FEDERAÇÃO E PARLAMENTARISMO

DA COMPATIBILIDADE DO SISTEMA PARLAMENTAR DE
GOVÃO COM A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

Paulo Brossard de Souza Pinto

Não é fácil contestar concretamente
a uma objeção em si mesma tão im-
precisa.

Hamilton, The Federalist, LXV..

1 — A apresentação do projeto de emenda n. 4, à Constituição da República, com o objetivo de implantar o governo de gabinete em nosso país, assim na União, como nos Estados, suscitou no Congresso, na imprensa, em certames e institutos jurídicos, fecundo debate.

Entre os oponentes do citado projeto de emenda constitucional, enumeram-se os que apontam na organização federativa do Estado brasileiro um impedimento ao sistema proposto, impedimento ora tido como um valor universal e irremovível, ora tomado como decorrência do nosso direito positivo.

As duas posições, à vista do grau de inconciliabilidade, essencial ou accidental, atribuída aos termos federação e parlamentarismo, merecem tratamento distinto.

* * *

2 — A controvérsia não é nova entre nós. Felisbello Freire, no dealbar da República, opondo-se à legalização das praxes parlamentares do antigo regime, inculcava-as inaplicáveis sob a Federação (1).

Aliás, nos debates da Constituinte, foi mais ou menos corrente proclamar-se não se afinar o governo responsável com a nova for-

(1) História Constitucional da República, 2.^a ed., 1894, I, 142.

ma de Estado (2), embora a propaganda republicana se fizesse conjugada à da federação, e sem embargos ao sistema parlamentar, cujas imperfeições inspiravam os ataques ao “poder pessoal” do Imperador (3).

Pouco mais tarde, em 1896, registrava Assis Brasil: “para os presidencialistas, é absolutamente incompreensível governo parlamentar em república federativa; para os outros, não somente é a coisa mais natural, como deve mesmo ser mais profícuo o sistema parlamentar, sendo a república federativa, do que se fôr unitária” (4).

Depois caberia a Ruy Barbosa, na plataforma civilista, referir-se ao debate. Indicados os conceitos insuscetíveis de reforma, naquela ocasião, ponderava o insigne jurista: “adotadas estas precauções tranquilizadoras, contra as demasias de espírito de reforma, poderia ela encetar-se, como convém, no terreno das nossas instituições constitucionais, moderada, gradual e progressivamente. Essas reservas afastariam especialmente das primeiras tentativas reformatórias a questão entre a república parlamentar e a presidencial. Não é pouco numerosa a corrente que contra esta já se pronuncia. Mas eu ainda não me animaria a segui-la. Não duvido que em breves anos se venha a impor a sua discussão. Mas abrir com ela o primeiro ensaio de reforma constitucional, seria expô-la, quase com certeza, ao malôgro, em tópicos a respeito dos quais é exequível, por aodamento em relação a um problema ainda não maduro, contra o qual as exigências da ortodoxia republicana são até agora irredutíveis” (5).

Mas a esta exposição, formulada em termos políticos, acrescentou Ruy, após referência aos dois regimes: “o que eu não saberia é de que modo conciliar com este (o governo de gabinete) o mecanismo do sistema federal”, embora, posteriormente, tivesse reformado, neste passo, o seu pensamento (6).

A par dessa corrente, sempre houve outra que preconizava a instituição do parlamentarismo, sem prejuízo da autonomia dos Estados e das franquias locais.

* * *

(2) Agenor de Roure — A Constituinte Republicana, 1920, I, 346.

(3) Américo Brasiliense — Os programas dos partidos, Manifesto Republicano.

(4) Paulo Brossard de Souza Pinto — Presidencialismo e Parlamentarismo na ideologia de Ruy Barbosa. Separata da Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre, I, n.º 1, pgs. 6, 37 e 38.

(5) Assis Brasil — Unidade Nacional, conferência, 1883; Do Governo Presidencial, 2.^a ed., 1934, pg. 118.

Amaro Cavalcanti — Regime Federativo, 393.

Prudente de Moraes, in Discursos Parlamentares de J. Nabuco, ed. da Câmara dos Deputados, 1950, pg. 495.

(6) Assis Brasil — Do Governo Presidencial, 119.

(5) Ruy Barbosa — Excursão eleitoral aos Est. da Bahia e Minas Gerais, 1910, pgs. 25 e 26.

(6) Paulo Brossard de Souza Pinto — Presidencialismo e parlamentarismo na ideologia de Ruy Barbosa, 44 pgs.

3 — E' a maneira de prover o executivo dos Estados e a duração da autoridade no exercício dêle, que definem a forma de governo, monárquica ou republicana ⁽⁷⁾. A divisão dos poderes, com o sistema de relação entre êles, extrema os regimes presidencial, diretorial ou parlamentar ⁽⁸⁾. E a descentralização política, geradora da autonomia desfrutada pelos órgãos das unidades federadas, ou a descentralização meramente administrativa, é que indica a existência do Estado federativo ou unitário ⁽⁹⁾.

Visto é, portanto, que a forma de governo, de Estado e o sistema político, porque refletem, cada qual, aspectos distintos, com motivações próprias e finalidades peculiares, do fenômeno estatal, não se hostilizam, antes convivem em cada unidade politicamente constituída, mediante combinações explicáveis à luz da História dos povos.

Daí o Estado exercer a sua competência, distribuindo-a em cortes verticais, pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, e, por vêzes, mediante cortes horizontais, entre a União, os Estados-membros e até os Municípios ⁽¹⁰⁾.

Assim, a Inglaterra e a Bélgica podem ser unitárias, quanto à forma de Estado, e praticar o governo de gabinete. Do mesmo modo a Itália e a França. Mas, enquanto as duas primeiras são monárquicas, as últimas têm a forma republicana de governo.

Repúblicas e federações são, a um tempo, o Brasil e os Estados Unidos. A Alemanha e a Áustria também o foram, que adotaram o sistema parlamentar, em contraste ao presidencial daqueles, e o diretoral da federação helvética.

E enquanto o Canadá e a Austrália têm como chefe de Estado o rei inglês, representado por um governador ⁽¹¹⁾, e estão organizadas

federativamente, como a Alemanha, antes de Weimar, que era monárquica e federativa ⁽¹²⁾, se distinguem desta, possuidora, ao tempo, de um governo pessoal e politicamente irresponsável ⁽¹³⁾, porque se regem mediante gabinetes responsáveis.

Não há, destarte, uma relação existencial entre regime político e forma de Estado.

Como foi enunciado, o sistema de governo, porque deriva do modo da divisão dos poderes, se prende ao relacionamento e a limitações impostas pela lei ou aceitas pelo costume, dos poderes legislativo e executivo, enquanto a federação decorre da descentralização política, da repartição de competências entre a União e os Estados-membros, discriminadas e garantidas pela Constituição federal, sob cujo império êstes se auto-constituem e governam, participando ainda na formação dos órgãos de governo nacional ⁽¹⁴⁾.

* * *

4 — O regime parlamentar é uma modalidade da democracia representativa. Repousa sobre a igualdade dos poderes políticos, cuja colaboração é reciprocamente garantida pelos meios de que cada um dispõe para obrigar o outro. O gabinete, "la pièce essentielle de la machine politique", na frase de Duguit ⁽¹⁵⁾, constitui o ponto de convergência dos poderes legislativo e executivo e sela a harmonia dêles.

Participa a um tempo do legislativo, de que é expressão, donde emana a sua existência e no qual tem assento, no mínimo, o seu presidente, tendo o caxmado, por isso, o clássico Bagehot, "uma comissão do parlamento", e do executivo, de que, na expressão de Berthélemy, é a "parte móvel", e que o integra juntamente com o chefe do Estado, politicamente irresponsável ⁽¹⁶⁾.

A responsabilidade política do gabinete perante os representantes do povo, que votam o apoio ou a censura ao governo colegiado ou a um membro dêle, é contrabalancada pela responsabilidade política do parlamento, dissolúvel por decreto do chefe do Estado, referendado, como todos os outros, pelo gabinete.

São recursos destinados a compor a harmonia dos poderes políticos, que se visualiza no conselho de Ministros.

(12) Laband — Le Droit Public de l'Empire Allemand, 1900, I, § 7.º, pgs. 105 e segs., e § 9.º, pgs. 157, 8.

Ruy — O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional, 1910, I, pg. 92.

(13) Laband — op. cit., I, § 24, pgs. 318 e segs. e § 26, pgs. 343 e 348 a 351.

Emile Giraud — Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique, 1938, pgs. 67 e 68.

Olimpio Ferraz de Carvalho — Sistema Parlamentar, 1933, pgs. 61 e segs.

(14) Frederic Austin Ogg — English Government and Politics, 1947, pgs. 74 e 76.

(15) Duguit — op. cit., pg. 196.

(16) Bagehot — La Constitution Anglaise, trad. Gaulhiac, 1869, pg. 14.

H. Berthélemy — France, pg. 23, in "La vie juridique des peuples".

(7) Ruy — O art. 6.º da Constituição, pg. 65.

Duguit — Manuel de Droit Constitutionnel, 1923, pg. 187.

Darcy Azambuja — Teoria geral do Estado, 1942, pgs. 202, 3.

(8) Esmein — Droit Constitutionnel, 1906, pg. 373.

Duguit — Manuel de Droit Constitutionnel, pg. 196. Leçons de Droit Public, 1926, pg. 202.

Redslob — Le régime parlementaire, 1924, pg. 1.

Burdeau — Manuel de Droit Constitutionnel, 1947, pg. 100.

Kelsen — Teoria General del Estado, 1934, pgs. 338, 458.

Bonnard — Précis de Droit Public, 1946, pgs. 55 e 58.

Néard — Éléments de Droit Public, 1946, pgs. 124 e segs.

Laferrrière — Manuel de Droit Constitutionnel, 1947, pgs. 753.

