Conselho de Ministros, escolhido pela maioria palarmentar, exercer o governo em nome da Nação, ou seja, pelo "povo politicamente organizado". Acredito que teria sido, naquele momento, uma solução plausível, preventiva de tantas lutas que ensangüentaram as primeiras décadas da República.

É sabido que DEODORO não era republicano, além de amigo pessoal do Imperador, que muito o queria, e que o bravo general, ao ingressar no Quartel-General do Exército, onde estava reunido o Gabinete de OURO PRETO, fê-lo *para depor este* e levar à Sua Majestade os nomes dos membros do novo Gabinete. Entretanto, ao retornar à tropa, formada em frente ao Quartel-General, foi recebido com "vivas à República" e a notícia de que fora convidado para organizar o novo Ministério, o maior inimigo do general vitorioso, o Conselheiro GASPAR SILVEIRA MARTINS (Veja de PAULINO JACQUES, "Gaspar Silveira Martins", cit. cap. XI). Diante disso DEODORO foi compelido a fazer o que não queria, isto é, proclamar a República, incontinenti, e mandar para o exílio o Imperador. Não foi em vão que AUGUSTO COMTE sentenciou que "o homem se agita e a humanidade o conduz", sentença essa traduzida na famosa perífrase de GUSTAVO LEBON "os acontecimentos podem, por vezes, mais que a vontade dos homens"!...

OURO PRETO – antes do golpe militar – procurou sobreviver politicamente. Em primeiro lugar, aceitando o desafio da Câmara dos Deputados, que votara "moção de desconfiança" contra o seu Gabinete, em data de 11 de junho de 1889; dissolveu-a, seis dias após, isto é, em 17 desse mês e ano, convocando outra Câma-

ra para reunir-se, extraordinariamente, em data de 20 de dezembro de 1889 (Decreto n.º 10.251, de 15-6-1889).

Em segundo lugar, OURO PRETO, nos cinco meses de seu governo, tomou, entre outras, estas medidas: a) regulou os concursos para empregos de fazenda (Dec. n.º 10.349, de 14-9-1889); b) alterou normas sobre o registro civil (Dec. n.º 10.354, de 14-9-1889); c) concedeu ao VISCONDE DE FIGUEIREDO autorização para construir várias obras no porto do Rio de Janeiro, como ferrovia, guindaste, armazéns (Dec. n.º 10.372, de 28-9-1889); d) regulou a Fundação de Engenhos Centrais para fabrico de álcool e açúcar de cana (Dec. n.º 10.393, de 9-10-1889); e) promulgou o tratado para a pronta solução da questão de limites pendente, entre o Brasil e a República Argentina (Dec. n.º 10.423, de 4-11-1889); f) concedeu ao Banco do Comércio a faculdade de emitir bilhetes ao portador, conversíveis em ouro, e à vista, e aprovou a reforma dos respectivos Estatutos (Dec. n.º 10.427, de 9-11-1889). Note-se que este foi o último decreto expedido pelo Governo Imperial e referendado por OURO PRETO, na qualidade de Ministro da Fazenda – e isso seis dias antes de proclamada a República, demonstrando que o Presidente do Conselho trabalhava tranqüilamente, indiferente à tempestade política que se anunciava na Câmara dos Deputados, ao apresentar o seu programa de Governo. Dissera, alto e bom som:

> – "Não se incomode, V. Sa., Sr. Presidente desta Câmara de Deputados, esta tempestade não me assusta (referia-se aos apartes que recebia de todos os ângulos do recinto); ao contrário, alegro-me com ela. Eu *prefiro* esta agitação, sinal de vida e movimento, ao morno silêncio que, por tantos dias, reinou nesta Casa, que deverá ser a oficina ativíssima do trabalho nacional" (*ib*).

E assim concluiu, OURO PRETO, o seu pensamento:

> – "Eu a prefiro (referia-se à luta parlamentar), porque é, na luta ativa dos partidos e do choque das idéias, que surgirá a grandeza da Pátria" (*ib*).

Capítulo XX

A Consolidação do Sistema Parlamentar
Os Gabinetes Ministeriais de Maior Duração

Os adversários do parlamentarismo costumam apontar, entre outros defeitos do sistema, a instabilidade dos conselhos de ministros, ou gabinetes ministeriais, ou seja, do governo, que eles realmente exercem. Ao Chefe de Estado, no caso, o Imperador, cabia apenas imperar, o que vale dizer supervisionar o exercício do poder político e manter a unidade de comando supremo, em nome da Nação.

Entretanto, indicaremos alguns gabinetes ministeriais que permanecem no poder por mais de ano e meio, porque dispuseram do apoio maciço da Câmara dos Deputados, o que vale dizer, do povo brasileiro que escolhera esse plenário.

É certo que outros gabinetes ministeriais duraram pouco tempo, havendo alguns com apenas dias de governo. Mas isso decorria do caráter eminentemente democrático do governo parlamentar, em que o poder político reside efetivamente no povo. Este pode, por seus delegados na Câmara dos Deputados, conservar ou substituir o Governo pelos meios regulares de direito. Estes são a "moção de desconfiança" e a "indicação de novo Gabinete", por via indireta, ao Chefe de Estado, que convida para organizá-lo o líder da maioria parlamentar. Também a instabilidade governamental pode resultar da inabilidade política do chefe do governo – o que é vício dos humanos e não do sistema de governo.

Assim, lembramos o 3.º Gabinete Ministerial da 1.ª Regência Trina, sob a chefia, de fato, do Ministro do Império, o Senador NICOLAU PEREIRA DE CAMPOS VERGUEIRO. A substituição deste pelo Deputado AURELIANO DE SOUSA E OLIVEIRA COUTINHO (Visconde de Sepetiba), e, cinco meses após pelo Deputado ANTÔNIO PINTO CHICHORRO DA GAMA, não alterou a estrutura do Gabinete. Este permaneceu no poder, de 13 de setembro de 1832 a 15 de janeiro de 1835, isto é, 1 ano, 4 meses e 2 dias, tendo expedido o Ato Adicional de 1834, entre outras medidas, conforme referimos no cap. IV deste ensaio.

O 1.º Gabinete Ministerial da 2.ª Regência Una (MARQUÊS DE OLINDA), chefiado, de fato, pelo Deputado BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS,

durou de 19 de setembro de 1837 a 15 de abril de 1839, isto é, 1 ano, 6 meses e 26 dias. Foi, igualmente, profícuo, tanto quanto o 3.º Gabinete da 1.ª Regência Una (DIOGO ANTÔNIO FEIJÓ), examinado no mesmo capítulo IV, deste ensaio.

O 2.º Gabinete Ministerial da Maioridade, sob a chefia, de fato, do Senador CÂNDIDO JOSÉ DE ARAÚJO VIANA (Marquês de Sapucaí), assumiu o poder político em data de 23 de março de 1841 e afastou-se em 23 de janeiro de 1843, permanecendo nas funções durante 1 ano, 9 meses e 21 dias. Foi também fecundo em empreendimentos, entre os quais se inclui o restabelecimento do Conselho de Estado, como observamos no capítulo VIII, deste ensaio.

O 12.º Gabinete Ministerial, presidido pelo MARQUÊS DO PARANÁ (Senador e Conselheiro de Estado Honório Hermeto Carneiro Leão), durou de 6 de setembro de 1853 a 3 de março de 1857, isto é, 3 anos, 8 meses e 6 dias – tendo sido um dos mais longos da história parlamentar brasileira. Contudo, havendo falecido, em 3 de setembro de 1856, o Marquês, foi substituído pelo Senador LUÍS ALVES DE LIMA, mais tarde, Duque de Caxias. Ficou assim constituído esse Gabinete: na Pasta do Império, o VISCONDE DO BOM RETIRO (Luís Pedreira do Canto Ferrás); na da Justiça, o Deputado JOSÉ TOMÁS NABUCO DE ARAÚJO; na dos Estrangeiros, o VISCONDE DE ABAETÉ (Senador e Conselheiro de Estado ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU), substituído, em 14 de junho de 1856 pelo VISCONDE DO RIO BRANCO (Deputado José Maria da Silva Paranhos); na da Fazenda, o Presidente do Conselho, substituído, em 12-1-1855, pelo VISCONDE DE ABAETÉ, à sua vez, substituído, em 23-8-1856, pelo BARÃO DE COTEGIPE (Senador João Maurício Wanderley); na da Guerra, o Oficial-General do Exército PEDRO DE ALCÂNTARA BELEZARDE, substituído, em 14-6-1855, pelo Senador LUÍS ALVES DE LIMA, mais tarde, Duque de Caxias; e na da Marinha, o Oficial-General do Exército PEDRO DE ALCÂNTARA BELEZARDE, substituído, em 15-12-1853, pelo VISCONDE DO RIO BRANCO, à sua vez, substituído, em 14-6-1855, pelo BARÃO DE COTEGIPE, a quem sucedeu, em 8-10-1856, novamente, o VISCONDE DO RIO BRANCO. Esse Gabinete Ministerial ofereceu duas peculiaridades: a primeira, substituições em todas as pastas, salvo a do Império e a da Justiça, mas entre os membros do Gabinete acumulando pastas; e a segunda, com o falecimento do Presidente do Conselho, o MARQUÊS DO PARANÁ, em data de 3-9-1856, sucedeu-o no cargo o Ministro da Guerra, LUÍS ALVES DE LIMA – com o que foi mantida a continuidade político-administrativa do Gabinete.

Entre os empreendimentos, podemos mencionar: a) emancipação de africanos livres, cujos serviços foram arrematados por particulares, após 14 anos, desde que o requeiram, bem assim dispondo sobre o destino desses africanos (Dec. n.º 1.303, de 25-12-1853) – diploma legal pouco conhecido, pois pouco citado pelos

estudiosos da escravidão negra no Brasil; b) autorização de reforma na organização de várias secretarias de Estado, como as do Império, da Justiça e dos Estrangeiros, bem assim nas secretarias de Polícia da Corte (Dec. Leg. n.º 781, de 19-9-1854); c) autorização para se fundar um Instituto de Cegos (*ib*) – precursor do atual Instituto Benjamin Constant, na avenida Pasteur – RJ; d) autorização para criação de Faculdades Teológicas (*ib*); e) reformulação do ensino primário e secundário do Município da Corte (Dec. n.º 1.331-A, de 17-2-1854); f) doação de novos estatutos aos Cursos Jurídicos (Dec. n.º 1.386, de 28-4-1854); g) doação de novos estatutos para as Faculdades de Medicina (Dec. n.º 1.387, de 24-4-1854); h) criação na Corte do Imperial Instituto dos Meninos Cegos (Dec. n.º 1.428, de 12-9-1854); i) aprovação do regulamento complementar dos estatutos da Faculdade de Direito do Império (Dec. n.º 1.568, de 24-2-1855); j) aprovação dos Estatutos da Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II (Dec. n.º 1.599, de 9-5-1855); k) promulgação do tratado de amizade, comércio e navegação entre o Brasil e a Argentina (Dec. n.º 1.781, de 14-7-1856); l) promulgação do tratado de amizade, comércio e navegação entre o Brasil e o Paraguai (Dec. n.º 1.782, de 14-9-1856); m) aprovação do tratado de limites entre o Brasil e o Paraguai (Dec. n.º 1.783, de 14-7-1856).

Nota-se, nesse Ministério, viva preocupação com o ensino em geral, a proteção aos cegos e as livres relações internacionais com os vizinhos, especialmente com o Paraguai, que, astuta e maliciosamente, já preparava a invasão traiçoeira de 1865!...

O 25.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo VISCONDE DO RIO BRANCO, cuja estrutura e fecunda atividade já examinamos no cap. XIV deste ensaio, foi o de maior duração. De 7 de maio de 1871 a 24 de junho de 1875, sobreviveu, por entre tremendas tempestades políticas, durante 4 anos, 3 meses e 17 dias. Isso, graças ao prestígio e vigor de personalidade do Presidente do Conselho, conforme demonstramos naquele capítulo.

O 26.º Gabinete Ministerial, presidido pelo DUQUE DE CAXIAS, atuou de 25 de junho de 1875 a 4 de janeiro de 1878, isto é, durante 2 anos, 6 meses e 9 dias. Mercê da influência do insigne Marechal Duque, a maior glória militar da Pátria. A sua espada, no País, só foi brandida para pacificar, com os "balaios" e os "farrapos", os mineiros e os paulistas; e no estrangeiro, para eliminar tiranos, como ORIBE, ROSAS e LOPES!

Esse Gabinete foi assim constituído: na Pasta do Império, VISCONDE DE BOM CONSELHO (Senador e Conselheiro de Estado, José Bento da Cunha Figueiredo), substituído, em 15-2-1877, pelo Deputado ANTÔNIO DA COSTA PINTO E SILVA; na da Justiça, o Deputado DIOGO VELHO CAVALCANTI DE

ALBUQUERQUE, mais tarde, VISCONDE DE CAVALCANTI e Conselheiro de Estado, substituído, em 15-2-1877, pelo Deputado FRANCISCO JANUÁRIO DA GAMA; na dos Estrangeiros, BARÃO DE COTEGIPE, substituído, em 15-2-1877, pelo referido Deputado DIOGO VELHO; na da Fazenda, BARÃO DE COTEGIPE; na da Marinha, o Deputado LUÍS ANTÔNIO PEREIRA FRANCO, mais tarde, Barão de Pereira Franco; na da Guerra, o Presidente do Conselho; e na da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o Deputado TOMÁS JOSÉ COELHO DE ALMEIDA.

Apesar da pouca expressão política desse Ministério – pois, com exceção do Presidente do Conselho, o insigne MARECHAL DUQUE DE CAXIAS, e do BARÃO DE COTEGIPE, os demais membros eram pouco conhecidos – tomou ele grandes iniciativas, como: a) reformar a legislação eleitoral (Dec. n.º 2.675, de 20-10-1875, e n.º 6.097, de 12-1-1876); b) mandar executar a resolução legislativa que dá força de lei, no Império, a assentos da Casa de Suplicação de Lisboa e competência ao Supremo Tribunal para formar outras (Dec. n.º 2.684, de 23-10-1875 e n.º 6.140, de 10-3-1876) – inovação digna de realce pelo alto significado doutrinário de que se reveste, antecipando o *judge made law* norte-americano e as nossas atuais "súmulas" do Supremo Tribunal Federal; c) conceder anistia aos bispos, governadores e outros eclesiásticos das Dioceses de Olinda e do Savá, que se achem envolvidos no conflito religioso, em conseqüência dos interditos postos às irmandades das referidas dioceses, e em perpétuo silêncio os processos que por esse motivo tenham sido instaurados (Dec. n.º 5.993, de 17-9-1875) – medida que revela a habilidade política do insigne Presidente do Conselho, que, melhor que ninguém, soube pacificar também as irmandades rebeladas, reconciliando, como esclarecido diplomata que era, a Igreja e o Estado (Veja de PAULINO JACQUES, "Gaspar Silveira Martins", cit. Cap. VII); d) organizar a Inspetoria Geral das Terras e Colonização (Dec. n.º 6.129, de 23-2-1876); e) conceder a Hamilton Lindsay Bucknall, privilégio por 50 anos, para a construção, uso e gozo de um túnel submarino e estrada de ferro que comunique a Corte com a cidade de Niterói (Dec. n.º 6.138, de 4-3-1876) – iniciativa precursora da atual ponte Rio–Niterói, que só foi realizada um século após; f) fixar o número de eleitores nas paróquias do Império (Dec. n.º 6.241, de 5-7-1876); g) alterar disposições do Regulamento aprovado pelo Dec. n.º 5.135, de 13-11-1872, que trata do "Fundo de Emancipação da Lei do Ventre Livre"; h) socorrer as províncias flageladas pela seca ou inundação (Dec. n.º 2.276, de 27-6-1877).

O 34.º Gabinete Ministerial, chefiado pelo Barão de COTEGIPE, cuja estrutura e funcionamento fecundo foram estudados no cap. XV, deste ensaio, durou de 28 de agosto de 1885 a 10 de março de 1888, isto é, 2 anos, 7 meses e 20 dias. É óbvio que a vigorosa personalidade do Presidente do Conselho concorreu para isso, porém, dentro do pragmatismo do sistema, o governo do país pertence a

quem mais influi nos representantes do povo, com assento na Câmara dos Deputados. É o governo das maiorias parlamentares, genuinamente democrático.

Eis aí alguns exemplos de governos e grandes empreendimentos de longa duração, que destroem os argumentos de que, no sistema parlamentar, como acima referimos, pouco duram e nada realizam, impossibilitando fecundos empreendimentos em favor do povo.

Capítulo XXI

A Consolidação do Sistema Parlamentar os Gabinetes Ministeriais de Menor Duração

Houve, realmente, em nossa história parlamentar, gabinetes ministeriais que duraram apenas dias – como o de 7 de abril (de 5 a 7 de abril de 1831), e o 17.º Gabinete Ministerial do 2.º Reinado, sob a chefia de ZACARIAS DE GÓES E VASCONCELOS, com 5 dias de atividade (de 24 a 29 de maio de 1862).

Entretanto, foram conjunturas graves que reduziram a vida desses Gabinetes. O de 7 de abril de 1831, que subiu ao poder a 5 do mesmo mês e ano, foi derrubado a 7, por imposição da Câmara dos Deputados com apoio das Forças Armadas – conforme examinamos no capítulo III deste ensaio. E o Gabinete Ministerial de ZACARIAS foi vítima da incontinência emocional de seu chefe, liberal exaltado e de facúndia irreverente, qual demonstramos no capítulo XIII.

