

COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO

Subcomissão do Poder Legislativo

ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA

Às dez horas e quinze minutos do dia vinte e oito de abril de mil novecentos e oitenta e sete, em sala própria do Anexo II da Câmara dos Deputados, reuniu-se a Subcomissão do Poder Legislativo, sob a Presidência do Senhor Constituinte Bocayuva Cunha. Compareceram os Senhores Constituintes: Miro Teixeira, José Jorge, Nelson Wedekin, Henrique Córdova, Farabulini Júnior, Victor Faccioni, Manoel Ribeiro, Jorge Hage, Rubem Branquinho, Vinícius Cansanção, Leopoldo Bessone, Nelson Jobim, Lúcio Alcântara e José Guedes, membros da Subcomissão do Poder Legislativo, e Jutahy Júnior, Nabor Júnior, Carlos Alberto, Sérgio Spada, Mansueto de Lavor, Nelton Friedrich, Messias Góis, Haroldo Sabóia e Mauro Miranda, que não são membros desta Subcomissão. Constatada a existência de **quorum**, o Senhor Presidente abriu os trabalhos, dispensando a leitura da ata da reunião anterior, por ter sido a mesma distribuída aos presentes e, a seguir, aprovada. Anunciou a presença dos convidados para a Reunião de Audiência Pública, destinada ao debate do tema: "Presidencialismo/Parlamentarismo": Senhores Miguel Reale, Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Luiz Pinto Ferreira, Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pernambuco; Sérgio Resende de Barros, Professor de Direito Constitucional e de Direito Administrativo na Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo e César Saldanha, Professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo. Após as exposições desses convidados, seguiram-se os debates, período em que intervieram os Senhores Constituintes José Jorge, Jorge Hage, Rubem Branquinho, Henrique Córdova, Victor Faccioni, Farabulini Júnior e Nelson Wedekin. Com a palavra, o Relator da Subcomissão, Senhor Constituinte José Jorge, destacou a relevância dos conhecimentos apresentados pelos expositores e disse ter ficado evidente um consenso em torno do tema em dois pontos principais: a eleição direta do Presidente da República, que é uma conquista decorrente da mobilização do povo brasileiro; e a não dissolução do Congresso Nacional no sistema parlamentarista. Às treze horas e cinquenta e cinco minutos o Senhor Presidente teve que se ausentar do plenário, passando a direção dos trabalhos ao Senhor Constituinte Rubem Branquinho, Primeiro Vice-Presidente da Subcomissão. **ENCERRAMENTO:** Nada mais havendo a tratar, o Senhor Primeiro-Vice-Presidente, agradeceu a presença dos expositores, assinalando a importância dos subsídios oferecidos, principalmente pela sua atualidade e, por isso, indispensáveis ao êxito dos estudos que a Subcomissão promove. E encerrou os trabalhos às quatorze horas e vinte minutos, convocando reunião extraordinária para hoje, às

dezessete horas, e, nova reunião de Audiência Pública para o dia vinte e nove do corrente, às dezessete horas, quando será debatido o tema: "Prerrogativas do Poder Legislativo", com a participação dos ex-Presidentes da Câmara dos Deputados, Senhores Célio Borja, Nelson Marchezan e Flávio Márcilio. As notas gravadas, depois de transcritas, farão parte destes registros, publicando-se a sua íntegra no Diário da Assembleia Nacional Constituinte. E, para constar, eu, Maria Linda Moraes de Magalhães, lavei a presente ata que, após a sua leitura e aprovação, será assinada pelo Senhor Primeiro-Vice-Presidente, no exercício da Presidência, Constituinte Rubem Branquinho.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Vamos dar início a nossa reunião de hoje. Inicialmente, vou solicitar à secretária que faça a leitura da Ata. Com a palavra o Deputado Miro Teixeira.