Vedel — Manuel de Droit Constitutionnel, 1949, 162 e segs.

(9) Darcy Azambuja — op. cit., cap XXIII.

Francisco Campos — Direito Constitucional, 1942, pg. 105.

Ruy Cirne Lima — Princípios de Direito Administrativo, 1939, § 15.

Roger Pinto — Droit Constitutionnel, 1948, pgs. 334 a 340.

(10) Pontes de Miranda — Comentários à Constituição de 1946, I, 152.

(11) Couve de Murville — Le gouverneur dans les Dominions Britanniques, 1929, pgs. 16 e 17. "Le roi, représenté par le Gouverneur exerce le pouvoir exécutif mais à la

manière d'un monarque constitutionnel, c'est-à-dire qu'il n'agit que sous le couvert de ministres responsables devant l'assemblée locale. Qu'il agisse en vertu de la prérogative royale ou en vertu des lois, le Gouverneur doit toujours suivre l'avis de ses ministres".

"Le chef du gouvernement d'un Dominion est le Roi, qui est à la fois "Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques d'outre-mer". Seulement, comme la Couronne ne peut y exercer ses pouvoirs personnellement, elle les délègue à un ou plusieurs représentants suivant l'importance de Dominion". (pg. 37).

Regime político que reflete, no plano prático, uma modalidade do princípio da divisão dos poderes, tanto é aplicável em Estados unitários, como em federativos, e nestes, assim na esfera nacional, como nas estaduais.

Indica o regime parlamentar um mecanismo de governo, uma técnica mais ou menos feliz de realizar a democracia, satisfeitos os pressupostos desta ⁽¹⁷⁾.

* * *

5 — A estrutura federativa do Estado deriva de outras origens e se condiciona até ao seu dado espacial.

Enquanto do sistema parlamentar é lícito concluir possam praticá-lo diferentes povos que atinjam certo nível cultural e político, já seria arbitrário predizer que qualquer Estado se organizará federalmente, ainda se esmere a sua população em cultivar as mais lisonjeiras instituições. Assim, embora conheçam larga descentralização e rico localismo, a Inglaterra, a Bélgica e a Holanda, v. g., dificilmente se federalizarão. Por isso, em princípio, os países de grande extensão *tendem* a ser federativos, enquanto que o regime político, presidencial ou parlamentar, independe dêsse fator, derivando ambos da menor ou maior evolução do regime representativo ⁽¹⁸⁾.

E' que o Estado federal é uma das formas de descentralização com base territorial ⁽¹⁹⁾.

A singularidade federativa está em que os Estados-membros possuem, como a União, uma competência peculiar, pré-traçada pelo Código Supremo, e no exercício dela não sofrem reparos, decorrendo daí a faculdade de auto-organização e auto-governo. O gozo de uma autonomia é corolário da competência própria, legislativa, administrativa e judiciária, imodificável por arbítrio da entidade política federal.

Do exposto não dissente o insigne Kelsen: "el Estado Federal representa un aumento de grado de la descentralización: tenemos este tipo cuando no sólo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando, además, se confiere a los órganos legislativos locales competencia para darse la constitución en su esfera particular, bien de un

(17) Esmein — op. cit., pg. 185. cf. Laski — *Parliamentary Government in England*, 1950, pg. 38.

(18) Não era assim sem sentido a propaganda em prol da idéia federativa em nosso país, quando diziam os seus pregoeiros que a natureza fizera o Brasil federativo antes de fazê-lo a idéia democrática.

Manifesto Republicano, in *Américo Brasiliense*, loc. cit., 76.

Assis Brasil — *Unidade Nacional*, conferência de 1883.

Joaquim Nabuco — *Discursos Parlamentares*, ed., Ipê, 1949, pg. 274, ed. da Câmara dos Deputados, 1950, pg. 494. Discurso de 8-8-888.

(19) Jean Dabin — *Doctrina General Del Estado*, trad. esp., 1946, pg. 329.

modo total o bien solamente parcial, es decir, dentro del marco fijado por las normas establecidas en la constitución central" ⁽²⁰⁾.

E Darcy Azambuja, com a segurança habitual das suas lições, após balançar as teorias à respeito, conclui: "a faculdade de auto-organização e de auto-governo, é um dos traços fundamentais do regime federativo. Este princípio é necessário, porém não bastante. Devem também as coletividades federadas concorrer para a formação da vontade federal, participar na organização dos órgãos centrais federativos" ⁽²¹⁾.

Um constitucionalista de nota, João Mangabeira, escrevia, ao sustentar o anteprojeto constitucional do Itamarati: "o que caracteriza o Estado Federal é a sua coexistência com Estados constitucionalmente autônomos, dentro das raias que a Constituição Federal lhes traça, e a impossibilidade de modificação desta por lei ordinária da Assembléia Nacional, e sem que êles sejam ouvidos. Esta é a fórmula compatível com a realidade do mundo moderno, nas suas instituições atuais" ⁽²²⁾.

Ora, a distribuição de competências, assim legislativas, como de administração e judicial, que pressupõe, por sua vez, as constituições estaduais, ao mesmo tempo que a federal, exige apenas a pluralidade de entidades políticas, independendo dos seus sistemas de governo.

Êstes valem como instrumentos, aptos ou inadequados, de realização das tarefas atribuídas pelas Constituições, nacional ou estaduais, aos círculos e entidades integrantes da federação.

6 — Ora, se numa federação presidencial, disserta Raul Pilla, "tem cada Estado o seu parlamento e o seu governo próprios, por que não os poderá ter também com o sistema parlamentar? Será a circunstância de ser, aqui, o poder executivo responsável perante o legislativo? Evidente é que não, porque cada governo, federal ou estadual, é exclusivamente responsável perante o respectivo parlamento, federal ou estadual, conforme o caso. Assim, se a União tem o seu parlamento e o seu gabinete perante êle responsável, nada, absolutamente nada impede que os Estados-membros também tenham o seu parlamento e o seu gabinete igualmente responsável. Como na federação presidencial, na parlamentar também tudo é questão de delimitação de competência entre o Estado federal e os Estados federados. Exatamente as mesmas dificuldades num e noutro caso" ⁽²³⁾.

(20) Kelsen — *Compêndio de Teoria General del Estado*, trad. de Recaséns Siches Y Azcaráte, 1934, pg. 180.

cf. *Teoria General del Estado*, trad. de Legaz Lacambra, 1934, pg. 254.

(21) Darcy Azambuja — op. cit., pg. 302.

Laband — op. cit., I, § 7º, pgs. 105 e 106.

Kelsen — *Compêndio cit.*, pg. 180.

Jean Dabin — op. cit., pg. 330.

22 — João Mangabeira — *Em torno da Constituição*, 1934, pg. 61.

Frederic Austin Ogg — op. cit. pgs. 74 e 75.

(23) Raul Pilla — *Da compatibilidade do parlamentarismo com a federação*, in "Diário de Notícias", de Porto Alegre, em 22-I-46.

Em verdade, o direito comparado oferece exemplos sugestivos da conjugação num mesmo Estado, do parlamentarismo e da federação, do mesmo modo que, em outros, desta com o sistema presidencial.

Depois de estudar a teoria da separação de poderes e da divisão dêles através das regras de competência, Gettell conclui assim, sem lobrigar qualquer antinomia entre os tipos de govêrno e as formas de Estado, derivados da aplicação de um e outro dos princípios referidos: "it should be noted that the classification of governments on the basis of functional separation into presidential and cabinet types, is a cross classification. The functional separation of departments reappears in each of the territorial subdivisions. In a unitary state the central government, created by the constitution, may be either of the presidential type, as in certain Latin-American states, or of the cabinet type, as in Great Britain and France. The local subdivisions in a unitary state will have whichever type the central government creates for them or permits them to create. In a federal state the central government, created by the constitution, may be either of the presidential type, as in the United States, or of the cabinet type, as in Canada. The subdivisions of the federal state may adopt whichever type they prefer, unless there are legal restrictions in the national constitution which prevent. In practice, the subdivisions of federal states, usually adopt the same form that obtains in the central government. Thus the states in the American union have set up the presidential type of government, while the Canadian provinces have adopted the cabinet system" (24).

Com efeito, o Canadá e a Austrália são dois exemplos concludentes da tese exposta. Estudando as instituições do primeiro, Bryce, que produziu uma "obra monumental" sobre as instituições norte-americanas, (25) escreveu: "taken as a whole, the institutions are well constructed, being, in the main, such as long experience as approved in Britain. Canada has made the first attempt to apply the Parliamentary system to a Federation, Australia and South Africa have followed. The experiment has been successfull, for the machinery has worked pretty smoothly".

E depois:

"The Canadian Constitution was an adaptation of the British Constitution to the circumstances of a new country in which a Federal and not a unitary government was needed. It reproduced, with variations, certain features of the United States Federal system which experience has approved, while seeking to avoid the defects.

(24) Raymond Garfield Gettell — Political science — 1933, 236, 7.

(25) Ruy Barbosa — Os atos inconstitucionais — 1893, 69.
Munro — The government of the United States, 5.^a ed., 1949, pg. 7.

that experience had disclosed. It followed in other points the parliamentary and Cabinet system of Britain; and — what was no less important — it carried over into Canada the habits and tradition by which that parliamentary system had thriven" (26).

O clássico Dicey, já em fins do século passado, esclarecia: "Si nous considérons le caractère fédéral de la Constitution du Dominion, nous devons inévitablement la regarder comme une copie, — mais non pas une copie servile — de la Constitution des États-Unis. D'autre part, la Constitution canadienne est étudiée exclusivement, dans cet ouvrage, en tant que gouvernement fédéral. Je maintiens donc comme correcte mon affirmation, que le gouvernement du Dominion est modelé sur celui de l'Union. Au contraire, si nous comparons l'exécutif canadien à l'exécutif américain, nous nous apercevons tout de suite que le gouvernement canadien est copié sur le système du gouvernement parlementaire de Cabinet, tel qu'il existe en Angleterre, et n'imité en aucune façon le gouvernement présidentiel de l'Amérique" (27).