Também, os 9.º e 10.º Gabinetes Ministeriais, do 1.º Reinado, tiveram existência precária. O primeiro, chefiado pelo VISCONDE DE GOIANA, durou 15 dias (de 12 de março a 4 de abril de 1831). Isso ocorreu, porque era ele da confiança da Câmara dos Deputados, mas não do Imperador, que o dispensou, *ex-autoritate-sua,* em 4 de abril.

Igualmente, o 1.º e 4.º Gabinetes do Regente FEIJÓ, sobreviveram um pouco mais, isto é, 3 a 4 meses, respectivamente. O primeiro, sob a chefia de LIMPO DE ABREU (Visconde de Abaeté) permaneceu 3 meses e 21 dias (de 14 de outubro de 1835 a 5 de fevereiro de 1836) – em virtude da revolução republicano-federalista que estourara na província do Rio Grande do Sul, em 20 de setembro de 1835 (Veja o cap. IV).

O 2.º Gabinete Ministerial, chefiado por MANOEL ALVES BRANCO (2.º Visconde de Caravelas), atuou 4 meses e 2 dias (de 16 de maio a 18 de setembro de 1837) – tendo caído com o próprio regente FEIJÓ, consoante observamos no aludido cap. IV.

Na Regência de OLINDA, o 4.º Gabinete Ministerial, dirigido pelo VISCONDE DE MARANGUAPE (Senador Caetano Maria Lopes Gama), atuou 2 meses e 5 dias (de 18 de maio a 23 de julho de 1840), cuja análise fizemos no cap. VI, *in fine*. Foi, aliás, o Gabinete predecessor da Maioridade, proclamada na mesma data de sua queda, isto é, 23 de julho de 1840.

Durou 13 meses e 13 dias, o 33.º Gabinete Ministerial, presidido pelo Conselheiro JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA (de 6 de maio a 19 de agosto de 1885), envolvido na crise política da "emancipação do sexagenário", à qual não pôde resistir (Veja o cap. XIV).

Sobreviveram 5 meses e dias, o 24.º e 29.º Gabinetes Ministeriais, sob a presidência, respectivamente, de VISCONDE DE SÃO VICENTE e de MARTINHO CAMPOS. O primeiro (de 29 de setembro de 1870 a 6 de março de 1871), foi dispensado pelo Imperador, conforme examinamos no cap. XIV. O segundo (de 21 de janeiro a 2 de julho de 1882) caiu por "moção de desconfiança" votada pela Câmara dos Deputados (Veja o cap. XIII).

Seis meses e 22 dias, permaneceu o último Gabinete Ministerial da Monarquia, presidido pelo VISCONDE DE OURO PRETO (de 7 de junho a 15 de novembro de 1889) – derrubado pela tropa sublevada, com apoio do povo, pelas razões que examinamos no cap. XIV.

E o Gabinete Ministerial mais durável, dentre os menos duráveis, foi o 19.º do 2º Reinado, sob a chefia de ZACARIAS DE GÓES E VASCONCELOS, que permaneceu no poder 7 meses e 15 dias (de 15 de janeiro a 20 de agosto de 1864) – tendo sido dispensado pelo Imperador, a fim de aplacar a agitação que provocara na Câmara dos Deputados (Veja cap. XIV).

A verdade é que a precária sobrevivência desses gabinetes ministeriais não resultou de vícios do sistema parlamentar, porém, das fraquezas dos homens, que, nesses momentos críticos, não souberam fazê-lo funcionar convenientemente. Seria o caso de dizer, parodiando ROUSSEAU – "o sistema parlamentar é bom, os homens é que não prestam" – porque, nem sempre, estão à altura dele. Muitas causas que derrubaram gabinetes ministeriais poderiam ter sido evitadas, se os responsáveis houvessem agido com mais equilíbrio e prudência, colocando acima dos interesses do seu partido os superiores interesses da Nação, a que devem estar constantemente subordinadas essas corporações políticas.

Demais, duram pouco os maus governos – e isso é bom que aconteça – porque, se assim não fora, a Nação teria que aturá-los por mais tempo, com prejuízos para o povo. Pior seria, se esses maus governos, que devem durar pouco,

tivessem que ser derrubados com derramamento de sangue e suas funestas conseqüências. Ao sistema presidencial, cujos governos têm prazo certo e longo, só podem ser afastados por pronunciamentos armados, sempre danosos à Nação. As revoluções, no sistema parlamentar, são "brancas" (sem sangue), e no sistema presidencial, "vermelhas" (com sangue). Os parlamentaristas preferem a "pomba da paz", ao "abutre da guerra", à revolução com sangue, sempre funesta e antipatriótica.

3.ª PARTE

O Parlamentarismo no Brasil Republicano

Capítulo XXII

O Parlamentarismo na República – Histórico

Quem primeiro falou em parlamentarismo na República, foi GASPAR SILVEIRA MARTINS, quando preso em sua residência na Praia do Flamengo. ao ser entrevistado pelo jornalista da "Tribuna Liberal", MÁRIO DE ARTAGÃO (Dr. Correia Leite), a quem declarou que "... a República ainda se pode conciliar com a felicidade do povo..." – significando isso o restabelecimento do governo parlamentar no Brasil (veja de PAULINO JACQUES, "GASPAR SILVEIRA MARTINS", Editor Zélio Valverde, Rio, 1943, pág. 131). Dois meses após, já exilado em Londres, o tribuno-estadista reiterou o seu pensamento de uma república parlamentar em sua Pátria, quando entrevistado pelo jornal "Times", em janeiro de 1890 (*Ib*, pág. 133). Retornando à Pátria dois anos após, reuniu, em março de 1892, na cidade de Bagé, RS, o 1.º Congresso Federalista, a fim de assentar as bases de um partido político que lutaria pela implantação pacífica da República Federal Parlamentar no Brasil (*Ib*, pág. 139). Ainda, em 1896, GASPAR SILVEIRA MARTINS reuniu, em Porto Alegre, RS, o 2.º Congresso Federalista, que aprovou a tese de uma República Parlamentar no Brasil, (*Ib*, pág. 176).

As idéias semeadas por GASPAR SILVEIRA MARTINS medraram e vieram a frutificar com os seus discípulos, como JOCA TAVARES, FELIPE PORTINHO, RAFAEL CABEDA e PEDRO MOACYR.

Mas, somente em 1914, um ardoroso parlamentarista, não rio-grandense, MEDEIROS E ALBUQUERQUE, saiu a campo, empunhando a sua pena de publicista, com "O Regímen Presidencial no Brasil", 1.ª Edição, sendo que a 2.ª edição foi denominada "Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil", 1932. O autor assim se referiu ao sistema de governo parlamentar: "Se se pudesse falar, sem muito pedantismo, em uma definição biológica do regime presidencial, dir-se-ia que ele era um *aborto do regime parlamentar.* Um aborto por parada de desenvolvimento" (*in op cit.*, pág. 39). Noutro passo, o ardoroso publicista observou, com razão, 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" (pág. 50). Demais, MEDEIROS E ALBUQUERQUE notou com procedência, que "o regime parlamentar não desmentiu aí os seus créditos. Adaptável aos povos de raças, de continentes mais diversos, ele não precisa de leis para ser executado. Basta que não lhe impeça o advento. O regime presidencial só tem aparecido onde as constituições o tem imposto e, assim mesmo, não consegue ser nem entendido nem explicado" (*in op cit*, pág. 155). As convicções desse famoso publicista eram tamanhas que, pouco depois, participou da fundação de um jornal, aqui no Rio de Janeiro, "O TEMPO", a fim de melhor propagar no país esse sistema de governo.

Entrementes, o Partido Federalista fundiu-se com o Partido Democrático, chefiado por J. F. DE ASSIS BRASIL, e do que resultou a Aliança Libertadora, que livrou o Rio Grande do Sul da política comteana. Em 1928, a Aliança transformou-se em Partido Libertador, sob a liderança de ASSIS BRASIL e RAUL PILA, conservando o parlamentarismo como ideologia política informadora.

Na Assembléia Constituinte que se reuniu, entre nós, em 1933-1934, ouviram-se várias vozes em defesa do governo parlamentar, como as de AGAMENON MAGALHÃES, ALOÍSIO DE CARVALHO FILHO, JOSÉ FERREIRA DE SOUZA, MÁRIO DE ANDRADE RAMOS e GASPAR SALDANHA, do que resultou a introdução, na constituição por ela elaborada, de várias práticas parlamentaristas. Assim, o comparecimento dos Ministros de Estado ao Congresso para responderem a interpelações ou pleitearem medidas; atribuições especiais ao Ministro da Fazenda, a ensaiar um Primeiro-Ministro; e as graves funções impostas ao Senado, como "órgão de coordenação dos poderes federais entre si" (Constituição Federal de 1934, art. 88).

Na Assembléia Constituinte de 1946, novas manifestações, em prol do governo parlamentar, agitaram o plenário, especialmente as de RAUL PILA e JOSÉ AUGUSTO, secundados por NESTOR DUARTE, AGAMENON MAGALHÃES, JOSÉ FERREIRA DE SOUZA, ALOÍSIO DE CARVALHO FILHO, entre outros. Graças a elas, mantiveram-se práticas parlamentaristas da Constituição de 1934, aduzindo-se outras, como a acumulação ampla do cargo de Ministro de Estado com o mandato parlamentar e a responsabilidade mais efetiva, no plano político, dos Ministros de Estado por atos funcionais (Constituição Federal de 1946, arts. 51, 54, 55, 92 e 93).

O sistema parlamentar, assim, era assunto bastante conhecido de nossos congressistas, que, em duas assembléias constituintes, tiveram oportunidade de ouvir magníficos debates doutrinários.

Apesar de a Assembléia Constituinte de 1946 não haver aceito o sistema de governo parlamentar, RAUL PILA não desacoroçoou. Em 1948, apresentou o 1.º

projeto de Emenda Constitucional, instituindo o governo parlamentar no Brasil, a qual logrou o apoio de 113 deputados. Em seu projeto, PILA fixava o mandato do Presidente da República em seis anos, proibida a reeleição para o período imediato (art.80, § único). Mantinha a atribuição presidencialista, do Presidente da República, de expedir decretos para a fiel execução das leis, como também a de exercer a chefia suprema das Forças Armadas (art. 87, itens VIII e X). A "moção de desconfiança" podia ser apresentada por vinte deputados, no mínimo, e a Câmara dos Deputados, suscetível de dissolução quando o solicitasse o Conselho de Ministros, colhido por uma "moção de desconfiança", não podendo ser dissolvida duas vezes sucessivas pelos mesmos motivos, nem duas vezes por solicitação do mesmo Conselho de Ministros (arts. 98 e 99, §§ 2.º e 3.º). O Conselho de Ministros decidiria sempre, por maioria absoluta de votos, preponderando, em caso de empate, o voto do presidente (art. 102). Os ministros deviam submeter previamente ao Conselho os projetos de leis e regulamentos, bem como todas as questões que interessassem vários ministérios e a respeito das quais houvesse divergência entre eles (art. 103). Em cada ministério, funcionaria uma "subdiretoria composta de profissionais especializados nos respectivos serviços", que prestariam assistência técnica ao Conselho de Ministros e às Comissões do Congresso Nacional (art. 103, § único). Criava os cargos de "Secretários de Estado", auxiliares dos Ministros de Estado e designados da mesma forma que estes, cabendo-lhes substituir os ministros nos impedimentos temporários (arts. 106 e 107). As funções de Presidente do Conselho de Ministros só poderiam ser exercidas por membros do Congresso Nacional (art. 108). Por fim, estabelecia o prazo de dez anos, a contar da promulgação da Emenda, para uma comissão mista, composta de deputados e senadores, opinar sobre a conveniência de modificar-se o sistema parlamentar (art. 5.º das Disposições Transitórias).

Merecem registro especial as seguintes inovações: a) o Conselho de Ministros deliberaria sempre por maioria absoluta de votos – o que é da natureza do governo de gabinete; b) o plenário do Conselho, por maioria absoluta de votos, é que exerceria o governo propriamente dito e a administração – o que é, igualmente peculiar ao sistema parlamentar; c) as funções de Presidente do Conselho de Ministros, privativas de membros do Congresso Nacional – o que era próprio do parlamentarismo clássico, tipo inglês, mas hoje repelido pela França, Alemanha Ocidental e Itália, entre outros países; d) a fixação do longo prazo de dez anos para verificação da conveniência de manter, ou não, o novo sistema de governo – porque, em prazo menor – seria difícil fazer a constatação; e) a instituição de uma comissão mista de deputados e senadores, isto é, homens presumivelmente capazes, para opinar sobre a conveniência de manter, ou não, o sistema parlamentar – o que é, de todo, louvável, tendo em vista a incapacidade técnica de o povo opinar a respeito, e o fato de os parlamentares falarem em nome do povo.

Em 1954, o Deputado RAUL PILA, com persistência de apóstolo, apresentou

à Câmara dos Deputados o 2.º projeto de Emenda Constitucional instituindo o parlamentarismo no Brasil, e o qual, dessa vez, alcançou o apoio de 199 deputados, o que representava manifestação favorável, de mais da maioria absoluta do plenário. Em seu segundo projeto, PILA mantendo as linhas gerais do primeiro, introduzia as seguintes modificações: a) aumentava o "quorum" de 20 para 25 deputados, necessário à iniciativa de "moção de desconfiança" (art. 17); b) restringia a dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente da República, a dois casos: quando a Câmara votava "moções de desconfiança", sucessivamente, contra três Conselhos de Ministros, e na hipótese de o Conselho de Ministros, que houvesse obtido, pelo menos, dois votos de confiança, viesse a ser colhido por um de desconfiança, dependendo a medida de prévia aprovação do Senado (arts. 18 e 19); c) autorizava o Presidente da República a nomear um Conselho Provisório de Ministros, quando dissolvida a Câmara dos Deputados, e do qual participariam, obrigatoriamente, dois representantes do último Conselho, recusado ou destituído, e dois da Câmara dos Deputados (art. 20, § único); d) transformava os secretários de Estado em subsecretários, adotando, assim, melhor técnica (art. 27); e) fixava o prazo de seis meses, a contar da data da promulgação da Emenda, para as Constituições estaduais se adaptarem ao sistema parlamentar (art. 4.º das Disposições Transitórias); f) estabelecia a eletividade do prefeito pela Câmara Municipal e sua responsabilidade perante a mesma Câmara (art. 32, item 3.º, alínea e); g) revia as incompatibilidades que afetavam, no sistema presidencial, os Ministros de Estado para se candidatarem a cargos eletivos, mas que, no sistema parlamentar, perdiam a razão de ser (art. 32, itens 27 e 28). Entre as inovações do projeto, vale destacar: a) a redução dos casos de dissolução da Câmara dos Deputados, procurando, de acordo com a tendência moderna, prestigiar, cada vez mais, o órgão representativo popular; b) a criação do Conselho Provisório de Ministros, para prevenir a acefalia governamental, instituição essa desconhecida na Inglaterra, França, Alemanha, Itália e outros países; c) o estabelecimento do sistema parlamentar nos estados e municípios dentro de prazo curto, o que é próprio da forma federal; d) a supressão de incompatibilidades presidencialistas, como a dos Ministros de Estado para membros do Congresso Nacional, as quais não têm sentido no sistema parlamentar, em que os agentes do Executivo são delegados do Legislativo, e inexistem noutros países, como a Inglaterra, a França e a Itália.

Em 1956, o Deputado RAUL PILA, fiel ao seu apostolado, ofereceu à Câmara dos Deputados o 3.º projeto da Emenda Constitucional instituindo o governo parlamentar no país, e o qual manteve o quorum da mairoia absoluta, com 178 assinaturas. Esse 3.º projeto foi a reprodução, quase *ipsi litteris* , do 2.º projeto, caracterizando-se, principalmente, pela ampliação das atribuições do Presidente da República, do que resultava um parlamentarismo mais ou menos presidencializado, porque, como observou PILA, na justificação do projeto, "o ideal seria

adotá-lo na sua pureza, mas infelizmente temos de contemporizar com certas idiossincrasias, que somente a prática das novas instituições poderá dissipar" (*in* Jornal do Comércio, Rio, 14-4-1956).

Assim, o Ato Adicional à Constituição Federal de 1946, consubstanciado na Emenda Constitucional n.º 4, de 2-9-1961, já veio tarde, com tantos e tamanhos precedentes. E, diante da conjuntura, instituiu um sistema de governo parlamentar mais próximo da ortodoxia do que o dos três projetos PILA, acentuadamente heterodoxos. Realmente, colocou o Presidente da República na sua função de Chefe do Estado e o Presidente do Conselho de Ministros, na de Chefe do Governo, como é próprio do sistema parlamentar. Dificultou a dissolução da Câmara dos Deputados prestigiando-a bastante, visto como é ele, na realidade, quem governa, de acordo com o sistema. Interessou o Senado Federal na dinâmica do Governo, atribuindo-lhe funções moderadoras, o que é peculiar ao nosso sistema parlamentar. Manteve o Conselho Provisório de Ministros previsto nos projetos-PILA, o que constitui peculiaridade do nosso sistema. Fez clara e precisa distinção entre "moção de desconfiança" e "moção de censura" – a primeira, técnica de responsabilização política coletiva, alcançado todo o Conselho de Ministros, e a segunda, dirigindo-se apenas a determinado ministro, como, aliás, acontece na Alemanha Oriental. Silenciou quanto à nomeação de ministro-sem-pasta, previsto nos projetos-PILA, o que não impede, evidentemente, que seja criado o cargo em lei complementar. Não manteve a proibição de o Presidente do Conselho de Ministros ser escolhido fora dos quadros parlamentares, como estatuem os projetos-Pila, fiéis à ortodoxia, no que o Ato Adicional andou acertado, seguindo a orientação moderna do sistema, como ocorre na França, na Alemanha Ocidental e na Itália. Permitiu que os demais membros do Conselho de Ministros sejam escolhidos também fora dos quadros parlamentares, como, aliás, o admitiam os projetos-PILA, e se verifica naqueles países, numa espécie de democratização do sistema, que deixa de ser monopólio do Parlamento.