O SR. CONSTITUINTE MIRO TEIXEIRA — Sr. Presidente, peço dispensa da leitura da ata.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Com a concordância dos demais membros da Comissão, está dispensada a leitura da ata, que será dada como aprovada.

Hoje temos a honra e o prazer de receber, em audiência pública, personalidade das mais ilustres, de grandes conhecimentos e de notável saber jurídico, catedráticos do nosso País. É com muita honra que recebemos o Dr. Miguel Reale, professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, ex-Reitor da Universidade de São Paulo, Presidente do Instituto Brasileiro de Filosofia, membro da Comissão de Estudos Constitucionais, Presidente e Relator-Geral da Comissão Elaboradora do Projeto do Código Civil. Convidamos, e aqui temos a honra de recebê-lo, também o Dr. Luiz Pinto Ferreira, Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Recife, da Universidade Federal de Pernambuco, ex-Diretor da mesma Faculdade, ex-Senador Federal, membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Recebemos aqui o não menos eminente Dr. Sérgio Rezende Barros, professor de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Faculdade Metropolitana Unida, em São Paulo, e das Faculdades de Direito de Bauru e de Itu. Finalmente, recebemos também o Dr. Cesar Saldanha, Presidente do Centro Cultural, Movimento Parlamentarista e da Frente Parlamentarista Nacional, pós-graduado em Política do Desenvolvimento na Inglaterra, mestre e doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo e professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo. Conforme entendimento prévio que tivemos, inclusive com os ilustres conferencistas e debatedores, a Mesa decidiu que um tempo inicial de 20 minutos, prorrogável até 30 minutos, seria o ideal para a exposição de cada um dos nossos ilustres convidados. Tenho o prazer, se não houver nenhuma intervenção do plenário, de dar a palavra ao primeiro debatedor, o Prof. Miguel Reale. A Subcomissão do Poder Legislativo considera que esta contribuição que estamos recebendo é realmente um evento da maior importância para os nossos trabalhos.

O SR. MIGUEL REALE — Exmº Sr. Presidente, Deputado Bocayuva Cunha, ilustres Deputados

Constituintes, meus caros colegas de trabalho, minhas senhoras e meus senhores, o tema presidencialismo e parlamentarismo é por demais vasto para, evidentemente, ser compendiado num breve prazo de 20 ou 30 minutos. Mas o que importa é a sùmula ou a síntese do pensamento. Antes de apresentar propriamente a minha fórmula ou sugestão, que consiste num semipresidencialismo, desejo fazer algumas prévias considerações, porquanto estou convencido, como Jean Batista Vico, de que não se pode conhecer bem um fato humano sem se indagar da sua origem e da sua gênese. Desde logo, a primeira observação a se fazer é quanto ao modo como o presidencialismo e o parlamentarismo vêm sendo elaborados. O presidencialismo surge pronto e acabado num determinado momento da História. O presidencialismo surge em 1887, após praticamente 120 dias de reunião da comissão elaboradora dos famosos fundadores, já com um texto definitivo, enxuto até certo ponto, e que tem a caracterizá-lo o fato de ser um documento expresso, uma carta, porque resultava de duas circunstâncias fundamentais: uma de natureza histórica, que era a passagem de uma confederação para uma federação, o que importava na formulação de um pacto de governo; a segunda, de natureza ideológica ou doutrinária em razão da formação calvinista puritana daqueles que participavam dessa reunião, levando, portanto, um texto escrito. Já o parlamentarismo assim não surge. O parlamentarismo é o produto de uma longa elaboração histórica. De tal maneira isso ocorre que ainda hoje em dia o parlamentarismo inglês, por exemplo, está em evolução. A idéia, por exemplo, de que o Primeiro-Ministro deve corresponder à maioria do Congresso é, das últimas décadas do século, o que demonstra que o parlamentarismo não é o resultado de uma expressão intencionalmente escrita, mas o produto de algo de plácido ao longo da experiência constitucional britânica. E a razão pela qual aqueles que criticam a Constituição brasileira do Império, por não ter elaborado o parlamentarismo, praticam um anacronismo porque naquela época em que a Constituição brasileira foi outorgada ainda não havia parlamentarismo plenamente desenvolvido. Ele foi-se desenvolvendo ao longo do século passado. Mas a minha posição a esse respeito é que devemos evitar soluções extremadas. Nem o presidencialismo puro de um lado, nem o parlamentarismo clássico de outro. Portanto, não vem corresponder às condições e às conjunturas não só ideológicas, mas político-sociais e econômicas do País. Vivemos num país em que evidentemente não há, como todos nós somos obrigados a reconhecer, estruturas partidárias permanentes e, sobretudo, diversificadas segundo os seus programas e suas ideologias. Alega-se, e com razão, que esse é um dos resultados do presidencialismo. O presidencialismo tem sido, sem dúvida, um dos empecilhos na formação dos partidos políticos. Porém, não devemos levar esse argumento muito longe e reconhecer que o parlamentarismo não faria surgir, de uma hora para outra, partidos com essas características. Então, nessa matéria devemos atuar com prudência. Não passar, desde já, do que se refere a regime de poder, de uma solução zero para uma solução cem, mas procurar uma solução transitória que nos habitue paulatinamente a uma solução que brotará da