No mesmo sentido, Couve de Murville, estudando a figura do Governador nos Domínios britânicos, salientou quanto convinha para desfazer dúvida sobre a conciliação do sistema parlamentar do govêrno com a organização federativa de Estado.

"Dans les Dominions", esclarece o autor citado, "de même qu'au Royaume-Uni, le pouvoir exécutif est directement responsable devant le Parlement, émanation de la volonté populaire".

E noutro passo, comparando regime des Dominions com o da Inglaterra: "Leurs institutions politiques fonctionnent aussi normalement que celles du Royaume-Uni..."

E mais adiante: "c'est de l'Angleterre que les Dominions se rapprochent de plus en plus, quant à la pratique même du régime parlementaire. Le gouverneur, comme le Roi, ne fait que se conformer aux avis de ses Ministres, et en même temps la responsabilité politique de ceux-ci devant le Parlement est définitivement établie" (28).

Bryce, dissertando sobre o Canadá, não é menos positivo: "the frame of the Dominion or National Government has been constructed on the lines of the Cabinet or Parliamentary system of Britain and

(26) James Bryce — Modern Democracies — 1927, I, 497 e 506, 7.
James Bryce — The American Commonwealth. Trad. francesa, La République américaine. 1900, v. I, 605, 6.

"Le gouvernement fédéral ou du Dominion est formé sur le type du "système du Cabinet" anglais. Le ministère a sa place au Parlement, et conserve ses pouvoirs selon la volonté de la Chambre des Communes. Le Gouverneur général est dans la situation d'un Exécutif, permanent et irresponsable, semblable à celle de la Couronne en Angleterre, agissant sur les conseils de ministres responsables. Il peut dissoudre le Parlement.

Dans chacune des provinces, il y a un Ministère responsable fonctionnant d'après le système du Cabinet anglais, le Lieutenant-Gouverneur représentant la couronne et remplissant, en quelque sorte, le rôle d'un monarque constitutionnel".

(27) A. V. Dicey — Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel, trad. A. Batut et G. Jèze, 1902, pg. 147, nota 1. Wade and Godfrey Phillips, Constitutional Law, 4.^a ed., 1950, pg. 418.

(28) Couve de Murville — op. cit., 12, 93, 183.

all her self-governing colonies. Executive power is vested nominally in the Governor General as representative of the British Crown; but is in fact exercised by a Cabinet or group of Ministers, who hold office only so long as they can retain the support of a majority in the Dominion House of Commons. They are virtually a Committee of Parliament, and in it all of them sit. Thus the actual Executive is the creature of the House of Commons, possessing as against it only one power, that of appealing to the people by a dissolution of Parliament. If ministers do not dissolve, they must resign, and if they dissolve and the election goes against them, they resign forthwith and a new Cabinet is formed" (29).

E, ao tratar da Austrália; "Executive power resides nominally in the Governor-General, as representing the British Crown, but virtually in the Cabinet of high officials who form his Ministry, and who must be members of the Legislature and must (in practice) have the support of a majority in the House of Commons" (30).

Por sua vez, a respeito da organização dos poderes nas Províncias federadas do Canadá, Ernest Chevegrin expõe que: "... chaque province a une législatrice qui, à l'exception de Québec, est composée d'une assemblée unique. Le lieutenant-gouverneur est nommé par le gouverneur pour une durée illimitée, mais ne peut être révoqué qu'avec cinq années d'appointments, sauf pour cause déterminée; il est assisté par un conseil exécutif ou cabinet, comprenant les chefs des départements ministériels, lesquels sont responsables devant la législature" (31).

Bryce confirma: "they (the Governments of the Nine Provinces, which correspond to the states in the Australian Commonwealth and in the U. S. A.) reproduce the system of Cabinet and Parliamentary Government provided for the Dominion. ... The system is, in miniature, that of the British Parliament and Cabinet. The Legislature is elected by universal suffrage for four years, subject to an earlier dissolution by the Cabinet" (32).

A federação australiana, com os seus governos parlamentares, assim na órbita nacional, como nas estaduais, é igualmente descrita pelo erudito prefaciador das "Constituições Modernas" de Dareste, Delpech e Laferrière (33).

Neste particular, é ilustrativo o estudo de Bryce: "the Constitutions of the six States, all of course older than of the Commonwealth,

(29) Bryce — op. cit., I, 459, 60. Wade and Godfrey Phillips, op. cit., pgs. 416 e 418.

(30) Bryce — op. cit., II, 174. Wade and Godfrey Phillips, op. cit., pg. 420.

(31) Ernest Chevegrin, in "Les Constitutions modernes", par Dareste, refondus par J. Delpech et Laferrière. 4ème. édition, 1933, V. 242.

(32) Bryce — op. cit., I, 462. Wade and Godfrey Phillips, op. cit., pg. 418.

(33) Ernest Chevegrin — loc. cit., V, 196 a 202. Wade and Phillips, op. cit., pg. 420.

are reproductions of the British frame of government. ... Each State has a Governor appointed by the Crown (usually for five years), and a Cabinet selected from members of the Legislature by the persons whom the Governor summons to form an administration, such person being usually the leader of the party which at the moment constitutes the majority of the Assembly" (34).

* * *

7 — Tenho assim como demonstrado à luz da doutrina e da prática constitucional dos povos, a improcedência da apontada antinomia entre governo de gabinete e Estado Federal.

* * *

8 — Não faltaram juízos, entretanto, que, embora admitissem a conciliabilidade do parlamentarismo com a federação, encontravam insuperável obstáculo em expresse dispositivo da lei magna brasileira.

O prof. Sampaio Dória entendia inconstitucional o projeto de emenda n. 4, à vista do § 6.º do art. 217 do Código Supremo, pelo qual "não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação e a República". E sustentava ser a fundamental característica da federação brasileira a "igualdade de representação dos Estados no Senado e a igualdade de competência entre os dois ramos legislativos, salvo os casos específicos, que a Constituição enumera", acrescentando que "o sistema parlamentar importa em abolir a equivalência de poderes gerais entre o Senado e a Câmara: importa em anular a representação igual dos Estados no Senado, para o exercício de poderes equivalentes aos da Câmara dos Deputados". A conclusão era terminante: "logo, qualquer projeto de índole parlamentar é inconstitucional, não pode sequer ser objeto de deliberação do Congresso" (35).

Sem discutir o alcance do dispositivo constitucional, bastaria considerar que, pela adoção do governo de gabinete não se buliria na

(34) Bryce — op. cit. 176-7. A pg. 193, prossegue o mesmo autor: "both in the Commonwealth and in the several States the Executive Government consists of a group of Ministers, seldom exceeding seven, who are normally heads of one or more of the administrative departments. Though there may often be found a 'Minister without portfolio'. These form the Cabinet. All have seats in one or other house of the Legislature, and are supposed to represent the best political capacity of the party for the time being in the majority. The place of Prime Minister is, according to British usage, taken by the statesman who has been commissioned by the Governor to form the administration".

Sobre a evolução do parlamentarismo e da federação no Canadá e na Austrália, v. L. Lowell, Le gouvernement de l'Angleterre, trad. par A. Nerinex, 1910, chap. LV v. II, 485 a 504; Couve de Murville, op. cit. toda a segunda parte da obra: *Sir Donald St. Clair Gainer. A Monarquia Britânica*, in Rev. For. CXXX, 16 a 21 e Jean Désy. A vida constitucional do Canadá, Rev. For., CIII, 23 a 29.

(35) A. de Sampaio Dória — "Parlamentarismo ou Presidencialismo", in "O Estado de S. Paulo", 10-IV-1949.

João de Oliveira F.º — "Incompatibilidade do Parlamentarismo com a Federação", in "Jornal do Comércio", Rio, 16-X-49 e Rev. For. CXXVII, 583.

competência da União e dos Estados, nem estes passariam a ter desigual representação no Senado, e a similitude de atribuições entre os dois ramos do poder legislativo não sofreria reparo, “salvo os casos específicos, que a Constituição enumera”, mesmo agora existentes e que ao professor da histórica Faculdade de S. Paulo não escaparam. Ao seu número se acresceria mais um, em favor da Câmara, se somente perante ela se fizesse efetiva a responsabilidade do gabinete.

Se Câmara e Senado, em regra, têm a mesma competência, não menos certo é que cada uma das casas do Congresso, possui igualmente *atribuições específicas*, claramente determinadas pela Constituição.

A Câmara dos Deputados, privativamente, compete declarar a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os daquele, e ainda estivesse o Senado convencido da culpabilidade dêles, nada poderia fazer sem que a Câmara os pronunciasse. (art. 59, I).

E ao Senado, exclusivamente, caberia julgá-los, nada podendo contra êle a Câmara, se aquêle entendesse de absolvê-los, ainda tivesse esta cabais razões para declarar-lhes a culpabilidade.

De resto, decretada a acusação, ficam os acusados suspensos das suas funções até ao julgamento definitivo. (art. 88, parágrafo único).

Destarte, ainda no atual regime pode a Câmara, temporariamente, é certo, afastar os governantes do poder. Compreende-se, aliás, a prerrogativa: a responsabilidade política, peculiar ao sistema parlamentar, evoluiu da responsabilidade penal da antiga monarquia representativa, com a qual não deixa de apresentar semelhança o presidencialismo ⁽³⁶⁾.

A Câmara, compete, outrossim, de modo privativo, a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República. (art. 59, II).

Por sua vez, o Senado tem igualmente atribuições exclusivas. Além de julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos da mesma natureza conexos com os daquele, perante o Senado são processados e julgados, sem qualquer participação da Câmara, os Ministros do Supremo Tribu-

nal Federal e o Procurador-Geral da República, também nos crimes de responsabilidade. (art. 62, I e II).