Bastam essas observações, para se constatar que o nosso sistema de governo parlamentar não era "híbrido", como pretendem alguns, isto é, misto de parlamentarismo com presidencialismo, porém, eclético, o que vale dizer, consubstanciava instituições dos principais tipos de governo parlamentar, como o francês, o alemão e o italiano, tornando-se, dessa forma, heterodoxo. Se lembrarmos que as atribuições presidencialistas que os projetos-PILA asseguravam ao Presidente da República parlamentarista, numa verdadeira transação, contemporizadora com o governo presidencial – como o poder regulamenta a decretação do estado de sítio e da intervenção federal, a proposta do orçamento e a prestação de contas anual, não foram mantidas pelo Ato Adicional, teremos, desde logo, a definição e a caracterização do nosso sistema, que era, de direito e de fato, do tipo eclético, o que importa afirmar que, segundo aquele Ato, o Presidente da

República presidia apenas, e não governava, porque o Governo incumbia ao Conselho de Ministros, como delegado da Câmara dos Deputados, consoante a natureza do sistema.

Vale registrar que, mais tarde, ALIOMAR BALEEIRO, em discurso substancioso que pronunciou na Câmara dos Deputados, reafirmou a sua posição parlamentarista, como solução para a crise política brasileira (*in* "Discurso" na sessão da Câmara dos Deputados de 9-11-1965). E, mais incisivo, foi na "entrevista-testamento", que deu ao jornalista MARCELO PONTES, em agosto de 1977, divulgada após a morte do entrevistado, em março de 1978 – em que condena virulentamente o sistema presidencialista brasileiro, "ditadura constitucional camuflada", e defende ardorosamente o sistema parlamentarista heterodoxo, em bases semelhantes as dos projetos-PILA (Veja o "Pasquim", de 17/3/1978).

O Senador GILVAN ROCHA, vice-líder do MDB no Senado, defendeu, na sessão de 1.º de junho de corrente ano (1978), a instituição do governo parlamentar no Brasil, como "único meio de tirar o País do impasse institucional em que se encontra", porque "dentro do quadro político atual, só o parlamentarismo é solução".

Também, o Prof. AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, que sempre atacou o parlamentarismo, em vigoroso duelo cultural com RAUL PILA – acabou convertendo-se, ao que parece, ao governo de gabinete, conforme se verifica de sua entrevista publicada em o "O GLOBO" de 25 de maio de 1980 e 25 de janeiro de 1981.

Capítulo XXIII

O Parlamentarismo na República – Estrutura

No sistema parlamentar, o Poder Executivo, além de ser delegação do Poder Legislativo, porque por este escolhido em geral, oferece duas faces – o Presidente da República e o Conselho de Ministros. É óbvio que, nas monarquias, como na Inglaterra e no Japão, o Rei e o Imperador, não sendo eleitos, mas apontados pelo direito hereditário, não podem ser tidos como delegados do Legislativo. O bifrontismo do Executivo, entretanto, subsiste – Rei ou Imperador e Conselho de Ministros. Também no sistema parlamentar weimariano (Constituição alemã de 1919) e no cubano (Constituição de 1940), apesar de dual o Executivo, o Presidente da República era eleito pelo povo, não sendo, pois, delegado do legislativo. O parlamentarismo weimariano e o cubano são tipos heterodoxos.

O sistema instituído pela Emenda Constitucional n.º 4 obedecia, neste particular, à ortodoxia parlamentarista, porque, sobre ser dual o Executivo-Presidente da República e Conselho de Ministros – ambos são delegação do Legislativo, tal como ocorria no regime das leis constitucionais francesas de 1875 e da Constituição de França de 1946. (Emenda art. 1.º). O Presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta de votos, o que vale dizer, metade da totalidade dos deputados e senadores mais um, e exerceria o cargo por cinco anos (Emenda, art. 2.º). Inexistindo proibição expressa de reeleição, deve ser admitida, como acontece em quase todos os sistemas de governo parlamentar. Para candidatar-se à Presidência da República, bastava: a) que se tratasse de brasileiro nato; b) que fosse maior de 35 anos; c) que estivesse no exercício dos direitos políticos, o que vale dizer, seja eleitor, possa votar e ser votado (Constituição Federal art. 80). Não era necessário que o candidato fosse membro do Congresso Nacional.

O Presidente da República, além de representar e chefiar o Estado, tinha quatro espécies de atribuições, decorrentes de sua competência específica, como acontece em todos os sistemas de governo parlamentar, eram atribuições administrativas: a) presidir reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente; b) nomear o Presidente do Conselho de Ministros, depois de aprovado o nome, pela maioria absolua da Câmara dos Deputados, e exonerá-lo

quando esta lhe retirar a confiança; c) nomear os membros do Conselho de Ministros por indicação do Presidente do Conselho *ad referendum* da Câmara dos Deputados, que se manifestaria por maioria relativa de votos, e exonerá-los quando ela lhes retirasse a confiança; d) prover os cargos públicos federais civis e militares, com a referenda do Presidente do Conselho e do Ministro competente, como condição de sua validade – o que importa dizer que, sem a concordância deles, não podia o Presidente da República prover nenhum cargo público; e) nomear, com aprovação do Senado Federal, e exonerar, por indicação do Presidente do Conselho, o Prefeito do Distrito Federal; f) autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro (Emenda art. 3.º, itens I, II, XI, XIV e XVI, combinados com o art. 7.º). Bem se vê que essas atribuições o Presidente da República exercia-as mais do ponto de vista formal do que substancial, visto como, sem a interferência do Presidente do Conselho e do Ministro competente, ou da Câmara dos Deputados e do Senado – conforme o caso – o ato não tem validade. Demais, perdeu o Presidente da República o direito de organizar a proposta orçamentária, tanto quanto ficou desobrigado de prestar contas anualmente ao Congresso – atribuições essas que foram transferidas para o Presidente do Conselho de Ministros (Emenda art. 18, itens VI e VII).

Eram atribuições legislativas do Presidente da República: a) sancionar as leis, isto é, dar aquiescência a que os projetos aprovados pelo Congresso se transformem em leis, o que faz assinando aqueles; b) promulgar as leis, isto é, declarar-lhes a existência, firmando os projetos aprovados pelo Congresso, aos quais não aquiesceu; c) fazer publicar as leis, isto é, determinar-lhes a divulgação no jornal oficial; d) vetar os projetos de lei, no todo ou em parte, quando julgá-los inconstitucionais ou contrários aos interesses nacionais – veto que poderá ser rejeitado por 3/5 (três quintos) dos congressistas presentes à sessão especialmente convocada (Emenda, art. 3.º itens III e IV; Constituição Federal; art. 70, §§ 1.º e 3.º). Perdeu o Presidente da República o poder regulamentar e a iniciativa dos projetos de lei do governo que foram transferidos ao Presidente do Conselho de Ministros (Emenda, art. 18, itens I e III).

Eram atribuições políticas do Presidente da República: a) conceder indulto, isto é, perdão da pena, ouvidos os órgãos instituídos em lei; b) comutar pena, isto é, reduzi-la ou trocá-la por outra, ouvidos os órgãos instituídos em lei (Emenda, art. 3.º, item XIII).

Deixou, assim o Presidente da República de ser "ditador constitucional", como acontece no sistema presidencial, para se constituir em árbitro das divergências entre o Conselho de Ministros e a Câmara dos Deputados, bem assim em Conselheiro do Governo, como nos capítulos seguintes será constatado. É que, no sistema parlamentar, o Presidente da República preside, mas não governa,

cabendo o governo ao Conselho de Ministros, sob a fiscalização da Câmara dos Deputados – de acordo com a famosa máxima de THIERS, "o Rei reina, o Gabinete governa e a Câmara julga a ação do Gabinete".

Não obstante, o Presidente da República será responsabilizado politicamente, através do *impeachment,* quando atentar contra: a) a Constituição Federal; b) a existência da União; c) o livre exercício de qualquer dos poderes constitucionais da União ou dos Estados; d) o exercício dos direitos (e não poderes, como diz a Emenda) políticos individuais e sociais; e) a segurança interna do país (Emenda, art. 5.º, itens I e IV) (veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional", editora Forense, Rio, 1977, 8.ª edição, capítulos LII e LIII).

Essa responsabilização do Presidente da República não constituía peculiaridade do nosso sistema parlamentar, porque isso se verifica em todas as repúblicas que adotam o parlamentarismo, como a França, as Alemanhas e a Itália. Nas monarquias parlamentares como a Inglaterra e o Japão, é que o Rei e o Imperador são irresponsáveis, por que se presume que não erram. "*The King can do no wrong*" – afirmam os ingleses.

O Conselho de Ministros, ente coletivo, unidade colegiada, com consciência e vontade próprias, é do Governo *stricto sensu.* Compunha-se dos titulares das treze pastas ministeriais (Justiça, Fazenda, Exterior, Trabalho, Indústria e Comércio, Viação, Minas e Energia, Agricultura, Saúde, Educação e Cultura, Guerra, Marinha e Aeronáutica) sob a chefia do Primeiro-Ministro que é o Presidente do Conselho.

Os seus membros eram nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação dos respectivos nomes pela Câmara dos Deputados. Em casos especiais, os nomes dos Ministros de Estado, indicados pelo Senado ou nomeados por iniciativa exclusiva do Presidente da República. Para candidatar-se ao cargo de Ministro de Estado, bastava: a) ser brasileiro nato; b) maior de 25 anos; c) estar no exercício dos direitos políticos, o que vale dizer, seja eleitor, possa votar e ser votado (Constituição Federal art. 90 § único, combinado com o art. 184). Não era necessário que o candidato fosse membro do Congresso Nacional.

O Conselho de Ministros decidia por maioria de votos, prevalecendo o voto do Presidente do Conselho, no caso de empate (Emenda art. 15). Não falando o preceito em "maioria absoluta", como o faz a Emenda em outros artigos (8.º, § único, 10 § único e 12), só podia tratar-se de "maioria relativa", isto é, metade dos ministros presentes com força deliberante; sendo treze os ministros, sete têm força para deliberar; logo, quatro ministros, no mínimo, decidiam o Regimento Interno do Conselho de Ministros, entretanto ao distinguir três tipos de deliberações do

plenário – instruções, resoluções e decretos administrativos – prescrevia que estes últimos – serão aprovados "por maioria absoluta de votos de seus membros" (Regimento art. 20) dando a entender que as instruções e resoluções poderiam sê-lo por maioria relativa. Estatui, ainda, o Regimento que "a votação será sempre ostensiva e pelo processo nominal" e que "o voto será tomado pela ordem de antigüidade dos ministérios" (Regimento, art. 15).

O Presidente do Conselho de Ministros poderia assumir a direção de qualquer dos ministérios (Emenda art. 19). Não proibindo a Emenda a existência de ministro-sem-pasta, seria legítima a sua criação, como ocorre na Inglaterra e na França.

Cabendo ao Conselho de Ministros o governo do País, as suas atribuições eram múltiplas e variadas, sendo ocioso enumerá-las. Basta lembrar que os arts. 1.º e 6.º da Emenda lhe atribuía "a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da administração federal" – abrangendo tudo quanto se relacionava com a atividade política ou administrativa do Estado.

A Emenda confere competência especial ao Presidente do Conselho de Ministros, mas, de acordo com a natureza do sistema, as atribuições correspectivas hão de ser exercidas por deliberação da maioria do plenário. Essa competência era tríplice: I – administrativa: a) enviar à Câmara dos Deputados a proposta do orçamento; b) prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior (Emenda, art. 18, itens VI e VII) II – legislativa: a) ter iniciativa dos projetos de lei do Governo; b) exercer o poder regulamentar (Emenda, art. 18, itens I e III) III – política: a) manter relações com Estados estrangeiros; b) orientar a política externa; c) decretar o estado de sítio, nos termos da Constituição; d) decretar e executar a intervenção federal, na forma da Constituição (Emenda, art. 18, itens II, IV e V).

O Primeiro-Ministro, que era o Presidente do Conselho, e demais Ministros de Estado, seriam responsabilizados nos crimes funcionais, por intermédio das moções de desconfiança e de censura, contrariamente ao que ocorre com o Presidente da República, que o seria pelo *impeachment*. No estado de direito e, de modo especial, no estado democrático, inexiste autoridade irresponsável.

Para prevenir a acefalia ministerial e impedir a solução de continuidade administrativa, foram criados os cargos de subsecretários de Estado, agentes da confiança dos respectivos Ministros de Estado e do próprio Conselho de Ministros.

Esses altos servidores públicos seriam nomeados pelos respectivos Ministros de Estado, com aprovação do Conselho de Ministros (Emenda art. 17). Poderiam

ser escolhidos dentre parlamentares, ou não, sendo que tudo indica que a escolha seria feita dentre altos servidores, dos respectivos ministérios, porque ninguém mais autorizado que eles para manterem a continuidade administrativa. Na Inglaterra e na França os Subsecretários de Estado são, em geral, tirados do Parlamento, mas nada impede que entre nós não o sejam. É de não esquecer, entretanto, que os ingleses e franceses possuem educação política melhor que a nossa, com diminuto índice de analfabetos e partidos políticos bem organizados.

Os requisitos do cargo de Subsecretário de Estado são os mesmos de Ministro de Estado.

Eram atribuições dos Subsecretários de Estado, entre outras: a) comparecer a qualquer das casas do Congressso Nacional, como representantes dos respectivos ministros, quando por estes designados; b) comparecer a qualquer das comissões das Casas do Congresso Nacional, como representantes dos respectivos ministros, quando por estes designados; c) responder pelo expediente das respectivas pastas, quando demitido um Conselho de Ministros e enquanto não se constituir o novo; d) praticar atos por delegação dos respectivos ministros (Emenda, art. 17 §§ 1.º e 2.º).

Os projetos-PILA previam os Subsecretários de Estado, a princípio, com o nome "Secretário de Estado" (1.º projeto de Emenda Constitucional), mas designados da mesma forma que os membros do Conselho de Ministros, isto é, nomeados pelo Presidente da República por indicação do Primeiro-Ministro e aprovação da Câmara dos Deputados (1.º projeto, art. 106; 2.º projeto, art. 27; 3.º projeto, art. 27). Eram, assim, agentes de confiança da Câmara, e não apenas do respectivo ministro, e do Conselho, como foi estabelecido no Ato Adicional. Seriam eles auxiliares dos ministros e seus representantes no Congresso Nacional, devendo substituí-los em caso de impedimento temporário (1.º projeto, arts. 106 e 107; 2.º projeto, arts. 27 e 28; 3.º projeto, arts. 27 e 28). Todavia, os projetos-PILA não davam aos Subsecretários de Estado a atribuição de "responder pelo expediente das respectivas pastas", quando demitido um Conselho de Ministros e enquanto não se constituísse o novo, como o faz o Ato Adicional. É óbvio que, derrubado um Conselho de Ministros, não há falar em impedimento temporário, único caso em que os projetos-PILA admitiam a substituição.

Capítulo XXIV

O Parlamentarismo na República – Funcionamento

O governo parlamentar funda-se no debate e na deliberação livre da maioria. O Conselho de Ministros, por sua maioria absoluta ou relativa, é quem deve governar. O Presidente do Conselho participa dos debates, orientando-se e esclarecendo os seus pares, mas só vota para desempatar. Pode-se dizer que o Conselho é uma pequena Câmara, como esta um grande Conselho, porque o processo de trabalho muito se assemelha – debate livre e deliberação da maioria. A situação do Presidente do Conselho é semelhante a do Presidente da Câmara dos Deputados, agente de execução das deliberações do plenário. Se, no grande plenário, que é a Câmara, quem manda é a maioria dela; no pequeno plenário, que é o Conselho, quem determina é a maioria dele. Não há fugir disto, a menos que se queira desvirtuar o sistema. Como nota, com razão, JENNINGS, o sistema parlamentar é o governo dos diálogos e, por isso, eminentemente democrático.

Assim, as relações entre o Conselho de Ministros e seu presidente, são de dependência e subordinação deste àquele, cabendo ao presidente coordenar as atividades do plenário e dar execução às suas deliberações. Para tornar bem claro e preciso o nosso entendimento podemos dizer, com perdão da palavra, que o Primeiro-Ministro "engole" as deliberações do Conselho, porque não lhe cabe senão executá-las. É óbvio que, antes de levar a debate os assuntos, já os terá examinado, fora do plenário, com os ministros conhecendo previamente as deliberações, que poderá mesmo ditá-las, se a tanto chegar a sua influência. Bem se vê que se deve exigir do Primeiro-Ministro qualidades excepcionais, como inteligência, cultura, moralidade e ação, como sempre aconteceu na pátria do parlamentarismo com PITT, DISRAELLI, GLADSTONE, LOYD GEORGE e CHURCHILL.