nossa própria experiência parlamentar. De acordo com a minha tese é imprescindível, na situação atual do País, alterar-se o regime presidencialista. O regime presidencial brasileiro, apesar de certas concessões já feitas ao parlamentarismo, como o comparecimento dos ministros perante o Congresso e outros exemplos dessa natureza, ainda concentra em demasia poderes nas mãos do Presidente da República, não só sobrecarregando excessivamente o chefe do Executivo, como também o colocando à margem do Poder Legislativo. Os dois poderes vão separados; nem sequer paralelos são e vão marchando em uníssono. Portanto, há uma discrepância de ritmo e de atuação entre os dois poderes. Então é necessário estabelecer, no meu modo de entender, uma correlação. Na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais surgiu uma expressão, aliás proposta por mim, que seria chamada: o dualismo de complementariedade. O dualismo de complementariedade, porém, pode ser estudado e posto de duas maneiras: o dualismo de complementariedade entre dois chefes de Estado, o chefe de Estado da soberania estatal, que seria o Presidente da República, e o outro chefe de Estado, que seria o chefe do Governo propriamente dito, o Primeiro-Ministro ou o Presidente do Conselho. Esta é a fórmula adotada pela Comissão Afonso Arinos: a de um semiparlamentarismo. Eu considero esta foram a de um semiparlamentarismo. Por quê? Porque, na concepção de Afonso Arinos, em primeiro lugar, há uma proposta de um primeiro-ministro tão-somente à Câmara dos Deputados e não ao Congresso e, se houver rejeição do primeiro nome, o Presidente da República oferece um segundo e, na segunda rejeição, a câmara dos Deputados teria a faculdade e a competência de eleger, de escolher livremente o Primeiro-Ministro. Ora, a crítica que eu faço a essa solução parlamentarista ou semiparlamentarista da Comissão Arinos à qual pertenci, é que ela não leva em conta o fato de estarmos diante de um ponto fundamental, que é a eleição do Presidente da República de maneira direta e secreta, o sufrágio universal, que é direto e secreto. Então o Presidente da República, para se eleger Presidente da República, já apresentou naturalmente ao seu eleitorado o seu plano de governo, o seu plano de ação, já colocou perante a Nação determinadas diretrizes que deverão compor a sua atuação como Chefe do Executivo. Ora, como é possível conciliar-se, de um lado, a existência de um Presidente da República eleito pelo sufrágio universal e que no primeiro momento recebe, imposto pela Câmara dos Deputados, um Primeiro-Ministro que não corresponda a seu plano, plano este aprovado pelo eleitorado quando o elegeu? De maneira que há, na proposta da Comissão Arinos, uma contradição que não pode ser de maneira alguma por mim aceita. Este é o ponto de vista também de meu filho Miguel Reale Júnior. O texto que vou ler é um binato; é um texto escrito a quatro mãos, que pretende caracterizar o seguinte. "O Presidente da República não perde a sua característica de chefe de Estado e chefe de Governo; porém, entre o chefe do Governo e o Congresso Nacional de complementariedade, através da figura do Primeiro-Ministro. O Primeiro-Ministro surge como auxiliar principal do Presidente da República, em segundo lugar é elemento ou figura de mediação entre o Executivo e o Legislativo. Como é que