E ainda ao Senado, exclusivamente, cabe aprovar a escolha de certos magistrados, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente. (art. 63, I).

Sòmente ao Senado, com total independência do outro ramo do poder legislativo, compete autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (art. 63, II).

E' ainda incumbência sua, peculiaríssima, suspender a execução de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal. (art. 64).

Cabe à Câmara dos Deputados, por sua vez, em relação à Câmara Alta, a iniciativa da lei de fixação das fôrças armadas e a de tôdas as leis sôbre matéria financeira. (art. 67 § 1.º).

Visto é, portanto, não ser *idêntica* a competência de uma e outra casa do Congresso mesmo no atual regime.

Da confiança da Câmara, segundo o projeto de emenda constitucional n. 4, dependeria o Conselho de Ministros, e, por via de consequência, sòmente ela seria dissolúvel.

Incluir-se-iam essas peculiaridades, portanto, nos “casos específicos que a Constituição enumera”.

E nem por isso se teria abolido “a equivalência de *poderes gerais* entre o Senado e a Câmara”, nem importaria “em anular a representação igual dos Estados no Senado”.

A conclusão do prof. Sampaio Dória, segundo a qual “qualquer projeto de índole parlamentar é inconstitucional”, é manifestamente infundada.

De resto, a restrição constitucional é no sentido de vedar o curso de projetos tendentes a *abolir* a Federação e a República.

A restrição, sem discutir a sua valia teórica e prática, segundo cânon de hermenêutica, deve ser interpretada estritamente.

E abolir, registra-o Moraes, é suprimir, extinguir, aniquilar, anular, cassar. Ao lado do velho dicionarista, Laudelino Freire esclarece: abolir, revogar, anular, extinguir, suprimir, pôr fora de uso. E Pereira e Souza, no clássico Dicionário Jurídico: “he por uma cousa fora de uso”.

Augusto Magne, no seu Léxico, especialmente dos períodos medieval e clássico, confirma: “abolir, anular, revogar, extinguir, pôr em total desuso, com referência, principalmente, a lei e costumes”. E como sinônimos apresenta — revogar e derrogar.

(36) Esmein — op. cit. 113.
E. Glasson — Histoire du Droit et des Institutions politique civiles e judiciaires de l'Angleterre. 1883. V. 428.
E. Fishell — La Constitution d'Angleterre, trad. Ch. Vogel, 1864, II, 409, 410.
Kelsen — Teoria General del Estado, § 37 D, pg. 338.
Pontes de Miranda — Com. à Const. de 1946, I, 15.
Kelsen — Teoria General del Derecho y del Estado, trad. de Garcia Maynez, México, 1950, 317.
Ezékiel Gordon — La responsabilité du Chef de l'Etat Dans la pratique constitutionnelle recente, 1931, 52.
Emile Giraud — Le pouvoir exécutif — 67, 68, 392.

Com efeito, a reforma proposta atinge o sistema de governo, o qual independe da forma de Estado. A aprovação da emenda nem restabeleceria a monarquia, nem faria unitária a República.

9 — As mesmas razões o prof. Sampaio Dória sustentou ao relatar a tese esposada pelo Instituto da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul, no Congresso de Direito Constitucional da Bahia, de 1949.

E em conferência que pronunciou na ínclita Faculdade de Direito daquele Estado, novamente dissertou sobre a controvérsia, resumindo assim as suas objeções: “perante que Câmara responde o gabinete? Perante a Câmara dos Deputados? Perante o Senado? Perante o Congresso em sessões conjuntas? Ou, ainda, perante as duas separadas, cada uma por sua vez, como na elaboração das leis?”

“Se perante a Câmara dos Deputados... o papel do Senado se anula, extinguindo-se a federação.

“Se o gabinete responder perante o Senado, o povo, diretamente representado na Câmara dos Deputados, perderia o leme no Governo do país.

“Se perante o Congresso em sessões conjuntas, o fiel da balança penderia sempre para o lado da Câmara, anulando-se a igualdade do Senado.

“Se perante as duas Câmaras, cada uma por sua vez, como na elaboração das leis, a morosidade nas discussões em duplicata, e deliberações nem sempre concordes com predominância afinal de uma das Câmaras, anarquizaria o sistema numa babel sem saída” (37).

Não obstante, na mesma conferência, de novo reconhecia que “na federação, não são idênticas as atribuições da Câmara e do Senado. O que a caracteriza, é a equivalência *em geral*, sem embargo de algumas prerrogativas da Câmara, nem de outras mais importantes do Senado”.

Aliás, segundo Kelsen, sem prejuízo do caráter federativo do Estado, uma Câmara pode predominar sobre outra, a ponto de que o Senado “só tenha um veto suspensivo contra los acuerdos de la cámara popular” (38).

E isto sem considerar a opinião radical de João Mangabeira que nega seja a existência do Senado essencial à caracterização do Estado federal (39).

Como se vê, o ilustre professor de São Paulo não ofereceu novos argumentos em amparo de suas conclusões e o notável certame jurí-

dico não aderiu a elas (40), como, aliás, já as rejeitara o Instituto da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul (41).

* * *

10 — Outro jurista eminente a impugnar a conciliabilidade do parlamentarismo com a federação, foi o deputado Afonso Arinos, — hoje professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, — como relator da Comissão Especial que opinou sobre o projeto de emenda n. 4.

O ilustre constitucionalista começa por discordar do prof. Sampaio Dória, reconhecendo que só projetos que *abolissem* e não apenas *modificassem* a federação, seriam vedados pela lei fundamental, afirmando, outrossim, que se o projeto amesquinha as funções legislativas (sic) do Senado, “esta circunstância, por si só, não aboliria a Federação no Brasil” (42).

Passando a estudar os Estados federais que praticam (ou praticaram) o governo parlamentar, aponta o Canadá, a Alemanha e a Áustria, para classificá-los sob o rótulo de *federalismo europeu*, em contraste ao *americano*, porque naqueles países as unidades federadas desigualmente se representam (ou representavam) no Senado.

Em face da federação australiana reconhece que ela está mais próxima do nosso tipo americano, mas, pelo fato de serem os governadores estaduais nomeados pelo rei inglês (43), desconsidera aquela manifestação histórica de Estado federal onde se pratica o regime parlamentar.

E por este fato assimila a situação dos Estados australianos às das províncias brasileiras ao tempo do Império, porque também os seus presidentes eram de nomeação do poder central, afirmando: “esta perda de capacidade de eleger o chefe titular do governo local é uma consequência lógica do parlamentarismo monárquico, como acontecia no Brasil-Império” (44).

Aqui o reparo se impõe de pronto. Sendo o Brasil um Estado unitário até 89, as suas províncias não gozavam de autonomia política. O governo delas era mero reflexo do central. E ao contrário

(40) Revista Forense, CXXVIII, 16 (nota).

(41) Revista Forense, CXXVIII, 37 a 49.

Paulo Brossard de Souza Pinto, “Em torno da emenda parlamentarista”, Separata da “Justiça”, 1949.

(42) Afonso Arinos — Parecer sobre a emenda parlamentarista, avulso da Câmara dos Deputados, pg. 30.

(43) O governador dos Estados da Austrália é de nomeação real, enquanto o das províncias canadenses é nomeado pelo governador-geral. Couve de Murville, op. cit. 15 e 38 Bryce, op. cit. II, 176. Na Austrália os “poderes residuais” pertencem aos Estados, ao contrário do que se verifica no Canadá, Gettell, op. cit. 228 e Bryce, op. cit., II, 176.

(44) Afonso Arinos — Parecer cit. 34.

(37) A. de Sampaio Dória — “Parlamentarismo versus Federação”, conferência proferida na Faculdade de Direito da Bahia, por ocasião do Congresso de Direito Constitucional comemorativo do centenário de Ruy Barbosa, e publicada em “O Estado de S. Paulo”, de 19 e 20 de novembro de 1949.

(38) Kelsen — Compêndio cit., 181.

(39) João Mangabeira — op. cit., 52 a 65.

dêste, o governo provincial nem era colegiado, nem responsável, nem parlamentar.

Joaquim Nabuco, sustentando um projeto de federação na Câmara do Império, na década de maior desenvolvimento do regime, dizia que uma das razões por que as províncias necessitavam de autonomia era "a impossibilidade de fazer de uma delegação do governo central, como são as presidências de província, um governo efetivamente responsável perante aqueles que administra identificado com êles" (45).

Mas convém ainda notar que os governadores dos Estados, como o governador do Commonwealth australiano, nomeado pelo rei inglês, representam um papel semelhante ao dêste na Grã-Bretanha, "reinam" e não governam, tarefa que cabe aos respectivos gabinetes (46), não havendo destarte o mais remoto símile na comparação feita nem qualquer prejuízo à valia do testemunho oferecido pelas instituições australianas em prol da compatibilidade do regime parlamentar em Estados federais.

Conviria observar, por fim, que ao tratar-se da feitura da Constituição federal americana, a Hamilton não pareceu absurdo fôsem os governadores nomeados pelo presidente, que teria ainda um veto suspensivo sobre os atos das legislaturas estaduais... (47).

Ora, relativamente à assertiva de que os exemplos de federações parlamentares se enquadram num tipo de *federalismo europeu*, admitindo-se exista êsse tipo, significaria apenas que "a federação — nas próprias palavras do ilustre relator da Comissão Especial — não é um instituto político uniforme" (48). Ou como diria João Mangabeira, com a sua eloquência cheia de sabedoria: "a constituição norte-americana não é o metro de irídio conservado em Paris, como padrão da décima-milionésima parte do quarto do meridiano terrestre. A federação é uma forma de Estado; um sistema de composição de forças, interesses e objetivos, variável no tempo e no espaço, e inerte e peculiar a cada povo. Plasma-se, por isso mesmo, de acôrdo com as necessidades e os sentimentos de cada povo. O regime federativo dos Estados Unidos não é o do Canadá; nem êste o da Austrália. O do Brasil não é nenhum dêsses, nem o Argentino ou o Mexicano. O da Alemanha não é o da Áustria, nem o da Suíça ou o da Rússia" (49).