A recusa do Presidente do Conselho a encaminhar deliberações deste importa crime funcional, que o sujeitará a processo de *impeachment* por haver violado a Constituição Federal. O Regimento Interno do Conselho de Ministros prevê três espécies de deliberações, por ele tomadas: a) instruções, que são deliberações normativas, destinadas a operar o serviço público, visando, sobretudo, a adaptá-lo ao regime parlamentar e a subordinar a administração ao Conselho de Ministros,

respeitadas as atribuições constitucionais do Presidente da República (art. 18); b) as resoluções, também de caráter normativo, visam a estabelecer regras e normas de procedimento do serviço público (art. 19); c) os decretos administrativos, deliberações tomadas por maioria absoluta de votos dos membros do Conselho, e destinadas a: I – regulamentar as leis; II – estabelecer regras de controle administrativo do serviço, inclusive de entidades autárquicas federais e de órgãos autônomos, vinculando-os à supervisão e orientação geral do Conselho através do ministério competente; III – regular as funções que o Parlamento delegar ao Gabinete (art. 20, itens I, II e III). É de notar que os decretos administrativos seriam aprovados por maioria absoluta dos membros do Conselho, isto é, sete ministros, ao passo que as instruções e as resoluções por maioria relativa, isto é, no mínimo, quatro ministros.

Incumbe, ainda, ao Primeiro-Ministro, encaminhar ao Presidente da República, para sanção, os atos que dela necessitarem para a sua validade. Os atos administrativos, como os de nomeação, promoção ou demissão não são susceptíveis de veto, cabendo ao Presidente da República sancioná-los, sob pena de responsabilidade. É que o Presidente da República, nesses casos e noutros semelhantes, podemos dizer, com perdão da expressão, "assina em cruz". Como temos observado, o Presidente da República, no sistema parlamentar, preside e não governa; ao Conselho de Ministros é que cabe o governo.

Assim, as relações do Primeiro-Ministro com o Presidente da República são de igual para igual, porque nem este está subordinado àquele, nem aquele a este; cada qual cumpre a sua missão constitucional, respondendo ambos perante o Congresso Nacional pelos atos atentatórios da Constituição, como acima acentuamos.

O Conselho de Ministros, sendo como realmente é, delegação da Câmara dos Deputados, mantém com ela relações de dependência e subordinação, por assim dizer. Essas relações podem ser formais, quando se efetuam através de mensagens, e informais quando se concretizam com a presença do Conselho de Ministros, ou de qualquer dos seus membros, no plenário ou nas Comissões da Câmara dos Deputados.

Dentre as relações formais, destacamos: a) a remessa de projetos de lei; b) o envio da proposta de orçamento; c) o encaminhamento da prestação de contas anual (Emenda Constitucional, art. 13, itens I, VI e VII).

Dentre as relações informais, notamos: a) o comparecimento dos Ministros de Estado ou dos Subsecretários ao plenário ou às Comissões da Câmara para pleitearem medidas ou prestarem esclarecimentos; b) a presença dos mesmos, no plenário, para responderem a interpelações feitas por deputados; c) a comparência

dos mesmos para participarem das discussões em qualquer das Casas do Congresso Nacional (Emenda art. 16).

Essas relações entre Governo e Câmara dos Deputados devem ampliar-se e estreitar-se cada vez mais, a fim de que o sistema funcione bem, porque, como sustentava LASKI, o maior teórico do regime na Inglaterra, "o governo parlamentar é o governo do Parlamento no Parlamento". Quanto mais assíduos forem os Ministros de Estado ou os Subsecretários, ao plenário ou às Comissões da Câmara, tanto melhor funcionará o sistema.

Entretanto, outras relações se estabelecem entre Conselho de Ministros e Câmara dos Deputados, não pacífica, como as acima mencionadas, porém violentas, por assim dizer, e que se denominam "moções", através das quais a Câmara manifesta a sua aprovação ou desaprovação aos atos do Governo. São três as espécies de moções: de confiança, de desconfiança e de censura, com o respectivo processo de apresentação e deliberação.

A "moção de confiança" destina-se a manifestar o apoio da Câmara dos Deputados ao programa do Conselho de Ministros que inicia a sua atividade. Apresentado o programa à Câmara, na sessão subseqüente, pelo voto da maioria dos presentes, isto é, metade mais um da maioria absoluta, exprimirá a sua confiança no Conselho, o que vale dizer, aprovará o referido programa (Emenda, art. 9.º § único). Se, todavia, a Câmara não aprovar o programa, terá negado a confiança solicitada, o que importará na queda do Conselho de Ministros e na formação de novo (*Ibidem*). Poderá também ser solicitada pelo Governo "moção de confiança" à Câmara, quando desejar prévia aprovação de medida grave que pretenda tomar, caso em que será votada imediatamente pela maioria dos presentes (Emenda, art. 13).

A "moção de desconfiança" colima a derrubada do Conselho de Ministros que, no entender da Câmara dos Deputados, desmereceu da sua confiança, razão por que deve deixar de ser Governo. Isso demonstra, de modo inequívoco, que, no sistema parlamentar, quem realmente governa é a Câmara, sendo certo que nenhum Conselho, que haja perdido a confiança dela, poderá continuar a ser Governo. A apresentação da moção de desconfiança há de ser feita por cinqüenta deputados, no mínimo, e será discutida e votada cinco dias depois de proposta, salvo circunstância excepcional regulada em lei, dependendo a sua aprovação do voto da maioria absoluta da Câmara (Emenda art. 12). O "quorum" de iniciativa da moção (50 deputados) não é exagerado, tendo em vista a repercussão da medida, e, muito menos, o da maioria absoluta (metade mais um da totalidade dos membros da Câmara) para a sua aprovação, levando em conta as conseqüências dela. O prazo de cinco dias para discussão e votação da moção, é

razoável, visto como assegura ao Governo os meios de defesa. Na Itália, o "quorum" da iniciativa da "moção de desconfiança", é de um décimo de representantes, e, na Alemanha Oriental, de um quarto; o prazo para deliberação, respectivamente, de três e dois dias.

A moção de censura a qualquer membro do Conselho de Ministros, objetiva o afastamento do ministro que decaiu da confiança da Câmara dos Deputados, não se justificando, por isso, a sua permanência no Governo. O processamento da "moção de censura" obedece ao mesmo rito da "moção de desconfiança", uma vez que só diferem quanto ao efeito, pois aquela é individual, derrubando um membro do Conselho de Ministros, e esta, coletiva, atingindo todo o Conselho (Emenda, art. 12).

As relações do Presidente da República com a Câmara dos Deputados decorrem das atribuições daquele e se manifestam no exercício destas. Ditas relações variam com a natureza das atribuições do Presidente da República, e se estendem, da faculdade de nomear ou exonerar os membros do Conselho de Ministros, à sanção, promulgação ou veto dos projetos de lei.

O Senado Federal, no nosso sistema parlamentar, era o árbitro dos desentendimentos políticos do Presidente da República com a Câmara dos Deputados. Exerce uma espécie de poder moderador, interferindo para fazer cessar o desacordo entre o Presidente da República e a Câmara dos Deputados, com relação à formação do Governo. Isso constituía uma das peculiaridades do nosso parlamentarismo, porque na Inglaterra, na França e na Alemanha, a influência da Câmara Alta (Lords, Senado ou Conselho) na formação e realização do Governo, é quase nenhuma. Na Itália, de acordo com a Constituição de 1947, é que o Senado participa da organização e da prática do Governo, tanto que o Conselho de Ministros é também da sua confiança, e fica, a Câmara Alta, sujeita à dissolução, juntamente com a Câmara dos Deputados ou em separado (arts. 92-94 e 88).

Em três casos, o Senado Federal, segundo o nosso sistema, exercia a sua ação moderadora, na dinâmica do governo: a) quando a Câmara dos Deputados recusar aprovação a três nomes indicados pelo Presidente da República para Primeiro-Ministro, caso em que caberá ao Senado, por maioria absoluta de votos, fazer a competente indicação, desde que não recaia em nenhum dos nomes recusados (Emenda, art. 8.º, § único); b) quando a Câmara dos Deputados aprovar "moção de confiança" em favor de Conselho de Ministros recém-nomeado, podendo o Senado, pelo voto de dois terços dos seus membros, e dentro de 48 horas, opor-se à composição do Conselho, com possibilidade de rejeição pela Câmara, com o voto da maioria absoluta, em sua primeira sessão (Emenda, art. 10 e § único); c) quando a Câmara dos Deputados é dissolvida e enqanto não se reunir

outra, caberão ao Senado as atribuições do art. 66, itens III, IV e VI da Constituição Federal.

É de notar que os projetos-PILA não admitiam a interferência do Senado Federal na organização e no funcionamento do governo, fiel à ortodoxia parlamentarista, que não aceita essa intromissão, que aliás é própria do sistema presidencial, onde a Câmara Alta, no juízo de RUI BARBOSA, é a "Embaixada dos estados-membros" junto ao Governo Federal. Todavia, a evolução do sistema parlamentar é no sentido de interessar o Senado na participação ativa do governo que, com isso, sofrerá o controle e a fiscalização das duas Câmaras.

A dissolução da Câmara dos Deputados é uma das técnicas do governo parlamentar, que visa a impedir o abuso da derrubada de Conselho de Ministros e, quiçá, a ditadura da Câmara Baixa. Se esta fosse indissolúvel, transformar-se-ia num poder sem limite, como aconteceu na França, sob as Leis Constitucionais de 1875, que, embora permitissem a dissolução, por prática constumeira, caiu em desuso, a partir da renúncia do Marechal MACMAHON, que dissolveu a Câmara dos Deputados sem ouvir o Senado, como determinavam aquelas leis. A dissolução da Câmara é a contrapartida da derrubada do Conselho de Ministros e assegura o equilíbrio nas relações entre o Executivo e o Legislativo. O Presidente da República é o juiz da conveniência e oportunidade da utilização do "remédio heróico".

O Ato Adicional autorizava a dissolução da Câmara dos Deputados num só caso: quando o Conselho de Ministros não puder manter-se por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança opostas, consecutivamente, a três Conselhos, o que vale dizer, quando a Câmara derrubar sucessivamente três Governos (Emenda, art. 14). O 1.º projeto-PILA, fiel à ortodoxia parlamentarista, não dificultava a dissolução da Câmara dos Deputados; mas o 2.º e o 3.º projetos restringiam-na. A Inglaterra e a Itália continuam ortodoxas, ao passo que a França e a Alemanha Ocidental, heterodoxas, dificultando a dissolução. Se o governo parlamentar se caracteriza pelo equilíbrio nas relações entre o Executivo e o Legislativo, como nota KEITH, só se compreende a dificultação que venha afetar tanto a dissolução da Câmara quanto a derrubada do Governo.

Eram as seguintes as conseqüências da dissolução da Câmara dos Deputados: a) convocação de novas eleições, que se realizariam no prazo máximo de 90 dias, às quais poderiam concorrer os parlamentares que houvessem integrado os Conselhos de Ministros derrubados; b) nomeação de um Conselho de Ministros, de caráter provisório, de livre escolha do Presidente da República; c) reunião, de pleno direito, da Câmara dissolvida, se as eleições não se realizarem no prazo fixado; d) exercício, pelo Senado, das atribuições que a Constituição Federal confere ao

Congresso Nacional, no art. 66, itens III, IV e VII, a saber: permissão que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nela permaneçam temporariamente; aprovar ou suspender a intervenção federal, quando decretada pelo Presidente da República; autorizar o Presidente da República a se ausentar do país (Emenda, art. 14 e §§ 1.º, 2.º e 3.º). É óbvio que os decretos de dissolução da Câmara dos Deputados, de convocação de novas eleições e de nomeação do Conselho de Ministros de Caráter provisório não necessitam de referenda ministerial para que tenham plena validade.

Não se diga que o funcionamento desse sistema era demasiado complexo para o nosso País, cuja politização apresenta baixa percentagem. A prática sucessiva do sistema com o tempo "aprimoraria a nossa educação política" – qual observa A. MACHADO PAUPÉRIO (*in* "Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial", Rio, 1964, pág. 128) – fazendo com que o sistema funcionasse em toda a plenitude.

Capítulo XXV

O Parlamentarismo nos Estados-Membros e nos Municípios

No Estado Federal – que é "um Estado de Estados", no conceito clássico de BLUNTSCHLI – os estados-membros devem organizar-se à imagem da União. Se nessa forma estatal existe um só estado, como realmente ocorre, não pode deixar de existir nas unidades territoriais, os estados-membros e os municípios, um só regime de governo. A estrutura das parcelas não pode diferir da soma, que é a União; isso não acontece na Confederação, que não passa de "liga de estados", no juízo modelar de JELLINEK. Na forma confederal, que é um conjunto de estados e não um só estado, compreende-se que a estrutura das unidades confederadas, os estados-membros da confederação, difira de estado para estado, mesmo porque cada unidade confederada conserva a sua fisionomia originária. Entretanto, na forma federal, sintetizada na União, que suprime a fisionomia das unidades federadas, o regime de governo das partes há de ser o mesmo do todo.

Assim, se o regime governamental da União é o parlamentar o dos estados-membros não pode deixar de sê-lo. Isso ocorre nas principais federações parlamentares do mundo, como a Alemanha, sob a Constituição de Weimar (art. 17), a de Bonn (art. 28) e a de Berlim (art. 109), e a Áustria, sob a Constituição de 1920, modificada em 1929 e revigorada em 1945 (arts. 101 e 105, item 2). O Canadá e a Austrália, embora integrando o Império Britânico, são federações parlamentares, cujas províncias se estruturam à imagem da União, com governos da confiança das respectivas assembléias (Estatuto de Westminster, art. 7). Inexiste qualquer incompatibilidade entre o federalismo e o parlamentarismo, mesmo porque nada tem a ver a forma de Estado com o regime de governo.

A Emenda Constitucional n.º 4 determinou aos estados-membros que adaptassem as suas constituições ao sistema parlamentar de governo, no prazo que a lei complementar fixasse, mas que não poderia ser anterior ao término do mandato dos atuais governadores (art. 24). Duplo erro: a adaptação das constituições estaduais à Constituição Federal devia ser imediata, dada a natureza de nossa forma estatal: os governadores estaduais não adquiriram direito ao sistema

presidencial, porque não são proprietários do poder executivo, porém, meros ocupantes por delegação popular. A própria Emenda negou o pretenso direito adquirido pelo Presidente da República ao sistema presidencial, porque o enquadrou, desde logo, no novo sistema, na forma prescrita no art. 21. Devia ter disposto de igual modo, mesmo por questão de coerência, com relação aos governadores estaduais e prefeitos municipais. É oportuno rememorar a famosa sentença de GASPAR SILVEIRA MARTINS, "o poder não pertence a ninguém, isoladamente, mas a toda a Nação, em conjunto".

Todavia, a lei é feita para ser executada e respeitada. Deviam, pois, os estados-membros cuidar da adaptação de suas constituições à Constituição Federal, dentro do prazo estabelecido na Emenda. Aliás, este dito prazo é um tanto absurdo, porque desprezou as hipóteses de morte, doença ou renúncia dos governadores, antes do término do mandato, caso em que os estados-membros ficariam sem estrutura política definida.

As constituições estaduais deveriam estabelecer que o povo escolherá os membros das assembléias legislativas, e estas, os governadores dos estados-membros, ou mais exatamente, os presidentes porque quem governaria, na realidade, seria o secretariado que gozasse da confiança da Assembléia, consoante as técnicas do governo parlamentar. As moções de confiança, de desconfiança e de censura, como a dissolução da Assembléia, haveriam de ser disciplinadas de modo semelhante ao que vigora no âmbito federal, inclusive a previsão de um secretariado provisório, para evitar a acefalia governamental, uma vez que os presidentes estaduais apenas presidiriam os estados-membros.

Os municípios são unidades territoriais dos estados-membros. As relações deles para com os estados-membros são semelhantes as destes para com a União, ainda que os vínculos municipais, de dependência e subordinação, sejam mais estreitos. Os estados-membros gozam de autonomia política e administrativa perante a União, ao passo que os municípios desfrutam apenas de autonomia administrativa em face dos estados-membros. Estes é que lhes outorgam as suas leis orgânicas, na conformidade do estatuído nas constituições estaduais e as quais devem refletir, tanto quanto possível, a estruturação do todo.

Assim, não se compreende que haja governo parlamentar, no âmbito estadual, e não o exista na esfera municipal. Nas federações parlamentares, como a Áustria (Constituição art. 119, item 4), e a Alemanha Oriental (Constituição art. 141), os executivos municipais são da confiança das assembléias locais, eleitas pelo povo. Mesmo nos Estados unitários que adotam o sistema parlamentar, como a Inglaterra, a França e a Itália, os municípios são governados por conselhos cujos presidentes são da confiança deles, lembrando o sistema parlamentar. É que o

governo, baseado no debate livre e na deliberação da maioria, apresenta-se como realidade telúrica, tal a sua universalidade.

A Emenda Constitucional n.º 4, ao estabelecer que "as Constituições dos Estados adaptar-se-iam ao sistema parlamentar de governo" (art. 24) impunha, implicitamente, aos municípios o mesmo sistema, porque a estrutura político-administrativa, dessas entidades territoriais, era disciplinada em capítulo próprio dos pactos políticos estaduais. Não se compreenderia que, vigendo no âmbito estadual o sistema parlamentar, fosse vigorar o sistema presidencial na esfera municipal; tratar-se-ia de um bifrontismo incompatível com a uniformidade estrutural do Estado Federal.

No capítulo destinado à "organização municipal", deveriam as constituições estaduais prescrever as normas gerais de estruturação dos municípios, na conformidade do sistema parlamentar. O povo escolheria as câmaras de vereadores e estas, os prefeitos, que nomeariam os diretórios com aprovação das câmaras. Os diretórios é que, realmente, governariam os municípios, na medida em que gozassem da confiança das câmaras, cabendo aos prefeitos funções semelhantes às dos presidentes dos estados-membros.