se estabelece essa figura fundamental de Primeiro-Ministro, que não é, portanto, o Primeiro-Ministro do parlamentarismo tradicional, mas seria um Ministro com a capacidade de coordenar, de orientar e de supervisionar o plano de governo na sua exequibilidade? Aqui vou passar a ler, porquanto a leitura torna mais precisa a enunciação da matéria, como se desenrola essa formação do governo no semipresidencialismo. Em primeiro lugar, o plano de governo é elaborado pelo Conselho de Ministros sob a presidência do Presidente da República.

O Conselho de Ministros é formado pelo Presidente, o Primeiro-Ministro e todos os Ministros de Estado. Portanto, o plano de governo é formado em Conselho. Não é elaboração pessoal do Presidente, mas sim um Conselho. Mas como os Ministros são de nomeação dele, naturalmente já existe aí uma harmonia entre aquilo que o Presidente pregou enquanto candidato e aquilo que vai realizar enquanto Presidente.

Em segundo lugar, cabe ao Primeiro-Ministro, como elemento de mediação entre o Executivo e o Legislativo, apresentar o plano de governo ao Congresso Nacional, em sessão conjunta da Câmara e do Senado.

Como se está vendo, há aqui um ponto fundamental, não há uma vinculação apenas entre o Presidente, de um lado, e a Câmara dos Deputados, mas é entre o Presidente da República e o Congresso Nacional por inteiro, Congresso Nacional este em sessão conjunta formado, pela Câmara dos Deputados e pelos Senadores, cada um com direito a um voto.

Em terceiro lugar, o Primeiro-Ministro é de nomeação do Presidente da República, obedecida a seguinte tramitação:

Após consulta aos presidentes dos partidos políticos que formam a Maioria parlamentar, o Presidente da República indica ao Congresso Nacional o Primeiro-Ministro, que poderá ou não ser parlamentar. A aprovação dá-se por maioria absoluta, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, enquanto no parlamentarismo clássico é apenas a Câmara dos Deputados que participa dessa aprovação, porque existe, em contrapartida da possibilidade de um conflito, a dissolução da Câmara. Nós não aceitamos a dissolução do órgão legislativo. Entendemos que a estrutura brasileira é tão complexa que a dissolução de uma Câmara dos Deputados viria criar uma situação de suspense, de uma crise que se prolongaria pelo País, criando uma inquietação muito grande. O importante é estabelecer ligação entre os dois Poderes sem avançarmos até o ponto da dissolução. A dissolução é típica do parlamentarismo. É por isso que estou chamando essa solução de semipresidencialismo, porque exclui de maneira taxativa a dissolução da Câmara dos Deputados, como existe ainda no sistema português, que para mim não é semipresidencialista, mas sim semiparlamentarista.