(45) Joaquim Nabuco — Discursos Parlamentares, ed. Ipê, 1949, discurso de 21-XI-1885, pg. 270, 274. Disc. Parlam., ed. da Câmara dos Deputados, 1950, discurso de 8 de agosto de 1888, pg. 494.

(46) Bryce — op. cit., I, 462 e II, 174, 176 e 177.

(47) Couve de Murville — op. cit., 12, 93 e 183.

(48) W. P. M. Kennedy — The Constitution of Canada, 2.º ed. 1938, pg. 414.

(49) Afonso Arinos — Parecer, 37.

(49) João Mangabeira — op. cit. 21.

Foi em razão dessas verdades, de resto, intuitivas, que o deputado Afonso Arinos, sustentando o parecer, para ser lógico com suas conclusões, vem a declarar simplesmente que "no Canadá e na Austrália não existe federação" (50).

E buscando elucidar o que entendia por regime federativo de tipo brasileiro, apontou como seus *pressupostos*: a constituição escrita e rígida e a conseqüente supremacia desta sobre as demais leis, o contraste da constitucionalidade delas pela justiça e o *regime presidencial*. Não é preciso insistir que incorreu aqui, o jurista ilustre, em palmar *petição de princípio*, dando como demonstrada (pressuposto) exatamente a tese a demonstrar.

Prosseguindo em seu parecer o parlamentar referido apela para a autoridade de Dicey como o autor que teria demonstrado a "incompatibilidade entre o parlamentarismo e a federação de tipo norte-americano e brasileiro" (51).

Dicey, entretanto, se limita a demonstrar a incompatibilidade da federação, que pressupõe — "la suprématie de la Constitution; — la distribution des différents pouvoirs du gouvernement entre des corps différents investis d'une autorité limitée et coordonnée; le droit reconnu aux tribunaux d'interpréter la Constitution" (52) com o sistema constitucional inglês e não com o parlamentarismo, com o sistema da onipotência parlamentar, da soberania legislativa ("le seul principe fondamental de la Constitution anglaise est la souveraineté législative absolue, le despotisme du Roi en Parlement") (53), com aquela particular sistema constitucional flutuante que ignora uma constituição rígida, formal e praticamente superior às demais leis.

Assim: "La souveraineté du Parlement est (à un point de vue légal) le caractère dominant de nos institutions politiques.

"Le principe de la souveraineté parlementaire signifie, ni plus ni moins, que le Parlement ainsi défini (le mot Parlement signifie, dans la bouche d'un jurisconsulte, le Roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes) a, d'après la Constitution anglaise, de droit de faire ou de ne pas faire une loi quelconque; il signifie, de plus, que la loi anglaise ne reconnaît à aucun homme, ni à aucun corps, le droit de négliger ou d'écarter les lois faites par le Parlement" (54).

(50) Afonso Arinos — Discurso pronunciado em 23 de junho de 1950 e publicado no Diário do Congresso Nacional, de 27 de junho de 1950, pgs. 4909 e 4910.

(51) Afonso Arinos — Parecer, 37.

Raul Pilla — no seu voto sobre a "Emenda Parlamentarista", avulso da Câmara dos Deputados, pgs. 48 a 52, cabalmente refuta a proposição formulada.

cf. Soriano de Souza, Direito Público e Constitucional, 1893, pg. 112.

cf. a Introdução (2) de Emelyn C. S. Wade a 9.ª ed. inglesa da obra de Dicey, "Introduction to the Study of the Law of the Constitution", London, 1950, pgs. LIII e segs.

(52) Dicey — op. cit., 127, cf. 146.

(53) Dicey — op. cit., 128. V. Wade and Godfrey Phillips, op. cit., pg. 417.

(54) Dicey — op. cit., 35, 36.

“La souveraineté parlementaire est donc un fait légal indubitable. Elle est complète aussi bien au point de vue positif qu’au point de vue négatif. Le Parlement peut légalement légiférer en toute matière que le Parlement estime être sujet convenable de législation. D’après la Constitution anglaise, il n’existe aucun pouvoir qui puisse se poser en rival de la souveraineté législative du Parlement” (55).

Noutro passo já dissera: “De Lolme a résume le sujet en une expression triviale que est devenue presque proverbiale: “C’est un principe fondamental, pour les jurisconsultes anglais, que le Parlement peut tout faire, sauf changer une femme en homme et un homme en femme” (56).

Ao contrário, o insigne constitucionalista inglês reconhece de modo explícito a possibilidade do parlamentarismo ser praticado em Estados de constituições escritas e rígidas (57), assim como não silencia que o Canadá (ao tempo a Austrália não era federação) se modelou aproveitando a experiência americana no tocante à forma de Estado e a britânica relativamente ao sistema de governo (58).

Mas para o professor Afonso Arinos o ponto crucial do problema não está propriamente na federação, porém no fato da “emenda n. 4 não alterar em nada o Poder Judiciário, previsto na Constituição vigente, como também em nada restringir as suas atribuições, deixando íntegras, inclusive as de natureza política, tal como a importantíssima atribuição de exercer o controle da constitucionalidade das leis”, e isso porque “o regime parlamentar não aceita o controle porque, no fundo e na verdade, não aceita a superioridade efetiva da Constituição sobre as demais leis” (59).

Destarte, o professor ilustre emburilha a onipotência parlamentar, a soberania legislativa, próprias do sistema constitucional inglês, com o governo de gabinete.

“Nessas condições, quer-nos parecer — enuncia o relator — que a emenda estabeleceu, no que concerne ao funcionamento dos poderes uma contradição insolúvel, que é a incoercível predominância do legislativo, no regime parlamentar, predominância que corresponde à falta de supremacia da Constituição, coexistindo com a soberania funcional do Judiciário, peculiar ao presidencialismo federalista, e que decorre da obediência efetiva à Constituição federal” (60).

E mais adiante: “para nós a contradição — parlamentarismo e judiciarismo político — equívale a esta outra contradição — supremacia da Constituição e supremacia da lei ordinária e decorrem am-

(55) Dicey — op. cit., 63, 64.

(56) Dicey — op. cit., 38.

(57) Dicey — op. cit., 139.

(58) Dicey — op. cit., 122 e 147, nota 1, cit. sob n.º 27.

(59) A. Arinos — Parecer cit., 44.

(60) A. Arinos — Parecer cit., 47.

bas da contradição parlamentarismo e federação”, (61) idéia que voltou a sustentar em discurso proferido à Câmara dos Deputados (62).

No mesmo parecer, entretanto, em flagrante contradição com as passagens dele citadas, e do referido discurso, mas com evidente procedência, escrevera o professor Afonso Arinos:

“a supremacia da Constituição sobre as leis ordinárias é assunto que independe dos sistemas de Governo. Podem admitir esta superlegalidade constitucional os países unitários ou federais, monárquicos ou republicanos, parlamentaristas ou presidencialistas” (63).

De resto, o fundamento do contraste da constitucionalidade das leis não reside no “presidencialismo federalista”.

O fundamento racional da declaração de inconstitucionalidade de atos legislativos e executivos é a existência de uma lei superior em relação a leis que lhe são subordinadas.

A existência de uma Constituição formalmente diversa das leis ordinárias, que exija para a sua reforma uma tramitação legislativa especial. Não fôsse assim e não se diferenciaria uma norma de outra para entre elas se estabelecer uma hierarquia.

“Ou a Constituição é uma lei superior, soberana, irreformável por meios comuns, argumentava Ruy Barbosa, ou se nivela com os atos de legislação usual, e, como estes, é reformável ao sabor da legislatura” (64).

Ruy estabeleceu a distinção com clareza matemática: “a Constituição é o ato da nação em atitude soberana de se constituir a si mesma. A lei é o ato do legislador em atitude secundária de executar a Constituição. A Constituição demarca os seus próprios poderes. A lei tem os poderes confinados pela Constituição. A Constituição é criatura do povo no exercício do poder constituinte. A lei, criatura do legislador como órgão da Constituição. A Constituição é o instrumento do mandato outorgado aos vários poderes do Estado. A lei, o uso do mandato constitucional por um dos seus poderes instituídos na Constituição” (65).

Foi por possuírem tais noções que antes de se federalizarem, as colônias americanas já conheciam o contraste da constitucionalidade das leis (66).

(61) Afonso Arinos — Parecer cit., 47.
(62) Afonso Arinos — Discurso de 28-VI-50, in Diário do Congresso Nacional, de 1-VII-50, pg. 5035.

(63) Afonso Arinos — Parecer cit., 41.
(64) Ruy Barbosa. Atos inconstitucionais, 44.
(65) Ruy Barbosa. Introdução ao estudo do Direito Administrativo, 1942. cf. Ruy Cirne Lima — Introdução ao estudo do Direito Administrativo, 1942. § 5.º, II, 1. pg. 57, 8.

(66) Ruy — Comentários à Constituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, v. I, 19-20 (1932).
Anistia Inversa — 1896, pg. 7.
(67) Ruy — Os atos inconstitucionais, 49 a 51.
James T. Young — The new american government and its work. 1947, 4.ª ed., 216.
Dicey — op. cit., 146.
De resto, o Estado unitário não exclui o contraste da constitucionalidade das leis. cf. Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1946, I, 141, 156.

Assim, melhor se diria que êsse contraste em vez de derivar das constituições federais, em regra, se pratica nos Estados federais, porque nêles há necessidade prática de uma constituição rígida definidora das competências distribuídas às entidades integrantes da unidade estatal ⁽⁶⁷⁾.