Não se diga que essa estrutura político-administrativa dificultaria as administrações municipais dada a sua complexidade. Em absoluto, não haveria dificuldades; ao contrário, o sistema facilitaria a escolha dos prefeitos, que ficaria a cargo dos vereadores, mais habilitados que os próprios eleitores para fazê-lo, tendo em vista o baixo índice de politização do nosso povo. Também, um mau governo municipal poderia ser destituído, independentemente de revolução ou *impeachment*, com a simples deliberação da maioria da câmara dos vereadores. Em poucas horas, sem abalos políticos ou sem subversão da ordem, cairiam os maus governos municipais. As câmaras não poderiam abusar do poder de derrubar diretórios, porque seriam freadas pela possibilidade de serem dissolvidas pelos prefeitos, com apelo ao povo, através da convocação de novas eleições. O equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo seria perfeito, cabendo ao povo estabelecê-lo quando, porventura, fosse rompido.

Não obstante, a Lei Complementar n.º 1, de 17-7-1962, no art. 47, estabeleceu que "o sistema parlamentar de governo não se estenderia aos Municípios" – preceito *inconstitucional*, porque o Ato Adicional o impunha, por implicitude, em face da natureza do sistema parlamentar no Estado Federal, como atrás demonstramos.

Aliás, a jurisprudência do nosso Supremo Tribunal Federal constituiu-se neste particular, no sentido de que, havendo *presidencialismo* no âmbito federal, não pode

deixar de existir nos estados-membros, que devem organizar-se à imagem da União. Assim o decidiu essa alta Corte de Justiça, em 1947; declarou *inconstitucionais* dispositivos das Constituições dos estados do Rio Grande do Sul e do Ceará, que tenham instituído o sistema *parlamentar,* quando o *presidencialismo* fora estabelecido na União (veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional", 8.ª Edição Forense, 1977, pág. 381).

Pode dizer-se, pois, que, se existe *parlamentarismo* no âmbito federal, *a contrario sensu,* não poderá deixar de havê-lo nos estados-membros que devem estruturar-se à imagem da União; *mutatis mutandi,* no âmbito municipal, porque os municípios integram a estrutura dos estados-membros, a qual não podem diversificar-se da unidade maior, sem ofensa ao princípio da uniformidade estrutural, que rege a Federação.

Aliás, é que a Lei Fundamental deverá obedecer ao princípio constitucional federativo de que "os Estados-membros deverão organizar-se de acordo com a Constituição e leis que adotarem, *respeitados os princípios constitucionais da União*". Entre esses princípios, estará, certamente, incluído o regime de governo parlamentar.

Capítulo XXVI

O Plebiscito no Parlamentarismo Brasileiro

Técnica de democracia direta, oriunda do velho direito romano, o "plebiscitum" era o pronunciamento da plebe, convocada por tribos, sobre determinado assunto político. Quando o "tribunus" queria dar à plebe a ilusão de que influía no governo da República, promovia-lhe a convocação, a fim de que decidisse o assunto em pauta. Como líder da plebe, cabia-lhe esclarecê-la a respeito, fazendo-o, em geral, de modo a consagrar o seu entendimento do assunto, uma vez que ela não estava habilitada a decidi-lo por juízo próprio. Simples farsa...

Apesar do decurso do tempo, o plebiscito não perdeu o caráter originário de técnica de ludíbrio popular. Dele usaram e abusaram os NAPOLEÕES, o I e o III, em França; MUSSOLINI, na Itália; HITLER, na Alemanha; FRANCO, na Espanha; PERON, na Argentina; entre outros ditadores, que oprimiam o povo, dando-lhe a ilusão, através dos plebiscitos, de que por ele era inspirado e dirigido. A nossa Carta política de 1937, dada a sua natureza totalitária, consagrara-o em alguns artigos (5.º, 174, § 4.º, e 187); porém, não houve necessidade ou interesse em sua utilização.

É certo que, em assunto de que o povo tenha pleno conhecimento, estando habilitado a pronunciar-se acerca dele, poderá admitir-se o plebiscito, apesar de ser técnica de democracia direta, incompatível com a democracia representativa, em que vivemos. Por exceção é que prescrevia a nossa Constituição Federal de 1946 com relação à incorporação, subdivisão ou desmembramento de territórios integrantes dos estados-membros, mandando submeter a plebiscito, as populações diretamente interessadas, e, *ex-abundantia*, o voto das respectivas assembléias legislativas (art. 2.º). As constituições posteriores (1967-1969) também estabeleciam o plebiscito para criação de nossos estados-membros (arts. 15 e 14, respectivamente).

Nesses casos, compreende-se que o povo esteja habilitado a pronunciar-se, visto como ninguém melhor que ele saberá da conveniência ou oportunidade de sua vinculação a este ou àquele estado-membro. Fora daí, parece mera demagogia ...

A Emenda Constitucional n.º 4, entretanto, admitiu a possibilidade de o sistema parlamentar, por ela instituído, vir a ser submetido a plebiscito, para que o povo "decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial" (art. 25). A lei complementar do novo sistema é que diria se haveria ou não plebiscito, uma vez que não era ele obrigatório, sendo certo que o Ato Adicional apenas o facultava, quando rezava que "a lei votada nos termos do art. 22, poderá dispor sobre a realização do plebiscito ..." (art. 25). Oxalá, não àja demagogicamente o legislador ordinário – o que, infelizmente aconteceu, em 1963 (Emenda Constitucional n.º 6 de 23/1/1963), quando foi revogado o sistema parlamentar.

A verdade é que o eleitorado brasileiro não está habilitado a dizer qual o melhor sistema de governo para o Brasil, se o parlamentarismo ou o presidencialismo. É assunto político-jurídico que escapa ao conhecimento de grande parte do nosso eleitorado, porque pressupõe um mínimo de cultura política, sociológica e jurídica, que ele, em absoluto, não possui. Os mandatários desse eleitorado, entretanto, poderiam ser dotados desse mínimo cultural, que os habilitaria a optar entre um sistema de governo e outro. Aliás, cabia-lhes, em nome de seus mandantes, fazer a opção, como da essência da democracia representantes.

Demais, o resultado favorável do plebiscito ao retorno ao presidencialismo, importaria na reforma da Constituição Federal de 1946, sem obediência ao processo nela própria estabelecido (art. 217, §§ 1.º-6.º) o que, evidentemente, inquinaria a modificação plebiscitária de ilegitimidade e, conseqüentemente, o retorno ao presidencialismo, de plena invalidade.

O certo seria ter-se adotado o processo estabelecido nos projetos-PILA, que atribuíam a "uma comissão mista de dez membros, composta de senadores e deputados", a complexa e grande tarefa de opinar sobre a conveniência e oportunidade de retorno ao presidencialismo (1.º projeto, art. 5.º; 2.º projeto, art. 5.º; 3.º projeto, art. 3.º).

Também o prazo de "nove meses, antes do termo daquele período presidencial", o que vale dizer, maio de 1965, para realizar-se o plebiscito – fixado no art. 25 da Emenda Constitucional – é bastante curto. Os projetos-PILA estabeleciam a dilação de dez anos para verificar-se a opção, tempo necessário para o amadurecimento do sistema e coleta dos frutos.

Era desacreditada demagogia pregar consulta plebiscitária sobre um sistema de governo, que ainda não fora plenamente estruturado e, conseqüentemente, ainda não estava funcionando como devia e cujas vantagens ou desvantagens não podiam ainda ser conhecidas, para serem aceitas ou repelidas pelo eleitorado, que,

pelas razões acima aduzidas, não estava em absoluto, à altura de fazê-lo consciente e livremente.

Com toda a razão, JOSÉ AUGUSTO, insigne parlamentarista, conclamou "se unam todos os verdadeiros democratas brasileiros, formando uma força una e invencível, para evitar o retorno do presidencialismo, isto é, *a anarquia* ou a *ditadura,* que são na exata afirmação de MIRKINE – GUETZEVITCH, as *duas alternativas essenciais* do regime presidencial na América Latina" (*in* "Presidencialismo *versus* Parlamentarismo", Rio, 1962, pág, 159, *in fine*; o grifo é nosso).

Capítulo XXVII

As Leis Complementares do Ato Adicional

Em data de 17 de julho de 1962, foi expedida a Lei Complementar n.º 1, regulamentadora do Ato Adicional n.º 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar em nosso País.

Vale destacar os seguintes preceitos desse diploma legal. O Presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), na conformidade do disposto nos arts. 2.º, 3.º 4.º, 5.º, 6.º e 7.º da referida Lei Complementar n.º 1.

A participação do Senado Federal na nomeação do Presidente do Conselho de Ministros, quando recusados dois nomes pela Câmara dos Deputados, conforme expusemos no capítulo anterior, foi disciplinada no capítulo III daquela lei.

Disposições especiais concernentes aos Ministros e Subsecretários de Estado, encontram-se no capítulo IV, compreendendo os arts. 12 *usque* 20 – repetindo o Ato Adicional.

Todavia, o mais interessante é o que diz respeito ao controle parlamentar da ação do Conselho de Ministros, de que trata o capítulo V do aludido diploma legal. Esse controle é feito por três técnicas: o "pedido de informações", a "questão oral" e a "interpelação". As duas primeiras podem ser apresentadas quer na Câmara dos Deputados, quer no Senado Federal; e a última, só na Câmara dos Deputados, mas todas por iniciativa individual (art. 21, alíneas *a* e *b* e § 1.º). O "pedido de informações", feito por escrito, teria resposta também por escrito, do ministro competente, dentro de 30 dias (§ 2.º).

A "questão oral" – de acordo com o § 3.º – seria "sumariamente redigida" – o que é uma *contradictio in substantia*, porque, se era *redigida*, obviamente, deixava de ser oral. Contudo, seria essa "questão oral" comunicada ao ministro interessado, que a "responderia *oralmente*" (*ib*). Ao interrogante cabia o "direito de objetar", se não considerasse satisfatória a resposta – ensejando nova resposta do ministro

interrogado. Dispunha o interrogante de cinco minutos para falar, e o interrogado, de quinze (*ib*).

Quanto à "interpelação", que seria sempre dirigida por escrito ao Conselho de Ministros, apresentava dois tipos: a Especial e a Geral (art. 21, § 4.º). A primeira dirigia-se ao ministro competente, cujo assunto lhe dizia respeito, e a segunda, ao Presidente do Conselho de Ministros (*ib*). Ciente e interpelado dos termos da interpelação, seria esta posta em ordem do dia, dentro de 48 horas, para debate (*ib*). Este terminaria com um "voto de encerramento", que "podia ser simples ou envolver apreciação de caráter político" (*ib*). Como se percebe, essa "interpelação" não levava a nenhuma deliberação de caráter pragmático, porque permanecia no campo das meras definições – o que vale dizer, seria inócua.

Entretanto, as outras duas técnicas – "moção de confiança" e "moção de desconfiança" – preenchiam, realmente, fins determinados e efetivos.

A "moção de confiança", que apoiava o Conselho de Ministros, cabia nos seguintes casos: a) apresentação do programa de governo do Conselho de Ministros, por maioria simples (ou relativa) dos votos da Câmara dos Deputados (art. 22); b) a pedido do Presidente do Conselho de Ministros, a fim de obter manifestação favorável a ato do Governo (art. 23, 1.ª parte); c) para exame de votação de qualquer outra proposição (*ib*). A desaprovação da "moção de confiança" importaria na "recusa de confiança" (art. 23 § 2.º) – acarretando a queda do Conselho de Ministros.

A "moção de desconfiança" contra o Conselho de Ministros, como a "moção de censura" contra determinado ministro, só poderiam ser apresentadas por cinqüenta deputados, no mínimo, devendo ser discutida e votada cinco dias depois e proposta, com aprovação pela "maioria absoluta" dos deputados (metade da totalidade mais um) conforme prescrevia o art. 12, do Ato Adicional, combinado com o art. 24 da Lei Complementar n.º 1 cit.

Cabia ao Presidente da Câmara dos Deputados comunicar, a seguir, por ofício, ao Presidente da República, a aprovação da "moção de confiança" ou da "censura" – a fim de que este promovesse a exoneração de todo o Conselho de Ministros, no caso de "desconfiança" ou de determinado ministro, na hipótese de "censura" (Ato Adicional, art 3.º, I, combinado com o art 24 da Lei Complementar n.º 1 cit.). Em todos esses casos, o voto não podia ser "secreto" – nos precisos termos do art. 25 da Lei Complementar n.º 1 – o que bem se compreende, tratando-se de questões graves, quando as responsabilidades deviam ser claras e conhecidas de todos.

Com relação à técnica de "dissolução da Câmara dos Deputados" – prevista no art. 14 do Ato Adicional – é dever que aconteceria num só caso, qual o de "moções de desconfiança opostas, consecutivamente, a três Conselhos de Ministros". Obviamente, a Câmara que assim procedesse estaria, realmente, embaraçando a ação do Governo, cabendo ao eleitorado pronunciar-se em novo pleito. Se assim não fosse, a Câmara passaria a exercer uma verdadeira ditadura, como aconteceu na França, sob as Leis Constitucionais de 1875.

Não obstante, é louvável que o nosso Ato Adicional de 1961 tenha dificultado a dissolução da Câmara, que sempre agita o povo e perturba a tranqüilidade geral – porém, sendo como realmente é, prática legítima de democracia, estará justificada por si mesma.

Note-se que esse Ato Complementar n.º 1 cit., foi elaborado quando ocupava o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, ou seja, Primeiro-Ministro, o saudoso Professor FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA, que fora meu contemporâneo e rival em oratória, na Sociedade Cívica e Literária do Colégio Militar de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, sociedade essa que deu ao País grandes brasileiros, como os saudosos VALDEMAR RIPOL, DARCI AZAMBUJA, e o atual (1978) Vice-Presidente da República, General ADALBERTO PEREIRA DOS SANTOS.

Devemos referir, por fim, a técnica excepcional do "referendum" popular, estabelecida pela Lei Complementar n.º 2, de 16 de setembro de 1962, para consulta ao eleitorado sobre a permanência ou não do sistema parlamentar, em nosso País (art. 2.º). No capítulo XXII, examinamos o assunto – cabendo, agora, apenas notar que a Emenda Constitucional n.º 4, de 2-9-1961 (Ato Adicional à Constituição Federal de 1946) – usou, impropriamente, de "plebiscito" (art. 25), quando se tratava de *referendum*, que é pronunciamento popular *a posteriori*, isto é, acerca de ato preexistente, enquanto o "plebiscito" o é *a priori*, o que vale dizer, pronunciamento popular a respeito de ato inexistente, que será ou não realizado, conforme o resultado do "plebiscito". Assim, a Lei Complementar n.º 2 estava com a melhor doutrina (o *referendum*) do que a dita Emenda (o "plebiscito").

Convém notar que essa Lei Complementar n.º 2 foi elaborada quando ocupava o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, ou seja, Primeiro-Ministro, o eminente Professor HERMES LIMA, que fora o 3.º e último, sendo o primeiro, o não menos eminente, TANCREDO NEVES.

É lamentável, sem dúvida, que essa experiência parlamentarista republicana não haja sido levada a sério pelos governantes de então – porque o Brasil perdeu uma oportunidade para retomar uma longa tradição política parlamentarista, que

solucionaria os seus graves problemas econômico-sociais, pelos meios regulares de direito – com leis votadas pelo Congresso Nacional, sem maiores perturbações, sem intentonas sanguinárias.

Capítulo XXVIII

A Evolução dos Sistemas de Governo Parlamentar

Na 1.ª parte deste ensaio, examinamos os principais tipos de governo parlamentar, existente em nossos dias, e os quais montam a sete: o inglês, o francês, o alemão, o italiano, o soviético, o japonês e o cubano.

Verificamos que cada um desses tipos, à sua vez, tem sofrido modificações, impostas por necessidades políticas e, mesmo, injunções econômico-sociais.

Na Inglaterra, que é a pátria do sistema, o governo parlamentar tem evoluído, não só no sentido de racionalizar a responsabilidade solidária dos Ministros de Estado – admitindo a responsbilidade individual, não solidária – como também o Gabinete Ministerial há ampliado e aprofundado as suas atribuições legislativas. MIRKINE-GUETZEVITCH, em obra famosa, publicada em 1931, "Las nouvelles tendances du Droit Constitutionnel", já havia pressentido aquele fenômeno, que denominou de *rationalization du pouvoir* (*in* cap. I, item XIV). No ano seguinte (1932), GEORGES BURDEAU, em obra não menos afamada, que publicou neste ano, "Le régime parlamentaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre", definiu adequadamente aquele fenômeno, como "*renforcement du Pouvoir Exécutif*" (reforço do Poder Executivo); (*in* quarta parte, cap. II).

Na França, em sua Constituição de 1946, esse "reforço do Poder Executivo" já se notava, embora discretamente. O Presidente da República presidindo o Conselho de Ministros e o Conselho de Magistratura, entre outros órgãos governamentais, como também o Conselho de Ministros. E a dificultação na aprovação da "moção de desconfiança" ou de censura. Essas técnicas foram exarcebadas na constituição degaulleana (1958), que instituiu um "parlamentarismo presidencializado".