Rejeitada a primeira indicação, o Presidente da República fará uma segunda indicação. Se essa segunda indicação for rejeitada, ocorrendo nova rejeição, aí o Presidente da República poderá, após consulta aos partidos políticos — sempre se pressupõe uma correspondência entre o Executivo e o Legislativo — indicar livremente o Primeiro-Ministro. Quer dizer, sempre a última pala-

vra cabe ao Presidente da República, e não à Câmara dos Deputados, como está no projeto Afonso Arinos. É prevista a moção de censura — este é o ponto fundamental — e se estabelece a possibilidade de o Congresso ir acompanhando a atuação dos Ministros enquanto órgãos administrativos. Hoje em dia os Ministros permanecem intocáveis. Nós temos assistido no Brasil, em várias épocas, tanto no regime militar como atualmente, à persistência de Ministros que decaíram da confiança popular, decaíram da confiança do Congresso, e, no entanto por motivos que não cabe aqui analisar, às vezes por mera simpatia pessoal, não são substituídos e continuam a exercer a sua função. No Brasil, aliás, tem acontecido uma coisa muito curiosa. Um candidato a Ministro levanta uma tese contra um Ministro atual, sustentando x, y e z, depois prega e realiza o seu programa, fracassa na sua execução e depois, em lugar de ser mudado o Ministro, é o mesmo Ministro que volta a fazer o programa do outro. Portanto, há uma falta de coerência entre atuação pessoal e atuação programática. Na concepção semipresidencialista, o Congresso, por maioria absoluta, pode aprovar uma moção de desconfiança, quer em relação ao Primeiro-Ministro, quer em relação a qualquer dos Ministros de Estado. E o Presidente da República, à vista do pronunciamento do Congresso, é obrigado a substituí-lo. Não pode invocar simpatia, nem confiança pessoal. Aí existe, sem dúvida alguma, a interferência do Conselho e do Congresso Nacional, na produção dos negócios administrativos. Quer dizer que o Ministro de Estado tem a sua atuação acompanhada diretamente pelo Congresso, de tal maneira que, quando decai da sua confiança, não é mais mantido somente pela vontade do Presidente da República. É prevista, escrevo aqui, a moção de censura, por parte do Congresso, ao Primeiro-Ministro ou a qualquer outro titular, importando, se aprovada, na respectiva substituição. Tal moção de desconfiança, todavia, somente poderá ser apresentada seis meses após a nomeação porque, de outra maneira, não teremos sequer um problema de experiência. Seria um absurdo que, nomeado um Ministro no dia 6 de janeiro, por exemplo, logo no dia 15 de janeiro aparecesse uma moção de desconfiança sem ter-lhe sido dada a oportunidade de demonstrar a exequibilidade e o benefício de seu programa. Tal moção de desconfiança, portanto, somente poderá ser apresentada seis meses após a nomeação. Com isso garantem-se a continuidade e a eficácia administrativa, porque precisamos pensar que é preciso tirar dos dois regimes clássicos aquilo que eles possuem como virtude. Qual é a virtude do presidencialismo, tão apregoada? É a eficácia, é a efetividade do mando, da decisão. E qual é a virtude do parlamentarismo? É a maior adequação à opinião pública. É o caráter mais democrático do poder e do seu exercício. Então vamos combinar as duas virtudes; a virtude do presidencialismo e a virtude do parlamentarismo, mas sem avançarmos para as e incompatíveis, a meu ver, com a situação e com as características territoriais brasileiras e programáticas da própria formação da nossa gente. Enquanto não confirmada a nomeação do Primeiro-Ministro, e durante o período em que há uma vacância ministerial, o Presidente da República assume transitoriamente, porque está marcado um prazo para a indicação dos novos Minis-