Em regra, e não como consequência forçada, ⁽⁶⁸⁾ surge o problema da constitucionalidade das leis desde que se admita o princípio da supremacia constitucional.

A consequência é forçada, não resta dúvida, no plano lógico, mas nem sempre extraída e usada pelos povos que adotam constituições rígidas.

Na Suíça o contraste constitucional das leis se reduz às cantonais ⁽⁶⁹⁾. De resto, a solução pode não ser a judicial, ⁽⁷⁰⁾, embora seja a mais feliz.

Relativamente à necessidade de desfazer disputas entre, e corrigir abusos de poderes e competências das entidades federal e estaduais, Gettell advertia: "in some federations, such as Switzerland and Germany, the constitution is placed under the guardianship of the national legislature, whose decision is final in case of disputes between the central and local authorities. In these states legislative supremacy exists. In others, such as the United States, and to a lesser extent Austria, Canada, Australia, and some of the Latin-American federations, the highest national court decides disputes in order to maintain the constitutional balance of powers between central and

(67) Ruy — Os atos inconstitucionais, 62, 3: "Não há dúvida ainda que, numa associação de sociedades, como são os governos federativos, a distribuição restrita da soberania pelos órgãos políticos de legislação e ação no todo nacional e nos elementos relativamente autônomos que o compõem, constitui uma necessidade ainda mais essencial do que nas Constituições onde a autoridade política é unificada". E a pg. 56: "convém notar que esta doutrina decorre, não de preceito expresso da Constituição (referia-se à americana), mas da teoria geral de todas as Constituições limitadas".

Dicey — op. cit., 127, 146.

Gettell — op. cit. 363, 4. "In the federal system of government, where the Constitution marks out a sphere of authority for the central government and another for that of the member states or provinces, it is necessary that the courts should compel each to keep within its legal sphere and should settle conflicts of authority; otherwise the existence of the federal system would be impossible. Where a written constitution exists, the power of the courts to compel the legislature to keep within its constitutional powers maintains the distinction between constitutional and statute law. If the legislature determines the scope of its own power, and the courts have no right to set aside such of its acts as violate constitutional limitations, the constitution becomes a mere scrap of paper, of no binding power."

(68) Afonso Arinos — Parecer cit., 41.

cf. Bryce — La republique americaine, 1900, trad. franc. I, 371 — "L'exemple de la Suisse montre que le plan américain n'est pas le seul possible dans une fédération".

Ruy — Os atos inconstitucionais, 83.

(69) Georges Werner — La Constitution et le Régime politique e Roger Secretan — Les recours contre la puissance public, in "Suisse", — La vie juridique des peuples, 36 e 111.

Bryce — The modern democracies, I, 358 — La republique americaine, I, 371.

(70) Lúcio de Bittencourt — O controle jurisdiccional da constitucionalidade das leis, 1949, 9 e 10, nota 2.

Pinto Ferreira — Princípios gerais do Direito Constitucional Moderno, 1948, tomo o 8 pgs. 101 a 124.

Universidade de L. C. M.

BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS

BIBLIOTECA

1136/82.9.21

local governments. In these states judicial supremacy exists" ⁽⁷¹⁾.

De outro lado, Estados não federativos, com governos não presidencialistas, também conhecem a fiscalização judiciária das leis ⁽⁷²⁾, e as federações parlamentares do Canadá e da Austrália a praticam.

Dicey já proclamara: "au Canadá, comme aux Etats-Unis, les tribunaux deviennent innévitavelmente les interprètes de la Constitution" ⁽⁷³⁾.

E Couve de Murville confirma: "l'autorité judiciaire possède en outre un pouvoir qui n'appartient pas aux tribunaux du Royaume-Uni. Les tribunaux des Dominions doivent juger si les Actes du Parlement du Dominion ne dépassent pas les pouvoirs constitutionnels du Parlement, et même les lois conforme à la constitution du Dominion ne sont pas incompatibles avec un loi impériale, applicable à ce Dominion" ⁽⁷⁴⁾.

Sustentando perante a Câmara o seu parecer, o prof. Afonso Arinos citava Ruy afirmando não se encontraria "jamais na obra dêsse grande jurista qualquer opinião que supusesse seu assentimento à coerência ou a concomitância dêsse dois institutos fundamentalmente antagônicos, que são: de um lado o regime político parlamentar e, de outro, a permanência do controle judiciário da constitucionalidade das leis. Esta é a antinomia fundamental, a contradição intrínseca, que não é puramente formal, mas substancial..."

"A afirmação de Rui é categórica. Não concebe a possibilidade da legalidade das leis pelo Poder Judiciário, a não ser no regime federal subordinado ao sistema presidencial" ⁽⁷⁵⁾.

O engano do parlamentar também aqui é evidente e palpável.

Ruy, num dos seus grandes discursos ao Senado, sentenciava: "na Europa, entre os países mais adiantados, se ambiciona a criação de um grande tribunal como êste, destinado a conhecer dos atos dos outros dois poderes políticos, mesmo quando se trata de países sob o regime parlamentar, o que quer dizer, onde existe responsabilidade para o governo" ⁽⁷⁶⁾.

Antes de derivar o contraste judicial como louvável peculiaridade do presidencialismo, advertiu Ruy Barbosa, em parecer notável: "nenhum sistema de governo precisa tanto da justiça como êste.

(71) Gettell op. cit., 230, 231.

(72) Ruy Barbosa — Direito do Amazonas, I, 82 (nota). E' o caso da Noruega, v. Const. portuguesa de 21 de agosto de 1911, art. 63, cf. L. Bittencourt, loc. cit. Marnoco e Souza — Direito Político, Coimbra, 1910, n.º 323, pgs. 781 a 784.

V. Projeto Constitucional do Estado de Israel, art. 70, c.

(73) Dicey — op. cit., 149.

(74) Couve de Murville — op. cit., 19. Wade and Godfrey Phillips, op. cit., pg. 417.

(75) Afonso Arinos — Diário do Congresso Nacional, de 1-VII-50, 5035.

(76) Ruy — A gênese da candidatura do sr. Wenceslau Braz, 1915, 39. Aliás, já nos "Atos inconstitucionais" Ruy dava ciência do que sobre o assunto se pensava e fazia na Bélgica, na França e na Itália, v. pgs. 77 e 78.

Ela é o elemento preservador e a *ultima ratio* deste regime. Anulá-la fôra destruí-lo” (77).

E já nos “Atos Inconstitucionais” ensinava o sumo jurisconsulto: “nas colônias parlamentares da Inglaterra essa regra é geral (a de que os juizes recusarão aplicar leis inconstitucionais). Essa jurisdição coloca os tribunais canadenses e os das outras dependências inglesas, parlamentarmente constituídas, numa situação semelhante à das justiças dos Estados Unidos, acima, como estas, do poder legislativo, quanto à interpretação das leis” (78).

E em França, informa Paul Duez, “un vigoureux effort en faveur du controle juridictionnel de la constitutionnalité des lois a été effectué ces dernières années par la doctrine française. Parmi les maîtres du droit public, ils sont de plus en plus nombreux ceux qui, non seulement voient l’institution avec grande sympathie, mais estiment même qu’elle a déjà pénétré le droit positif français” (79).

Em verdade, não pode haver conflito entre a faculdade, ou o dever, dos tribunais negarem aplicação à leis ou decretos, desde que os entendam contraventores da Constituição, e a atribuição da Câmara de negar apoio a um governo, forçando-o a demitir-se.

A intervenção dos tribunais se deve à iniciativa das partes que dela imediatamente se beneficiam. E’ *in casu*, vincula apenas os litigantes.

“A justiça não examina teses, ensinava Ruy Barbosa, com a sua autoridade proverbial. A justiça não sentenciava teorias. A justiça não vota princípios abstratos. A justiça não revoga leis.

“Cada um dêesses problemas de interpretação tem de revestir a forma de um litígio, circunscrito a um caso individual; e sobre este é que o julgador se pronuncia” (80).

Ora, a responsabilidade política do gabinete perante a Câmara é apurada mediante critérios evidentemente políticos, de conveniência e oportunidade e não de estrita legalidade.

H. Berthélemy elucida perfeitamente: “cette responsabilité est dite politique parce qu’elle n’implique aucune infraction, aucune faute de la parte du gouvernement, mais un simple désaccord avec les chambres” (81).

(77) Ruy Barbosa — O Impeachment na Constituição da Bahia, “Direito”, v. C. 22/23.

(78) Ruy Barbosa — Os atos inconstitucionais, 82, onde refere

A. Todd — Parliamentary Government in the British Colonies. (1880), pags. 219, 20, 375.

Munro — The Constitution of Canada (Cambridge, 1889), pgs. 11 e 12.

Bourinot — Canadian studies on comparative politics (Montréal, 1890), pg. 24.

Moses — The Federal Govern. of Switzerland, pg. 146 e segs.

Joseph Doutre — Constitution of Canada (Montréal, 1880) pg. 331.

(79) Paul Duez — Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France, in “Mélanges Maurice Hauriou”, 1929, pg. 213.

(80) Ruy — O Direito do Amazonas, I, 94. Atos inconstitucionais, 102, 3.

(81) H. Berthélemy — loc. cit., 32.

E Burdeau: “cette responsabilité peut être mise en jeu à raison de tout acte accompli par le ministre dans l’exercice de ses attributions et alors même que l’acte serait parfaitement légal” (82).

Ora, já advertia Ruy Barbosa: “a regra universal da justiça é sentenciar o direito controverso, e não pronunciar sobre a conveniência da ocasião, ou o merecimento das partes. “Courts have nothing to do with questions of expediency”. Nada têm os tribunais com as questões de utilidade. Das questões de utilidade quem decide é a autoridade política” (83).