Na Alemanha de Weimar (Constituição de 1919), o parlamentarismo foi igualmente "presidencializado" (o Presidente da República, eleito pelo povo, e influindo mais ativamente no governo). Na Constituição da Alemanha Ocidental (Federal, 1949), foi atenuada a influência da DIETA (Câmara dos Deputados) na

formação do Governo e reforçados os poderes do *Kanzler* (Chanceler). E, na Alemanha Oriental, a Constituição Democrática (Berlim, 1949), reforçou os poderes do Parlamento (Câmara do Povo e Câmara dos Países), enfraqueceu os do Presidente da República e os do Presidente do Conselho de Ministros, tanto quanto estendeu o sistema de governo aos países e comunas – ao modo da Constituição Soviética.

A Constituição Italiana, de 1947, foi mais longe nesse processo evolutivo do sistema parlamentar – porque incluiu o Senado, com estrutura tripartida, no processo de formação do Governo, inclusive sujeito à dissolução. Também, submeteu o Conselho de Ministros à confiança de ambas as Câmaras.

O parlamentarismo soviético, teoricamente, é o mais amplo e profundo, porque dá aos *Sovietes* (Conselhos), "o supremo poder", quer no âmbito federal, quer no estadual, quer no municipal – à semelhança da Constituição robespierreana de 1793. Apesar de se tratar de Estado unipartidário (Partido Comunista) – a Constituição Soviética admite a existência de "frações" políticas (alas partidárias), ao menos teoricamente – que assegura o diálogo parlamentar, pressuposto do governo de gabinete.

O sistema japonês, mais próximo do inglês que do francês – tem evoluído, não só com o afastamento, cada vez maior, do Imperador do processo governamental, como também dos militares, que "não podem exercer cargo de Ministro de Estado", como medida preventiva do famigerado "militarismo nipônico".

E o parlamentarismo cubano – teoricamente aceitável, apesar dos "dois fogos" contra o Conselho de Ministros (o do Presidente da República e o da Câmara dos Deputados) – tem, na verdade, *involuído*. Em primeiro lugar, com o estado de guerra (1941-1945), sob o governo do Cel. FULGÊNCIO BAPTISTA,em que a Constituição não funcionou plenamente; e, em segundo lugar, pela revolução chefiada por FIDEL CASTRO, que subverteu o sistema em suas bases, por influência soviética.

Vale assinalar as modificações introduzidas, no sistema parlamentar, pelas recentes Constituições de Portugal e da Espanha. Na primeira, que data de 1974 (Veja o capítulo VIII), cabe destacar a criação do Conselho de Revolução que, na realidade, controla a atividade, não só do Poder Executivo e do Poder Legislativo como também do próprio Poder Judiciário – (Veja o referido capítulo VIII) – o que subverte, inteiramente, a própria heterodoxia parlamentarista.

A segunda, datada de 1976, instituiu um sistema parlamentar heterodoxo, reforçando o poder do Chefe do Estado, que é o monarca (Veja o capítulo IX) – o

que lembra, neste particular, o parlamentarismo presidencializado da Constituição de Weimar.

Sem dúvida, a evolução dos sistemas de governo parlamentar é "lei natural" – a da transformação dos organismos vivos – entre os quais se situa o Direito. É, precisamente, essa transformação natural que assegura a sobrevivência do Direito e de suas instituições, como o governo parlamentar. Este vai se adaptando às novas exigências da vida política, cuja estrutura econômico-social, também em transformação permanente, clama por nova ordem político-jurídica, que assegure a satisfação plena de todas as aspirações que se manifestam no convívio humano.

4.ª PARTE

A Crise Política Brasileira e a sua Solução

Capítulo XXIX

A Crise Política Brasileira – A Ordem Jurídica

Crise é a reação do organismo vivo contra a ação ambiental. Organismo em crise é organismo vivo. Só o organismo morto escapa à crise. Crise é sobrevivência.

Assim, a crise é um bem que estimula o organismo e não um mal que o desfavorece.

A crise política é crise da *polis*, isto é, da cidade, ou seja, do Estado. A crise política é a reação do Estado contra a ação ambiental. Estado em crise é Estado vivo, que procura sobreviver. Assim, a crise política é um bem que beneficia o Estado e não um mal que o prejudica.

Há vários tipos de crise política, cabendo assinalar a Jurídica, a Econômica e a Social, de que cuidaremos a seguir.

A crise político-jurídica diz respeito à "ordem jurídica", que é a situação estabelecida pela aplicação dos princípios de direito ao convívio humano.

Podemos dizer que essa "ordem jurídica" repousa sobre a liberdade e a representação política – do ponto de vista substancial, porque, do ponto de vista formal, assenta sobre a formalística legiferante, que compreende atos legislativos regulares, ou normais, e irregulares, ou anormais.

Que é liberdade? É a possibilidade de fazer alguma coisa, ou de não fazê-la – como manifestação dos instintos (liberdade física), ou manifestação da consciência (liberdade moral), ou manifestação da vontade (liberdade jurídica). Esta última forma de liberdade é a que nos interessa neste momento.

A Constituição Monárquica Brasileira, de 1824, em seu artigo 179, item I, já nos dava o conceito exato de liberdade jurídica, ao estabelecer que "nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei", certamente, o legislador inspirou-se nos famosos conceitos de MONTESQUIEU, para quem "a liberdade é o direito de fazer o que a lei permite"

ou de ROUSSEAU, "a observância da lei estabelecida", do que resultou o juízo de KANT, "a liberdade de um termina onde começa a de outro", como preventivo dos conflitos da liberdade no convívio humano.

Todas as constituições brasileiras posteriores, desde a de 1891 até a de 1969, reproduziram o salutar dispositivo quase *ipsis litteris*, porque apenas substituíram a expressão "nenhum cidadão" pelo pronome indefinido "ninguém".

Por conseguinte, a liberdade jurídica, entre nós, é o direito de fazer o que a lei permite, e, conseqüentemente, não fazer o que ela proíbe. O que ficar aquém disso, é opressão, e o que for além, anarquia.

Entretanto, a liberdade jurídica tem ampla compreensão, pois vai desde a liberdade de pensar e exprimir o pensamento até a de reunião e de associação. Todas essas liberdades devem ser plenamente asseguradas no regime democrático, que não tolera restrições nem abusos.

É certo que a nossa história política, como a de todos os povos, registra crises, com supressão dos direitos e garantias constitucionais, com a decretação do "estado de sítio" o do estabelecimento de Estado autoritário – qual ocorreu durante alguns governos republicanos em 1937 e 1964 (Veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional", 8.ª edição, 1977, Forense, capítulos XIII, XIV e LXXXIV; e a "Constituição Explicada", 4.ª edição Forense, 1976), (Veja de PAULINO JACQUES, caps. I e II).

Mas não menos certo de que essas crises passaram, mesmo porque são elas conjunturais, desaparecendo com as respectivas conjunturas, como aconteceu em 1937 e 1964. No entanto, elas geram uma legislação esdrúxula, o que vale dizer, anômala, produto das conjunturas, que rompem com a normalidade legiferante, que caracteriza "ordem jurídica" formal, a que acima nos referimos.

Daí, a inflação de atos institucionais, atos complementares, emendas constitucionais, leis complementares e decretos-leis que montam a muitas centenas (Veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional", cit., cap. XVII *usque* XX; e "A Constituição Explicada", cit., págs. 217/s.). A verdade é que, desde o Governo GEISEL, parte dessa legislação esdrúxula vem sendo revogada, principalmente com a denominada "abertura política" do Governo FIGUEIREDO – o que autoriza a admitir o retorno à normalidade democrática dentro em breve. Contudo, entendemos que só uma assembléia constituinte, oportunamente convocada, poderá restaurar a democracia entre nós, em toda a plenitude, como impõe a liberdade.

Com relação à "representação política" – o outro suporte da "ordem jurídica contemporânea", em nosso País – cabe acentuar que, desde o código eleitoral de 1932, estamos bem-orientados. É que adotamos o sistema da representação proporcional partidária, consagradora dos partidos políticos como *universitas idearum* (multiplicidade de idéias e programas políticos) e não apenas, *universitas personarum* (multiplicidade de pessoas). Realmente os partidos políticos valem por suas idéias e programas, e não apenas pelas pessoas que os compõem. Estas não passam de agentes de realização dos planos partidários, que orientam a opinião pública, manifestada pelo eleitorado.

O voto, que é o ato de escolha, não se confundindo com o sufrágio, que é o direito de escolha, nem com a eleição, que é o processo de escolha – seja direto ou indireto, é sempre técnica democrática, porque cabe ao eleitorado decidir. Aliás, em todos os Estados parlamentaristas o Poder Executivo, que é dual (Chefe de Estado e Chefe de Governo), é eleito pelo voto indireto. Nos Estados Unidos da América do Norte, que é Estado presidencialista ortodoxo, o Presidente da República é escolhido por voto indireto (o eleitorado escolhe, em cada estado, os seus delegados, e, mais tarde, estes escolhem o Presidente da República) – sem que se possam argüir de antidemocrático esse processo da escolha.

Os políticos demagogos é que, por má fé ou mesmo ignorância, costumam dizer que o voto indireto não é democrático. É que eles confundem democracia, poder legítimo do povo, porque manifestado na forma da lei, com demagogia, poder ilegítimo do povo, porque manifestado *a latere* da lei. É mais fácil, para os políticos demagogos, ludibriarem o eleitorado pouco politizado, do que convencer com discursos sensatos os eleitores mais politizados, que são em número bem menor.

Demais, há o mister de não esquecer a lição de Locke, para quem os seus quatro poderes políticos (legislativo, executivo, federativo e judiciário) devem ser reduzidos, na realidade pragmática, há um só – o legislativo, que é o poder efetivamente soberano, onde reside a soberania delegada pelo povo, não passando os outros poderes de delegação popular. Esse poder legislativo, por essa razão, deve ser diretamente escolhido pelo eleitorado, sendo o executivo, por voto dos delegados do povo (voto indireto), e o judiciário, por nomeação do executivo, como delegação do legislativo. Tudo isso é democracia pura, mas sem demagogia que desnatura o verdadeiro sistema democrático.

Se adotássemos o voto direto para a escolha do legislativo, nos três âmbitos (federal, estadual e municipal), e o voto indireto para escolha do executivo, nos três âmbitos referidos, teríamos uma autêntica democracia, porque imune de demagogia. Isso, porém, só seria possível, entre nós, com a adoção do regime de governo parlamentarista, onde esses processos de escolha podem coexistir sem maiores dificuldades, como se verifica em todos os Estados em que vigora esse regime.

Capítulo XXX

A Crise Política Brasileira – A Ordem Econômica

A ordem econômica é a situação estabelecida pela aplicação de princípios de economia ao convívio humano.

De todas as constituições brasileiras a que melhor instituiu uma "ordem econômica", de acordo com os novos tempos e adequada às realidades de nosso país, foi a de 1934, em seu capítulo denominado "Da ordem econômica e social".

Assim, o seu artigo 115 dispunha que "A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites é garantida a liberdade econômica". "A liberdade econômica" ficava limitada pelos "princípios da justiça" e as "necessidades nacionais", – o que era justo e oportuno – e de tal forma que "possibilitasse a todos existência digna". A preocupação do legislador constituinte foi a mais nobre possível e bastante cristã – a dignificação da existência humana.

Para alcançar esse alto objetivo, a União "podia monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas" (art. 116) – o que vinha consagrar o monopólio estatal das referidas atividades, que deviam exercer-se em benefício da comunidade.

Foi também prescrita a "nacionalização progressiva dos bancos de depósito e das companhias de seguro" (art. 117) – a fim de que essas atividades não aproveitassem apenas a indivíduos ou grupos, em detrimento da coletividade, onde essas riquezas nasceram, cresceram e frutificaram, para onde tudo deve retornar ao final.

Vale acentuar que alguns autores, como PINTO FERREIRA, HERMES LIMA e NESTOR DUARTE, entre os quais nos incluímos, entendem que o vocábulo "nacionalização" foi usado como "socialização ou estatização" (Veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional" cit., cap. LXXXVII).

Ainda, a salutar medida "nacionalizadora, socializadora ou estatizadora" aplicava-se também às "quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país". (Art. 119, § 4º.) – no firme propósito de colocar, também essas riquezas, a serviço da coletividade.

A carta política de 1937, neste particular, foi acertada, porque manteve algumas das referidas medidas de "nacionalização, socialização ou estatização" mencionadas.

No entanto, a Constituição de 1946, deixou para lei ordinária regular as referidas medidas "nacionalizadora, socializadora ou estatizadora" o que foi grave erro favorecendo os capitalistas, que colocam os seus interesses pessoais acima dos superiores interesses da comunidade.

Infelizmente, as Cartas Políticas de 1967 e 1969 silenciaram no tocante às referidas medidas progressistas, que estavam encaminhando o país para uma democracia social cristã, ampla e profunda. Como compensação, estabeleceram a "desapropriação" por "interesse social", visando à extinção dos "latifúndios" não cultivados por seus proprietários, mas mediante prévia e justa indenização (Carta Política de 1969, art. 161, e §§s).

Foi também assegurada a participação do empregado nos lucros do patrão e na gestão do negócio (art. 165 item V) – medidas de alta expressão econômico-social, que se executadas, resolveriam a chamada "questão social", que, outrora, era considerada "caso de polícia", sendo hoje, "questão de sobrevivência humana".

A verdade é que todas essas medidas salutares, que têm por objetivo o equilíbrio da vida econômica, dando mais aos que têm plural menos, mergulham as suas raízes na filosofia patrística que atuou nos primeiros séculos depois de JESUS CRISTO.

Realmente, SÃO BASÍLIO, SÃO GREGÓRIO de Nazienza, SÃO JOÃO CRISÓSTOMO, SANTO AMBRÓSIO e SANTO AGOSTINHO, nos séculos IV e V de nossa era – já pregavam essas idéias e outras mais avançadas, fiéis à política econômico-social de JESUS CRISTO. Segundo esses padres filósofos, tudo quanto sobrasse aos ricos deveria ser distribuído entre os pobres, porque lhes pertencia por direito natural (Veja de PAULINO JACQUES, Curso de Introdução ao Estudo de Direito, 3.ª edição – Forense, 1978, cap. XLII). SÃO BASÍLIO, em uma de suas homilias, chegou mesmo a chamar de "ladrões" àqueles que procedessem de forma diferente (*ib*).

Decorridos alguns séculos, ROUSSEAU, que não ignorava essas idéias da patrística, afirmou que "o primeiro ladrão que surgiu na superfície da terra, foi o indivíduo que se apossou de um pedaço de terra, cercou-o e disse: 'Isto é meu' ". No século seguinte, PROUDHON, inspirado nessas idéias, sustentou que "A propriedade é um roubo".

Mais tarde, nas primeiras décadas do século XIX, LAMENNAIS, LACORDAIRE e MONTALEMBERT e OZANAM retornaram ao pensamento político da patrística, fundando a escola do "socialismo cristão", também conhecido por "cristianismo social" (Veja de Paulino Jacques ob. citada, cap. XLIII), e, no fim do mesmo século, LEÃO XIII revigorou, sob forma semelhante, a filosofia política do "cristianismo social" – sendo seguido pelos insignes Papas PIO XI, JOÃO XXIII, PAULO VI e o vigoroso JOÃO PAULO II, (*ib*).

Demais é de convir que o "salário mínimo", vigente entre nós, não satisfaz às necessidades mínimas do trabalhador, que, em geral, tem dependentes sob os seus cuidados. Por isso, impõe-se o "salário vital", possivelmente dez vezes maior que o atual salário mínimo – o qual garantiria a subsistência do trabalhador e de seus dependentes. É óbvio que isso pressuporia nova estrutura nas empresas privadas.

O Estado brasileiro, seguindo essa orientação, não só estará em bom caminho, como também dará solução adequada à crise na sua ordem econômica.

Capítulo XXXI

A Crise Política Brasileira – A Ordem Social

A "ordem social" é a situação estabelecida pela aplicação de princípios sociais ao convívio humano. A base da "ordem social" é a família, sobre a qual repousa a sociedade civil. Conseqüentemente, a Família é a *célula-mater* da sociedade política. Não há Estado bem-organizado sem Família bem-constituída.

É certo que a família tem apresentado formas variadas no tempo o no espaço social. Foi ela promíscua no período das cavernas, em que os homens viviam sexualmente como os animais; depois apareceu a família poliândrica, em que a mulher casava com vários homens ao mesmo tempo; mais tarde, surgiu a família poligâmica, em que o homem casava com muitas mulheres concomitantemente, e por fim, a família monogâmica em que o homem casava somente com uma mulher e vice-versa. (Veja de CLÓVIS BEVILACQUA, "Direito de Família", Editora Francisco Alves, 1916) porém, não menos certo é que a sociedade civil e por via de conseqüência, a sociedade política com o Estado, a sua mais alta expressão, assentaram sempre na família, pouco importando a forma oferecida.

O Direito sempre protegeu a família, com maior ou menor amplitude e profundidade. Entre nós, a família passou a instituição constitucional a partir da Constituição Federal de 1934, que abriu um capítulo denominado "Da Família, da Educação e da Cultura", compreendendo os artigos 114 *usque* 158. Assim, instituiu o "casamento indissolúvel" cercando a sua celebração, quer civil quer religiosa, de todas as garantias legais (art. 144, 145 e 146). Amparou os filhos naturais, inclusive com direito à herança (art. 147 e 148). As constituições posteriores (de 1937 e 1946) e as duas últimas cartas políticas (de 1967 e 1969) mantiveram a proteção especial à família, inclusive à maternidade, infância e adolescência.

Para tornar mais efetiva a proteção estatal à família, faltava o divórcio, pois tínhamos apenas o desquite que impedia o novo casamento. Esse, como é sabido, gera uma família *irregular*, ao lado da família regular dissolvida – situação que efetivamente afeta a segurança da sociedade civil e ameaça a sociedade política em sua tranqüilidade.