Aliás, é cânon de hermenêutica que os tribunais ao julgarem os casos de validade ou não de um estatuto se absterão de questionar dos motivos políticos. Indagarão apenas se o legislador tinha poder para fazer a lei, sendo impertinente à decisão a justiça, conveniência ou oportunidade do ato legislativo ou administrativo (84).

Com efeito, inexistente a antinomia apontada entre o parlamentarismo e a função judicial de custodiar a Constituição. São soluções distintas, que se situam em planos diversos, com motivações diferentes e finalidades peculiares, incapazes de se chocarem e muito menos de se excluírem.

* * *

São as razões por que tenho como compatível o sistema parlamentar de governo com a forma federativa de Estado, também em nosso país e à luz do nosso direito constitucional.

Pôrto Alegre, 10 de agosto de 1950.

* * *

(82) G. Burdeau — op. cit., 103.

(83) Ruy — O Direito do Amazonas, II, 593.

(84) W. W. Willoughby — Principles of the Constitutional Law of the United States, 1925, pg. 30, 1 — “with the motives of the legislators the courts will not concern themselves. The power of Congress to legislate being concede, the wisdom or expediency of the manner in which the power is exercised is held to be beyond judicial criticism or control.

H. C. Black — Handbook of the Construction and Interpretation of the Laws, 1896, pg. 27.

Charles Evans Hughes — The Supreme Court of the United States. Trad. esp. 1946, pg. 52: “Los tribunales consideran que, en su esfera, el legislativo se haya en posesión de todos los conocimientos útiles, y es el depositario de la sabiduría. Mientras actúa dentro de los límites del poder legislativo los hechos del proceso legislativo no son objeto de consideración judicial”.

RELATÓRIO E PARECER

Relator: PROF. FAY DE AZEVEDO

Discute o bacharel Paulo Brossard de Souza Pinto, em trabalho apresentado a este Congresso, a questão da compatibilidade do sistema parlamentar de governo com a forma federativa de Estado, quer genericamente, em termos de teoria estatal, quer especificamente, em face do nosso direito positivo.

Começa por situar a controvérsia no tempo e no espaço, afirmando haver a mesma surgido entre nós no dealbar do novo regime, quando já havia quem sustentasse a tese da inconciliabilidade entre federação e parlamentarismo, agora reeditada em oposição ao projeto de emenda n.º 4 à Constituição da República.

Citando Ruy Barbosa, Duguit, Esmein, Redslob, Burdeau, Kelsen, Bonnard, Nézard, Laferrière, G. Vedel, Darcy Azambuja, Francisco Campos e Ruy Cirne Lima, precisa o A., numa síntese feliz, a inafastável distinção existente entre formas de Estado, formas de governo e sistemas políticos, com suas motivações e finalidades peculiares, para mostrar que umas não implicam ou excluem outras, necessariamente, podendo assim haver Estados unitários ou federais com governos parlamentares, diretoriais ou presidenciais. E' que, realmente, não se verifica uma relação existencial entre formas de Estado e sistemas de governo; estas prendendo-se ao relacionamento e a limitações impostas aos poderes legislativo e executivo; aquelas, à centralização ou descentralização política.

Faz o A. uma análise substancial do sistema parlamentar de governo e da forma federativa de Estado para, estudando-os em face da doutrina e do direito comparado, concluir pela procedência da tese enunciada, inclusive quando encarada particularmente à luz do nosso direito constitucional, atenta a irrelevância das objeções contra ela articuladas, atinentemente à equivalência de poderes gerais entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, e ao controle da constitucionalidade das leis, deferido ao Poder Judiciário.

* * *

A alegada incompatibilidade entre o governo parlamentar e o Estado federal não resiste à controvérsia doutrinária.

E' uma afirmação destituída de base.

Que essencializa o parlamentarismo? E' o governo de um conselho de ministros, dependente da confiança do parlamento, que deve refletir a opinião pública. Que obsta, numa federação de Estados, a existência de um governo assim constituído e assim funcionando?

Porventura, num Estado federal o Congresso não é, talqualmente num Estado unitário, um dos órgãos da soberania nacional? E, se legisla e exercita as suas demais atribuições para toda a nação, que o impede de delegar a um gabinete a função executiva?

São perguntas que permanecem irrespondidas pelos impugnadores da tese em discussão. Estes se apegam a argumentos especiosos, nugas e sutilezas, na vã tentativa de refutá-la.

O que há de curioso em tudo isso — cabe assinalar — são as demasias e exaltações desse afêro acadêmico a formas de governo, extremando-se em recursos e artifícios de dialética, quando sabido é que, se de algum modo pode influir a modalidade de exercício do poder público nos destinos dos povos, o que, no entanto, tem caráter decisivo é a substância humana e o teor econômico-social dos Estados que lhes dirigem a evolução.

Sílvio Romero, em seu ensaio "Parlamentarismo e presidencialismo na República do Brasil", imaginou uma interrogação que, de fato, formularia a objeção capital à tese da compatibilidade do governo parlamentar com o Estado federal: "Como poderá um ministro responder por fatos ocorridos nos Estados, que são autônomos?" Deverá responder somente pelos fatos que, embora ocorridos nos Estados, se vincularem à competência do governo federal. Eis a solução que, em sua simplicidade, inutiliza toda a argumentação dos adversários do parlamentarismo, nesse sentido. E' claro que será necessária uma rigorosa discriminação entre as órbitas de ação dos governos federal e estadual. Mas essa delimitação é igualmente indispensável no sistema presidencial de governo. Não se exige, portanto, coisa diversa do que estabelece a Constituição de 46, como faziam as anteriores Constituições republicanas.

A questão fundamental, na matéria, liga-se à inelutável distinção que importa fazer quanto a estrutura, fins ou modalidades de exercício do poder estatal. Poderá estabelecer-se — é certo — uma correlação, mais ou menos estreita, entre os fins do poder estatal e a maneira como seja exercido. Para designar a forma do poder estatal, encarada sob esses dois aspectos solidários, poderá usar-se a expressão "regime político". O que, porém, não se pode confundir é "regime político" com "forma de Estado". Porque esta diz respeito à natureza interna do poder estatal, à sua contextura, à sua estruturação. A "forma de Estado" na realidade não se correlaciona com a "forma de governo". Uma e outra não se ligam necessariamente.

O A. cita os sugestivos exemplos que o direito comparado oferece, na atualidade como no passado, "da conjugação num mesmo Estado, do parlamentarismo e da federação, do mesmo modo que, em outros, desta com o sistema presidencial": Canadá, Austrália, Alemanha, Áustria.

Não seria, aliás, novidade doutrinária, mesmo em nosso país, essa conciliação entre o parlamentarismo e o federalismo. Em pleno império, uma ala do Partido Liberal lançou a idéia da federação sem prejuízo das instituições monárquicas e do governo parlamentar. Nos albores da República, o Partido Federalista, que se originara, no Rio Grande do Sul, do Partido Liberal e, como êste, sob a chefia do grande tribuno Silveira Martins, inscreveu, no n.º 2 do seu programa, “a revisão da Constituição Federal para modelar a república federativa de acôrdo com os princípios de governo parlamentar, praticados na generalidade dos países de regime representativo”.

* * *

Por igual improcedentes são as opiniões que, contra a adoção do sistema de governo parlamentar no Brasil, procuram arrimar-se em princípios e regras da Constituição Federal, segundo os quais a fundamental característica da federação brasileira, derivando da “igualdade de representação dos Estados no Senado e da igualdade de competência entre os dois ramos legislativos, salvo os casos específicos”, o sistema parlamentar importaria “em abolir a equivalência de poderes gerais entre o Senado e a Câmara”; importaria “em anular a representação igual dos Estados no Senado para o exercício de poderes equivalentes aos da Câmara dos Deputados”.

O argumento poderia impressionar à primeira vista, mas é tão inconsistente como os demais, na discussão da matéria. O A. refuta-o convincentemente, demonstrando que não se trata de identidade de atribuições entre o Senado e a Câmara, mas de equivalência em geral, tendo cada uma das casas em que se divide o Congresso Nacional prerrogativas específicas, de sorte que “ao seu número se acresceria mais uma, em favor da Câmara, se somente perante ela fôssem responsáveis os Ministros”.

Poderia ainda citar a clara lição de Georges Burdeau (“Traité de Science Politique”, e. 1950, t. II, ps. 430-31): “Dans tous les Etats fédéraux actuellement existants les pouvoirs des deux Chambres sont sensiblement égaux en ce sens qu’une loi n’est parfaite qu’à condition d’être votée par toutes deux: Etats-Unis (art. I, sect. I), Mexique (art. 51), Argentine (art. 36), Vénézuéla (art. 81), Canadá (art. 17), Afrique du Sud (art. 19), Suisse (art. 89), U.R.S.S. (art. 37, 38, 39), Yougoslavie (art. 57). La participation des Etats-membres à l’exercice de la puissance fédérale est donc assurée puisque leur accord est nécessaire pour que la loi puisse naître. Que l’une ou l’autre des assemblées jouisse de privilèges particuliers tels que la priorité dans la discussion des projets financiers réservée à la Chambre basse ou la possibilité de se transformer en Haute-Cour

de justice accordée à la Chambre des Etats ce sont là des dispositions que l’on rencontre également dans les Etats unitaires e qui ne changent rien à l’égalité de principe entre les deux éléments du Parlement.” O ilustre professor da Universidade de Dijon cita ainda, em nota infratexto, o Brasil “d’après la constitution de 1891”. Poderia fazê-lo também “d’après la constitution de 1946”, se notícia do nosso último código político já houvesse chegado à França para constar de uma edição de 1950...