Não obstante, somente com a Emenda Constitucional n.º 9, de 28 de junho de 1977, foi que instituiu o divórcio em nosso país, após uma luta de longos anos, da qual foi valente gladiador o Senador NELSON CARNEIRO. Essa Emenda foi executada pela Lei n.º 6.515 de 26 de dezembro de 1977.

Ninguém bem-casado deve temer a lei do divórcio, porque esta só se aplica a quem está malcasado e a invoca. O divórcio, na realidade, é o remédio, para as doenças do casamento, que infelizmente existem em todas as sociedades civis. É óbvio que só toma remédio quem está doente ... Contudo, o legislador brasileiro deve ampliar e aprofundar a proteção à família. Impõe-se orientar e ajudar a gestante, com assistência domiciliar ambulatorial e hospitalar, cuidando da vida uterina do nascituro. As creches devem ser multiplicadas, obrigatórias e gratuitas em todas as empresas privadas e estabelecimentos públicos, a fim de que a mãe possa trabalhar com segurança e tranqüilidade. Também os jardins de infância, que desenvolvem o instinto associativo da criança, serão espalhados em todos os bairros da cidade mais movimentada – com freqüência obrigatória e gratuita.

Para a infância e a juventude, as escolas primárias, secundárias e técnico-profissionais – obrigatórias e gratuitas – e escolas superiores abertas aos que demonstrarem vocação, mas igualmente gratuitas. O ensino, qualquer que seja o seu grau, não deverá ser objeto de negócio, ficando fora de comércio. É assunto muito sério para que possa continuar como mercadoria ...

Outra medida protetora da família, que deve ser disciplinada urgentemente pelo Estado, é o "planejamento familiar", que não pode continuar dominado por idéias sentimentais ou místicas. Sem dúvida devemos "crescer e nos multiplicar" – como manda o texto sagrado. Evidentemente, esse mandamento não exclui a saúde física e mental dos que crescem e se multiplicam – pois DEUS, sumamente sábio e misericordioso, não deve querer uma humanidade doentia e inútil.

Os métodos preventivos da gravidez, naturais ou artificiais, devem ser supervisionados pelo Estado, porque acima dos interesses familiares pairam os superiores interesses da comunidade. Se assim não se entender e não se fizer, aumentarão cada vez mais os incapazes física e mentalmente, como também o próprio *marginalato*, que é a escória da sociedade civil, ameaçando constantemente a segurança e tranqüilidade da sociedade política. Vale lembrar a famosa lei de MALTHUS, para quem "a população cresce em progressão geométrica, enquanto a produção, em progressão aritmética" – de modo que acabará faltando alimento no mundo, quando então a humanidade perecerá de fome.

Vale também lembrar – o que parece não ter ocorrido a MALTHUS – que as guerras, as revoluções e outros flagelos sociais, que se manifestam periodicamente

no mundo, concorrem para o restabelecimento do equilíbrio demográfico, afastando a possibilidade da fome mundial e suas sinistras conseqüências...

Demais, todo esse complexo jurídico-econômico-social, referido neste capítulo e nos dois anteriores, concorre para o crescimento, cada vez maior, do índice de criminalidade, ao lado do nosso sistema penal-penitenciário que continua sentimental senão romântico. Efetivamente, a inexistência de pena de morte para os crimes fascinorosos, como o latrocínio, o assalto à mão armada, o seqüestro e o estupro, estimula a prática desses ilícitos monstruosos. A certeza do agente criminoso de que não lhe será tirada a vida, que até os animais ferozes defendem por instinto, leva-o à prática da ação ignominiosa e mesmo da sua reiteração. Também o sensacionalismo da imprensa escrita, falada e televisionada, que exploram escandalosamente esse tipo de criminalidade – anima o agente criminoso às façanhas ominosas, que, por absurdo que pareça, o transforma num herói. Entrevistas com fotografias nas primeiras páginas dos grandes jornais, pronunciamentos nas estações de rádio e televisão, como que glorificam o monstro envaidecido.

Como se não bastasse isso, o nosso regime penitenciário não é menos sentimental ou romântico que o sistema repressivo penal. Os presídios, em sua maioria, situados em zonas centrais da cidade, dispondo de todos os recursos que a civilização proporciona, inclusive *shows* recreativos e mesmo missa natalina – parecem mais casa de veraneio do que prisões penais. Ainda, os detentos podem receber semanalmente as namoradas ... em suma, os criminosos levam vida melhor que os inocentes. E se vierem a prevalecer as denominadas "prisões sem grades", que alguns penalistas líricos defendem – as grades dessas prisões, depois de retiradas, terão de ser colocadas nas residências dos inocentes, para que não sejam agredidos pelos criminosos egressos... Para evitar essa inversão total dos valores e suas funestas conseqüências, os presídios deveriam ser localizados nas zonas rurais, em colônias correcionais, em que o sentenciado trabalhasse na agricultura e na pecuária, plantando e cuidando de gado para o seu próprio sustento. Com isso, os presidiários poderiam regenerar-se pelo trabalho, e os orçamentos estatais ficariam livres dos pesados ônus que sacrificam os contribuintes.

Certamente, essas medidas de repressão penal reduziriam bastante os latrocínios, os assaltos à mão armada, os estupros e os seqüestros que infestam a sociedade civil em nossos dias, constituindo "vergonha nacional", mal recomendando a nossa civilização.

Capítulo XXXII

A Crise Política Brasileira
A Federação Unitarizante

A Federação é um "Estado de Estados" – no conceito clássico de BLUNTSHLI. Não se confunde com a Confederação, que é uma "Liga de Estados" – no conceito não menos clássico de JELLINEK. A história ensina que o Estado confederal precedeu o Estado federal – o que vale dizer que a "A Liga de Estados", que, no fundo, não passava de uma aliança político-militar, evoluiu no sentido de um Estado de Estado, ou seja, a Federação. Assim, a Federação Alemã deita as suas raízes no velho Santo Império Romano-Germânico, fundado por ÓTÃO, o Grande, em 936, que tinha a forma de Confederação; também a Federação Suíça surgiu, em 1291, como Confederação Hevéltica e a própria Federação Americana, em 1787, originou-se da Confederação de 1777.

Essas três Federações – a Alemã, a Suíça e a Americana – são consideradas ortodoxas, isto é, os Estados Federados (países ou cantões) possuem ampla autonomia política e administrativa, semi-soberania, segundo alguns autores. Entre nós, prevaleceu essa concepção ao tempo da Constituição de 1891, cujo artigo 63 dispunha que "Os Estados reger-se-ão pela Constituição de leis que adotarem, respeitados os princípios constitucionais da União"; e, no art. 65 item II, cabia, aos estados, em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição. A verdade é que, em face desses dois preceitos, todos os poderes que não coubessem à União ficavam com os estados, razão por que foram denominados "poderes remanescentes ou restantes". (Veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional" citado, capítulo XXX) era a consagração da ortodoxia federalista.

A partir da Constituição Federal de 1934, enveredamos para o federalismo heterodoxo, porque a ampla autonomia estadual de 1891 foi sendo mitigada progressivamente. Assim, a Constituição Federal de 1934, em seu artigo 9.º, dispôs que "é facultado à União e aos Estados celebrarem acordo para a melhor coordenação e desenvolvimento aos respectivos serviços, e, especialmente, para a

uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações" – interferência dissimulada da União e negócios, antes, afetos privativamente aos estados; no artigo 12.º, ampliou os casos de intervenção federal, ao conceituar as modalidades de impedimento do livre exercício dos poderes públicos estaduais (3.º); e o art. 104 enumerava os princípios que os estados deviam observar ao organizarem a sua Justiça – interferência clara e decisiva da União em assunto privativo dos estados.

A Constituição de 1946 prosseguiu nessa técnica de interferência da União em negócios afetos ao Estado, ampliando-a cada vez mais, com firme propósito de instituir uma federação mitigada; orgânica senão unitarizante. Efetivamente, o art. 15, § 3.º, estabeleceu que "A União poderá tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e dos Municípios; mas não poderá fazê-lo em limites superiores aos que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes " – outra interferência da União nos negócios do estado, agora em matéria financeira, cuja repercussão é mais profunda que as anteriores. No art. 6.º, item XV, alínea f, dispôs que cabe à União "organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra" – interferência da União categórica na organização e justiça das polícias militares, até então afetas aos estados. No art. 128 preceituou que "Nos Estados, o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância" – até o Ministério Público estadual sofreu, em sua organização, interferência da União, o que revela a sua amplitude e profundidade.

Não menos significativa é a federalização de estabelecimentos de ensino superior, de empresas de navegação e de ferrovias, revelando o firme propósito da União de avocar essas importantes atividades estaduais. Não foi em vão que o saudoso publicista OTO PRAZERES, em 1950, "disse adeus à Federalização Brasileira" – pois eram tantas e tamanhas as interferências da União em assuntos atinentes aos estados, que autorizavam aquela despedida.

As Cartas Políticas de 1967 e 1969 – frutos da crise que vivemos – conservaram as mencionadas normas e interferência federal no âmbito estadual e criaram outras não menos significativas. Realmente, o artigo 8.º, item XVII, alínea V, da Carta Política de 1967, prescrevia que "organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização", o art. 10, item V, alíneas *b* e *c*, incluía, entre os casos de intervenção federal nos estados, "deixar de entregar aos municípios as quotas tributárias a eles destinadas"; e na alínea *c*, "adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei" –

interferências da União em assuntos estaduais, que importavam em verdadeiro controle político-administrativo, visto como autorizavam a intervenção federal. Entre os princípios que os estados deviam observar ao se organizarem, foram incluídos os seguintes:

"III – o processo legislativo;
IV – a elaboração orçamentária e a fiscalização, inclusive a aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;
V – as normas relativas aos funcionários públicos;
VI – proibição de pagar a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios atribuídos aos deputados federais;"

– interferências essas, da União, que demonstram o seu firme propósito de assemelhar, cada vez mais, a estrutura política dos estados à técnica federal. O art. 16, § 1.º, alínea *b* que dispunha "caber ao Presidente da República nomear os Prefeitos dos municípios, considerados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo Federal" – interferência frontal do Presidente da República na administração das referidas cidades, o que se justifica por tratar-se de segurança do país, que deve pairar acima de quaisquer interesses localistas. No art. 19, § 6.º, rezava que: "A União poderá, desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos dos impostos previstos nesta Constituição, instituir outros além daqueles a que se referem os arts. 22 e 23, e que não se contenham na competência tributária privativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como transferir-lhes o exercício da competência residual em relação a determinados impostos, cuja incidência seja definida em lei federal" – matéria tributária de alta relevância que poderia afetar a autonomia financeira estadual. O art. 22, item III, dizia respeito à competência da União para "decretar imposto territorial rural" – antes pertencentes aos estados, o que demonstra mais outra interferência federal no processo tributário estadual. No art. 157, § 10, preceituava que "A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Município que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum" – a criação dessas "regiões metropolitanas", por lei complementar federal, revelava influência profunda da União nos assuntos atinentes aos estados. O art. 160 prescrevia que "A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais " – outra interferência federal em assuntos estaduais e municipais, mostrando a sua amplitude.

A Carta de 1969 prosseguiu na técnica de unitarização progressiva da nossa Federação. Efetivamente, introduziu outros preceitos constitucionais, além dos contidos na Carta Política de 1967, que demonstram esse propósito: o art. 8.º, item

V, estabelece que compete à União "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais"; art. 8.º, item VIII, "organizar e manter a polícia federal", com as finalidades que enumera; o art. 8.º, item XIV, "estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento". Seguindo a mesma orientação de federalismo unitarizante, podemos referir outras disposições constitucionais, que revelam o mesmo intento: o art. 10, item III, autoriza a intervenção federal para "pôr termo à perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a corrupção no poder público estadual" – o art. 10, item VII, alínea *g*, que assegura, ao Governo Federal, "exigir proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do artigo 34, salvo a função de secretário de Estado"; o art. 13, item V, *usque* IX, que prescreveu "as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal"; item VI, "a proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo, atribuídos em lei, aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais"; item VII, "a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição"; item VIII, "a aplicação dos deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus parágrafos, no que couber" e, item IX, "a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete", ainda outros preceitos constitucionais vêm corroborar a referida orientação unitarizante, como o parágrafo IV do art. 13, "as polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército", e § 6.º "O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara Federal e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze"; o art. 14 "Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de Municípios"; e § único – "A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei".

Capítulo XXXIII

A Crise Política Brasileira
A Federação Unitarizante
(Continuação)

Também em matéria estritamente política, a interferência federal no campo estadual e municipal não é menos acentuada, como se verifica nos preceitos seguintes: o art. 15, item I, "pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais"; § 2.º, "Somente farão jus a remuneração os vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar", e § 3.º, "A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: alínea *d*, o Tribunal de Justiça do Estado deu provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade; alínea *e*, forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e, alínea *f*, não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal". A fiscalização financeira orçamentária dos municípios não escapou à interferência federal, o que revela a sua profundidade, qual se observa dos dispositivos a seguir transcritos: o art. 16, "A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo municipal, instituídos por lei; § 1.º, o Controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência; § 2.º, somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1.º sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente; § 3.º somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos". As

"regiões metropolitanas", já previstas na Carta Política de 1967, foram enfatizadas na Carta Política de 1969, como se vê do seu artigo 164. "A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica." Regulou também a situação dos posseiros de terras estaduais, dispondo que: "A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família" (art. 171). Igualmente, a lei federal disciplinará o aproveitamento das terras acossadas por intempéries e calamidades, visando à proteção de seus habitantes, ainda que sob jurisdição estadual, *in verbis*: "A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do governo" (art. 172).

Nada mais é preciso dizer para ficar demonstrado que a Federação Brasileira caminha, a passos largos, para um Estado Federal unitarizado – o que é um retrocesso na nossa evolução estatal, porque a Federação, entre nós, foi imperativo geográfico e histórico. Realmente, país-continente, com vasto litoral atlântico, bacias fluviais imensas, zonas florestais apreciáveis, produtos vegetais e animais variados, com regiões climáticas diferenciadas – o Brasil jamais poderá desenvolver-se, convenientemente, sob centralização política e administrativa. Aliás, em nossa própria monarquia unitária de 1822 a 1889, houve vários movimentos federalistas, como a Confederação do Equador de 1824, a República Riograndense de 1836, a República Baiana de 1837 e a República Catarinense de 1839 – revelando que os acidentes geográficos e os acontecimentos históricos podem mais que as normas abstratas das leis, por isso mesmo, valorosos estadistas brasileiros como TAVARES BASTOS, SILVEIRA MARTINS e JOAQUIM NABUCO – monarquistas irredentos – sempre defenderam o sistema federal mesmo sob o regime monárquico. É conhecido o apotegma de RUI BARBOSA: "Quero a Federação com a República ou sem ela".

Assim, o Brasil jamais poderá abandonar a forma política federativa sob pena de correr o risco catastrófico de fragmentar-se em vários estados tributários de grandes potências – o que vale dizer, o Brasil deixará de ser a pátria comum de todos os brasileiros.

Só vemos um modo de evitar essa catástrofe política: rever a divisão territorial do país, fundindo os pequenos estados, como Sergipe e Alagoas, Rio Grande do Norte e Paraíba; e dividindo grandes estados qual Goiás e Amazonas. E essa fusão já deu bom resultado com o antigo Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro; tanto quanto a divisão, com o Mato Grosso do Norte e o Mato Grosso do Sul.

Adotadas essas medidas políticas de salvação nacional, será possível enfrentar dois problemas geográficos – as inundações de grandes rios no Sul e no Nordeste do país, como também as flagelantes secas nordestinas.

Uma única solução poderia resolver, ao mesmo tempo, esses dois torturantes problemas: o desvio do curso natural dos grandes rios, como o Paraná, o Paraíba do Sul, o São Francisco e o Tocantins, pelos meios tecnológicos mais adequados (valas, profundas e longas, turbulações com diâmetros apropriados e canais subterrâneos) – preventivos das inundações – e o conseqüente encaminhamento dessas águas para as regiões das grandes secas, que ficariam providas de águas fluviais, em condições melhores que os açudes existentes.

Também seria solucionado o grave problema da emigração interna, que afasta as populações abandonadas, das regiões das secas e das inundações, as quais se encaminham para as capitais e outros centros de civilização, em busca de melhores condições de vida, constituindo a massa desgraçada dos "paus-de-arara".

É claro que esses empreendimentos, de alta envergadura, demandariam bastante tempo para a sua execução e muito dinheiro para o seu custeio pelos governos, porém, devem saber como atuar colocando, acima de tudo, os superiores interesses do povo brasileiro, sem necessidade de apelar para os onerosíssimos empréstimos externos, visto como há muito dinheiro "escondido" ou mal-empregado, em todo o país, visando apenas aos insaciáveis e truculentos interesses individuais.

Capítulo XXXIV

A Crise Política Brasileira
O Presidencialismo Parlamentarizado

O presidencialismo e o parlamentarismo são regimes de governo, como o diretório suíço e o colegiado uruguaio – que não se confunde com forma de governo e muito menos com forma de estado (Veja o capítulo anterior deste ensaio). O regime de governo trata do funcionamento do governo, da sua dinâmica, enquanto a forma de governo cuida da organização do governo, da sua estática, são fenômenos estatais semelhantes, porém, distintos, obviamente.

A verdade histórica é que o presidencialismo se originou do parlamentarismo, como se verifica da história política dos Estados Unidos da América do Norte, que acomodou o parlamentarismo inglês às necessidades e interesses da nova Inglaterra – nas conhecidas lições de BRYCE e BAGEHOT o Presidente americano, Chefe de Estado e Chefe de Governo ao mesmo tempo, passou a acumular as funções divididas entre o Rei e o Primeiro-Ministro – de onde concluiu TOCQUEVILLE que o Presidente americano pode mais, isto é, possui mais força política que o Rei inglês. Realmente, no presidencialismo, o presidente preside e governa, ao passo que, no parlamentarismo, o presidente apenas preside, cabendo o governo ao primeiro-ministro, qual ocorre na monarquia parlamentar, em que o rei reina, mas não governa.

O Brasil monárquico foi parlamentarista, qual demonstramos na segunda parte deste ensaio. Porém, o Brasil republicano adotou o presidencialismo a partir da Constituição Federal de 1891. No entanto, a contar da Constituição Federal de 1934, adotamos técnicas parlamentaristas, que vamos examinar a seguir.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, que é processo de fiscalização repressiva do Executivo pelo Legislativo, não passa de técnica parlamentarista em que a referida fiscalização se exerce constantemente pelo Parlamento (Constituição Federal de 1934, art. 36). O comparecimento, dos Ministros de Estado, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, para responderem a interpelações (art. 60, alínea *d*). O comparecimento voluntário, dos Ministros de Estado, à

Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, para pleitearem medidas ou justificarem atos (*ib*). A acumulação dos mandatos de deputados e senadores com as funções de Ministro de Estado (Constituição Federal de 1934, art. 62; Constituição Federal de 1946, art. 51) – técnica só adotada no parlamentarismo. Atribuições específicas ao Ministro da Fazenda, que lhe deu posição de destaque perante os demais Ministros de Estado (art. 60, parágrafo único) – o que não deixava de ser um ensaio de Primeiro-Ministro, diante da sua influência junto aos demais e da autoridade de fato que lhe outorgava o Presidente da República.

Vale lembrar as reuniões coletivas do Ministério, isto é, do conjunto dos Ministros de Estado, sob a Presidência do Presidente da República, a qual vem da Revolução de 1930, quando GETÚLIO VARGAS reunia periodicamente os Ministros de Estado para, depois de ouvi-los, tomar as deliberações cabíveis, apesar de jamais ter isso acontecido na República Velha (1889-1930), e do silêncio de todas as constituições brasileiras republicanas, inclusive das Cartas Políticas de 1967 e de 1969 – essa técnica parlamentarista está como que integrada no nosso sistema constitucional. Atualmente, continuam as reuniões coletivas dos Ministros de Estado, periodicamente, sob a presidência do Presidente da República, para examinar problemas governamentais e administrativos, a fim de que o Chefe do Governo, também Chefe do Estado possa deliberar com maior segurança.

A própria figura do Primeiro-Ministro, representada, em 1934, pelo Ministro da Fazenda – como acima notamos, ressurgiu, agora, como Ministro do Planejamento, que coordena, juntamente com o Presidente da República, a atividade dos demais Ministros de Estado. É que o Poder Executivo, mesmo em desacordo com a Constituição, tem de ser dual – Chefe de Estado e Chefe de Governo – mesmo por imposição da lei de divisão do trabalho social.

Eis aí a fatalidade da parlamentarização do presidencialismo, entre nós, já vislumbrada, desde o fim do século passado, pelo saudoso Republicano JOAQUIM FRANCISCO DE ASSIS BRASIL, com o seu "governo coletivo" (os Ministros de Estado, reunidos em colégios, deliberando por maioria de votos, sob a presidência do Presidente da República – o que vale dizer um presidencialismo parlamentarizado (Veja de PAULINO JACQUES, "Democracia parlamentar", Rio, 1947, págs. 73/s).

As cartas políticas de 1967 e de 1969 também reproduziram os preceitos das constituições anteriores, referentes ao comparecimento dos Ministros de Estado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, quando solicitados ou por iniciativa própria, nos casos previstos nas cartas políticas referidas, como também a acumulação do mandato político com o cargo de Ministro de Estado – técnicas tipicamente parlamentaristas.

É preciso acabar com esse hibridismo de regime de governo – presidencialista, com técnicas parlamentaristas – e instituir, pelos meios regulares de direito, o governo parlamentar, para que se possa fazer todas as reformas necessárias do bem-estar da comunidade brasileira.

ORGANOGRAMA DO PARLAMENTARISMO DA UNIÃO FEDERAL

A) PODER EXECUTIVO (DUAL)

a) Presidente da República – Chefe de Estado – eleito pelo Parlamento com mandato por tempo determinado;
b) Presidente do Conselho de Ministros ou do Gabinete (1º Ministro) – Chefe de Governo – eleito pelo Parlamento com mandato por tempo indeterminado.

B) PODER LEGISLATIVO (BICAMERAL)

a) Senado – eleito diretamente pelo povo, com mandato por tempo determinado;
b) Câmara dos Deputados – eleita diretamente pelo povo com mandato por tempo determinado, mas sujeito à dissolução.

C) RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

a) Dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente da República, ouvido o 1º Ministro;
b) Convocação pelo Presidente da República de novas eleições para Câmara dos Deputados, dentro de prazo predeterminado;
c) Permanência do Conselho de Ministros ou Gabinete até a reunião da nova Câmara dos Deputados;
d) Moção de confiança ao Conselho de Ministros ou Gabinete, votada pela Câmara dos Deputados;
e) Moção de desconfiança contra o Conselho de Ministros ou Gabinetes, votada pela Câmara dos Deputados;
f) Moção de censura contra determinado ministro, votada pela Câmara dos Deputados.

ORGANOGRAMA DO PARLAMENTARISMO NOS MUNICÍPIOS

PODER EXECUTIVO (DUAL)

a) Prefeito, o Chefe do Município, eleito pela Câmara dos Vereadores, com mandato por tempo determinado;
b) Presidente do Conselho de Diretores, o 1º Diretor Municipal, Chefe do Governo Municipal, eleito pela Câmara dos Vereadores, com mandato por tempo indeterminado.

PODER LEGISLATIVO (UNICAMERAL)

Câmara de Vereadores eleita por voto direto do povo, mas sujeita a dissolução.

RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

a) Dissolução da Câmara de Vereadores pelo Prefeito, ouvido o 1º Secretário Municipal;
b) Convocação, pelo Prefeito, de novas eleições para Câmara de Vereadores, dentro de prazo predeterminado;
c) Permanência do Conselho de Diretores até a reunião da nova Câmara de Vereadores;
d) Moção de Confiança ao Conselho de Diretores, votada pela Câmara de Vereadores;
e) Moção de desconfiança contra o Conselho de Diretores votada pela Câmara de Vereadores;
f) Moção de censura contra determinado Diretor Municipal votada pela Câmara de Vereadores.

Capítulo XXXV

A Crise Política Brasileira
A Democracia Social Individualizante

Por democracia social entendemos o sistema de associação política em que os poderes políticos emanam do povo e são exercidos por ele próprio, diretamente,ou por seus delegados, indiretamente – colocados, porém, os superiores interesses da comunidade acima de todos os interesses individuais, sempre egoísticos e gananciosos. É a realização do velho pensamento aristotélico-tomista, segundo o qual as partes estão subordinadas ao todo, de que se originam, crescendo e vivendo nele, e para onde retornam afinal.

É preciso que fique bem claro que não confundimos, inspirados na melhor doutrina, forma de governo (república ou monarquia e suas distorções) com forma de associação política (democracia, aristocracia ou oligarquia), que pode manifestar-se quer nas repúblicas quer nas monarquias. Democracias republicanas são os Estados Unidos da América do Norte e a Áustria, bem como, democracias monárquicas, qual o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e a Espanha (Veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Introdução ao Estudo do Direito", cit. cap. XLIV).

Entre nós, foi a Constituição Federal de 1934, incorporando ao seu texto os princípios e normas de proteção social, oriundos da Revolução de 1930, que inaugurou a democracia social, embora em bases mínimas.

Influenciada, essa nossa Constituição, pelas Constituições Mexicana (1917) e Alemã (1919), a Constituição Brasileira de 1934 abriu um capítulo novo em seu texto da "Ordem Econômica e Social" (art. 115 *usque* 143), onde enunciou os princípios e normas acima referidos. No capítulo XXVII-B deste ensaio, examinamos os dispositivos constitucionais socializantes – (monopólio estatal, nacionalização dos bancos de depósito, das companhias de seguros e das empresas de energia hidráulica e de mineração), sendo de notar os preceitos de proteção social aos trabalhadores (salário igual para trabalho igual, salário mínimo, duração

do trabalho, repouso semanal, férias, indenização por acidente de trabalho, seguro social, entre outros): art. 121 §§ e itens. Essa Constituição instituiu a Justiça do Trabalho (art. 122) cujas raízes se encontram na legislação ordinária, posterior a 1930.

A Constituição de 1946 manteve os referidos dispositivos e preceitos mencionados, salvo os socializantes, que foram facultados à legislação ordinária que jamais veio, devido à influência do capitalismo egoísta e ganancioso. Não obstante, normas de caráter social apareceram nessa Constituição, como "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social" e "A participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa" (art. 147 e 157 item IV) – mas que, infelizmente, não foram executados.

As Cartas Políticas de 1967 e 1969, além de terem mantido aquelas fecundas normas, aduziram outras, não menos promissoras, como a "função social da propriedade" (Carta Política de 1967, art. 157 item III; Carta Política de 1969, art. 160 item III), "a desapropriação da propriedade rural" como objetivos sociais (Carta Política de 1967, art. 157 § 1.º/s, Carta Política de 1969, art. 161) e "participação do trabalhador na gestão das empresas" (Carta Política de 1967 art. 158 item V; Carta Política de 1969 art. 165 item V).

Isso demonstra que, embora a passos lentos, o Brasil caminha para uma democracia social cristã, ampla e profunda, cujas raízes vamos encontrá-las na filosofia patrística, dos séculos IV e V da nossa era, e no cristianismo social, o socialismo cristão do século XIX (Veja o cap. XXIX deste ensaio).

Contudo, há mister de acelerar os passos de nossa marcha para a democracia social cristã, ampla e profunda, pelos meios regulares de direito (as reformas parlamentares), a fim de prevenir "a revolução social", como observa o clarividente pensador brasileiro CÉSAR COUTINHO DE OLIVEIRA, que há meio século, vem divulgando essas salutares idéias.

Capítulo XXXVI

O Governo Parlamentar como Solução para a Crise Política Brasileira

Da exposição que fizemos, acerca do parlamentarismo brasileiro, podemos concluir que ela existiu de fato, *praster legibus constitutionalis*, 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). Constitui-se, assim, o governo parlamentar consuetudinariamente, através da observância longa, regular e constante das técnicas 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 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 JÚLIO DE CASTILHOS e BORGES DE MEDEIROS, no Rio Grande do Sul, e por GETÚLIO VARGAS, no resto do Brasil). (Veja de PAULINO JACQUES, "Curso de Direito Constitucional", 3.ª edição – Forense – Cap. XVI.)

Por isso, não tardou o "*referendum*" demagógico de 1963, que originou a Emenda Constitucional n.º 6, de 1963, restabelecendo o sistema presidencial no

país, nos termos do art. 25 da Emenda Constitucional n.º 4 de 1961, combinado com o art. 2.º e §§ da Lei Complementar n.º 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 exeqüível, 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 Ministerais; 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 *qüorum* 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 Legislatura, 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 *qüorum* 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 civil. 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 pode 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 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 critur 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 CIERKE 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 n.º 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 "assembléia 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 assembléias 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 – Primeiro-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 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 1.º diretor – o Primeiro-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 n.º 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, e 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 consectários, 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.

Pequena Bibliografia Especializada

BALADORE PALIERI, "Diritto Costituzionale", sesta edizione, Milano, 1959.

BARTHELEMY J., et DUEZ, P. "Traité de Droit Constitutionnel", Paris, 1933.

BENJAMIN CONSTANT, "Principes de Politique", Paris, 1815; "Cours de politique constitutionelle", Paris, 1820.

BLUNTSCHLI, "La Politique" traduction de A. de RIEDMATTEN, Paris, 1879; e "Théorie Générale de l'État", traduction de A. de Riedmatten, Paris, 1891.

BURDEAU, G., "Manuel de Droit Constitutionnel", Paris, 1947.

CHATELAIN, J., "La nouvelle Constitution et le régime politique de la France", Paris, 1959.

DENISOV, A., y KIRICHENKO, M. "Derecho constitucional Soviético" Ediciones en lenguas extranjeras, Moscu, 1959.

DUVERGER, M., "Cours de Droit Constitutionnel", Paris, 1946.

GUIZOT, F., "Historie des origines du Gouvernement représentatif", Paris, 1822, 2 tomes.

JACQUES, P., "Democracia Parlamentar", Rio, 1947, e "O governo parlamentar do Brasil", Rio, 1962.

JELLINEK, G.,"Teoria general del Estado", tradución de F. Urruti, Buenos Aires, 1943.

JENNINGS, I. W.,"Cabinet Government", Cambridge, 1947; e "The law and Constitution", London, 1945.

KEITH, A. B., "Constitutional Law", seventh edition, London, 1947.

LAFERRIÈRE, M. E., et. BATBIE., M.A., "Constitutions d'Europe et d' Amérique", Paris, 1869.

LASKI, H. J., "Parliamentary Gouvernment in England", London, 1948; "Reflections on the Revolution of our time", London, 1947; e "Democracy in crisis", London, 1940.

MACAULEY, T., "History of England", London, 1953.

MACHADO PAUPÉRIO, A., "Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial", Rio, 1964; e "Teoria democrática do Estado", Rio, 1976.

MAITLAND, F. W. "The Constitutional History of England", Cambridge, 1955.

MASSENA, N., "Direito Parlamentar no Brasil" (Bernardo Pereira de Vasconcelos), edição do "Jornal do Comércio", Rio, 1947.

MAUNZ, T.,"Deutsches Staatsrecht", Sechste Auflage; Berlin und Münschen, 1957.

MEDEIROS E ALBUQUERQUE, "Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil" Rio, 1932.

MELO FRANCO, A. A., "Estudos de Direito Constitucional", Rio, 1960; e "Direito Constitucional", Rio, 1976.

MIRKINE – GUETZEVITCH, B. "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle", Paris, 1930; "Les Constitutions Européennes", Paris, 1951, 2 tomes; "La Quatrième République", New York, 1946; e "Modernas tendências del Derecho Constitucional" Tradución de Editorial Reus, Madrid, 1934.

OLIVEIRA TORRES, J.C., "Democracia Coroada", edição José Olímpio, 1957.

PERGOLESE, F., "Diritto Constituzionale", 1.ª edizione, Padova, 1956.

PILLA, R., "Discursos na Câmara dos Deputados" (1946-1966) em avulsos.

PONTEIL, F., "La monarchie parlementaire (1815-1848)", Paris, 1949.

SCHMITT, K., "Verfassungslehre", Bonn, 1927; e "La defensa de la Constitución", tradución de M. S. Sarto, Barcelona, 1931.

STUBBS, W., "Select Charters", Oxford, 1890.

SILVEIRA MARTINS, G., "Discursos e Entrevistas" (1861-1896), em avulsos.

THIERS, A.,"Histoire de la Révolution Française", Paris, 1827; e "Discours", Paris, 1892 (Publicação Póstuma).

VALADÃO, A., "Da Aclamação à Maioridade", 2.ª edição, Rio, 1973.

VOLTAIRE, "Le siècle de Louis XIV", Paris, 1752.

VYSHINSKI, A. V., "The Law of the Soviet State", translated from the russian by H. W. BABB, New York, 1948.

WHITAKER DA CUNHA, F., "Política e Liberdade", Rio, 1975; e "Estado, Democracia e Cultura", Rio, 1967.

"Anais da Câmara dos Deputados" (1826-1889); "Anais do Senado" (1826-1889).

"Revista do IHGB" – vários números.

A Coleção Temas Brasileiros inclui os seguintes títulos:

1. **Sistemas Sesmarial no Brasil**
   Costa Porto
2. **Visão da Crise**
   Gileno de Carli
3. **O Protestantismo, a Maçonaria e a Questão Religiosa no Brasil**
   David Gueiros Vieira
4. **A Construção da Ordem — A Elite Imperial no Brasil**
   José Murilo de Carvalho
5. **História dos Partidos Políticos no Brasil**
   Vamireh Chacon
6. **Carlos Chagas: Coletânea de Trabalhos Científicos**
   Carlos Chagas
7. **Conjuntura Política Nacional — O Poder Executivo e Geopolítico do Brasil**
   Golbery do Couto e Silva
8. **Oito Anos de Parlamento**
   Afonso Celso
9. **Catálogo do Arquivo Particular do Visconde do Rio Branco**
   Nadir Duarte Ferreira
10. **Catálogo da Exposição de História do Brasil**
11. **Guia de Pesquisa de Joaquim Nabuco em Washington**
12. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**
    Simon Schwartzman
13. **História Monetária do Brasil**
    Manuel Peláez e Wilson Suzigam
14. **Revolução de 30 — V. I e II**
    Vários Autores
15. **Sua Majestade o Presidente do Brasil**
    Ernest Hambloch
16. **Indices do Almanaque Garnier e da Gazeta Litteraria**
17. **Minha Vida Diplomática**
    Heitor Lyra
18. **Deodoro — Subsídios para a História**
    Ernesto Senna
19. **A Guerra do Paraguai**
    Senna Madureira
20. **Fidalgos e Filantropos**
    A.J.R. Russell-Wood
21. **O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)**
    Amado Luiz Cervo