Na mesma ordem de idéias, diz-se que, sob a égide do parlamentarismo, dependendo o executivo do voto da maioria dos deputados, poderia verificar-se o predomínio dos grandes Estados, através de suas bancadas, mais numerosas, o que seria lesivo ao equilíbrio federativo. A objeção, todavia, esbarra em possibilidade idêntica, argüível ao presidencialismo, através da eleição do presidente da República. Pode ocorrer que a escolha do primeiro mandatário do povo seja conchavada entre grandes Estados e imposta à nação, ou que se processe a mesma tendo em vista a base eleitoral fornecida por uma populosa unidade da federação. A concretização da primeira hipótese, como ninguém ignora, foi mesmo apontada como um dos vícios de que se ressentia a prática do regime, sob a Primeira República.

Em verdade, para enfrentar tal risco outra é a terapêutica aconselhável: a integral conversão em realidade do papel atribuído aos partidos políticos no funcionamento das instituições. A existência de partidos verdadeiramente nacionais, de objetivo e de espírito verdadeiramente nacionais, sobranceiros a injunções de cunho regionalista, liquidará com o risco aludido, talvez mais temível, aliás, no presidencialismo do que no parlamentarismo.

* * *

Tampouco aceitável é a objeção consistente em que o parlamentarismo feriria o princípio da supremacia da Constituição e do controle da constitucionalidade das leis pelo Judiciário. Tal princípio, como demonstra o A., não decorre do presidencialismo, nada impedindo que também o consagre o parlamentarismo. Exatamente como, embora sendo êle imprescindível no Estado federal, nada obsta que por igual o adote um Estado unitário.

Relacionar o sistema parlamentar de governo com a ausência de supremacia da Constituição e de controle judiciário da constitucionalidade das leis equivale a confundir o parlamentarismo com o sistema constitucional inglês — erro tão crasso quanto o de confundir o presidencialismo com o sistema constitucional dos Estados Unidos. Uma forma de Governo, como uma forma de Estado, pode

ser assimilada a um tipo genérico, com características essenciais próprias, mas varia no tempo e no espaço, em função de peculiaridades nacionais e da incoercível evolução das instituições de cada povo.

* * *

Somos de parecer, pelas razões expostas, que seja aprovada a proposição proficientemente justificada pelo A., em brilhante trabalho, o *sistema parlamentar de governo é compatível com a forma federativa de Estado, seja à luz da doutrina e da prática constitucional dos novos, seja em face do direito positivo brasileiro.*

Sala das Sessões, 15 de agosto de 1950.

Camillo Martins Costa — Presidente
Fay de Azevedo — Relator
Darcy Azambuja
João Abreu
Francisco Juruena
Francisco Machado Vila

APRESENTAÇÃO EM PLENÁRIO

O SR. PRESIDENTE — Júlio César Bonazzola — Vamos tratar do segundo ponto da Ordem do Dia: **FEDERAÇÃO E PARLAMENTARISMO** — Da compatibilidade do sistema parlamentar de governo com a forma federativa de Estado, tese de autoria do Dr. Paulo Brossard de Souza Pinto. E' Relator o Dr. Armando Fay de Azevedo, a quem concedo a palavra.

O SR. FAY DE AZEVEDO — Sr. Presidente, srs. Congressistas, minhas senhoras e meus senhores.

O parecer que tive a honra de emitir, vi, com a mais justificada das satisfações, subscrito por figuras eminentes das nossas letras jurídicas, limitando-me a mencionar dentre êles, para não citar outros nomes também de alta projeção, o ilustre professor Darcy Azambuja e o eminente advogado e jurisconsulto Camillo Martis Costa. Avêso a elogiar, creio que o que se contém no remate do parecer a que de início aludia, exprime com exatidão, traduz com segurança um juízo fiel do valor do trabalho apresentado. Eu digo, ao terminar o parecer, e ao propor que seja aprovada a proposição que condensa a tese, que se trata de um trabalho brilhante, redigido proficientemente, quer dizer, com conhecimento completo do assunto, habilidade, destreza de argumentação e brilho de forma.

Discute o bacharel Paulo Brossard de Sousa Pinto, no trabalho apresentado a êste congresso, a questão da compatibilidade do sis-

tema parlamentar de governo com a forma federativa de Estado, quer genericamente, em termos de teoria estatal, quer especificamente, em face de nosso direito positivo.

(LÊ O RELATÓRIO E PARECER)

O SR. PRESIDENTE — Está aberta a discussão sobre a tese que acaba de ser comentada pelo sr. professor. Se não houver observações, votaremos separadamente, em primeiro lugar, por razões de ordem e de forma unitária, a primeira tese, da "Incompatibilidade do sistema parlamentar de governo com a forma federativa do Estado."

Diz o relatório — "Somos de parecer, pelas razões citadas que se aprove a tese proficientemente justificada pelo brilhante trabalho do dr. Paulo Brossard de Souza Pinto. O sistema parlamentar de governo é compatível com a forma federativa do Estado, à luz da doutrina e das práticas constitucionais dos povos e também em razão do direito positivo brasileiro."

Peço desculpas ao plenário, pela minha tradução arrevezada. Os srs. congressistas que estiverem conformes com o parecer, mantenham-se sentados como sinal de aprovação. (Pausa)

Está aprovada a tese.

(Votou contra o sr. José Luiz Martins Costa)

O SR. BRUNO DE MENDONÇA LIMA — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o ilustre congressista.

O SR. BRUNO DE MENDONÇA LIMA — O meu voto, sr. Presidente, é no sentido de que o direito positivo brasileiro não permite o regime parlamentar.

O SR. JOSÉ LUIZ MARTINS COSTA — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o ilustre congressista.

O SR. JOSÉ LUIZ MARTINS COSTA — Subscrovo o voto do ilustre professor, Bruno de Mendonça Lima.

O SR. VICTOR RUSSOMANO — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o ilustre congressista.

O SR. VICTOR RUSSOMANO — Sr. Presidente. Parece-me que não há esta pretendida incompatibilidade dentro do sistema federativo brasileiro. Na crítica feita, a suposta incompatibilidade é a de que o sistema parlamentar de governo requer uma centralização que é incompatível, esta sim, com a federação e autonomia dos Estados. Neste sentido é que aprovo o brilhante trabalho do distinto colega autor da tese, que se mostra um erudito e um apaixonado pelo sistema parlamentar.

O SR. ALCIDES DE MENDONÇA LIMA — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o ilustre congressista.

O SR. ALCIDES DE MENDONÇA LIMA — Sr. Presidente. Aceitando o ponto de vista do professor Bruno de Mendonça Lima, quero manifestar que entendo ser teoricamente compatível o sistema federativo com o parlamentarismo. Entretanto, quero ressaltar a minha adesão intransigente ao sistema presidencialista, para não parecer que o meu voto à parte teórica pudesse fazer periclitir a minha vocação presidencialista.

O SR. GIRÃO BARROSO — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o ilustre congressista.

O SR. GIRÃO BARROSO — Voto, sr. Presidente, no mesmo sentido.

O SR. HENRIQUE RUPP JÚNIOR — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o nobre congressista.

O SR. HENRIQUE RUPP JÚNIOR — Meu voto também é no mesmo sentido.

O SR. PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO — Peço a palavra, sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o nobre congressista.

O SR. PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO — Pedí a palavra, sr. Presidente, apenas para um esclarecimento, uma vez que já está a matéria votada.

Quero que fique bem claro que não é objeto da minha tese, nem é das suas conclusões, decidir da conveniência ou inconveniência de um ou de outro sistema de governo, mas apenas estudar a possibilidade, à luz do direito positivo brasileiro, da adoção de um sistema de governo em determinada forma de Estado.

Apenas isto.

O SR. PRESIDENTE — Está aprovada a tese, com os votos em contrário anotados pela Secretaria e com as restrições que acabam de ser formuladas.

O SR. ARMANDO FAY DE AZEVEDO — Peço a palavra, sr. Presidente, apenas para levantar uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o nobre congressista.

O SR. ARMANDO FAY DE AZEVEDO — Como V. Excia., sr. Presidente, declarou que a tese havia sido aprovada com restrições, pergunto-lhe se essas restrições não devem ser tomadas como declarações de voto e tão somente assim, de modo a não implicar em quaisquer restrições ao conteúdo da tese, que, estaria, então, aprovada integralmente.

O SR. PRESIDENTE — Perfeitamente, a tese foi aprovada na íntegra.

A REVISÃO DAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Arno Schilling

1 — Atualidade do tema. 2 — Desdobramento das questões. 3 — Conceito de autonomia política. 4 — A autonomia municipal na Constituição de 1891. 5 — Nas Constituições de 1934 e 1946. 6 — O regime municipal na Argentina. 7 — Um acórdão recente do Supremo Tribunal Federal sobre imunidades de vereadores. 8 — O Município não está para o Estado, como este para a União. 9 — Constitucionalidade do regime de carta própria. 10 — A feitura da Lei Orgânica municipal constitui exercício de poder regulamentar. Distinção entre poder legislativo e poder executivo. 11 — A feitura da Lei Orgânica Municipal resulta do exercício de uma competência, não delegada, mas transferida pelo Estado. 12 — O Município, como autarquia administrativa, e o controle do Estado. 13 — A independência e harmonia dos poderes. 14 — Significação da independência do Poder Judiciário. 15 — Análise do ato de revisão e sua justificação. 16 — Inconstitucionalidade do Estatuto político do Estado de São Paulo. 17 — Constitucionalidade da revisão das leis orgânicas municipais. 18 — Conclusões.

1 — Tema de ardente atualidade é o que diz com a faculdade, que se arroga a Assembléia legislativa do Estado, de revisar as Leis Orgânicas dos Municípios; faculdade assentada na Constituição do Estado, em preceito que atribui ao órgão legislativo estadual a competência exclusiva de rever as leis orgânicas municipais, a-fim de expurgá-las de disposições contrárias à legislação federal ou estadual (Constituição do Estado — art. 46, XVIII).

Qualificando-a de exclusiva, a lei magna do Estado determina que o exercício dessa competência independa de colaboração do Poder Executivo; a deliberação do Poder Legislativo não necessita de sanção, nem é suscetível de veto.