tros. Mas o Presidente da República assume em sua totalidade e nomeia Ministros interinos ou pede que os Ministros antigos aguardem em seus postos a escolha dos novos. É uma prática seguida em vários lugares. Ao Primeiro-Ministro compete o quê? Compete o exercício das funções de controlador da ação governamental, de coordenador da atuação dos Ministérios com o fim de executar o Plano de Governo e de executar todos os atos e funções que lhe forem delegados pelo Presidente da República. Ele, sendo o auxiliar imediato do Presidente da República, poderá compartilhar com ele da execução da Administração Pública e da condução dos serviços fundamentais do Estado. Por ter a sua indicação, como regra, aprovada pelo Congresso Nacional, é o Primeiro-Ministro o elemento de mediação entre o Presidente da República e o Legislativo, razão pela qual deve ser ouvido. O Primeiro-Ministro tem esta outra obrigatoriedade. O Presidente da República tem o processo legislativo; tem o início do processo legislativo, mas não o tem unipessoalmente. Ele tem que dar início ao processo legislativo ouvido o Primeiro-Ministro. Então, esse elemento mediador participa do ato fundamental da vida democrática, que é a feitura da lei, que é o estabelecimento das normas imperativas que deverão dirigir e orientar a atuação pública e privada. Então, o Primeiro-Ministro participa da elaboração da iniciativa das leis. O Presidente da República não poderá enviar projeto de lei sem ouvir o Primeiro-Ministro. É um elemento de mediação, razão pela qual ele deve ser ouvido, primeiro, no caso de iniciativa do projeto de lei; segundo, no caso de pedido de revisão. Aqui há uma proposta que faço. Nós temos, hoje, em matéria de processo legislativo, apenas duas hipóteses: ou aprovação ou veto. Com isso nos afastamos do modelo norte-americano, que prevê uma segunda hipótese, que é o pedido de revisão. Por que perder todo um processo legislativo que pode ser útil economicamente e culturalmente válido? O Presidente da República declara que poderá aprovar uma lei, desde que alterados tais ou quais pontos. É um pedido de revisão do processo legislativo e não o veto. O veto é um não, puro e simplesmente, parcial ou total. O outro é um pedido de revisão. Então, no processo legislativo haveria este instituto. Esse é um assunto à margem do tema principal do qual estamos tratando, mas que daria competência ao Primeiro-Ministro para manifestar-se também não só sobre a iniciativa das leis, mas sobre o pedido de revisão e o veto. Visando sempre à permanente correlação entre o Executivo e o Legislativo, atribui-se ao Primeiro-Ministro, a função de acompanhar a tramitação dos projetos de lei em cooperação com o Ministro a cuja Pasta estiver afeta a matéria legislativa.

No item 9º, o Primeiro-Ministro pode ser exonerado livremente pelo Presidente da República, que em 10 (dez) dias deverá indicar-lhe o substituto.

No item 10º, os Ministros de Estado, serão nomeados e exonerados livremente pelo Presidente da República, ouvido o Primeiro-Ministro, o que quer dizer que, o Primeiro-Ministro participa da composição do Ministério. Daí a sua importância. É uma autoridade que foi aprovada, que foi nomeada com aprovação no Congresso, que interfere na composição do Ministério. Então, há uma correlação entre legislativo e Executivo na própria composição ministerial, porquanto o representant-

te, o mediador dos dois Poderes está presente nesse momento fundamental, que é a composição do Ministério.

Os Ministros de Estado serão nomeados e exonerados livremente pelo Presidente da República, ouvido o Primeiro-Ministro, devendo ser substituídos no caso de moção de censura, aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Finalmente, embora à margem do tema fundamental, mas como se trata de competência do Presidente, do Vice-Presidente e do Primeiro-Ministro, está prevista na nossa estrutura um Conselho da República, um Conselho Constitucional, que é formado pelos Presidente da República, Vice-Presidente da República, Primeiro-Ministro, Ministro da Justiça, Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Líder da Maioria na Câmara e Líder da Maioria no Senado. Este Conselho de Estado é que vai opinar em momentos graves da situação nacional, como, por exemplo, para a decretação de Estado de Alarme **ad referendum** do Congresso, ou então, do pedido de Estado de Sítio, previamente, ao Congresso Nacional. É a criação de dois sistemas de segurança do Estado, porquanto o Estado de Sítio é uma arma muito pesada para atender às conjunturas do mundo contemporâneo, exigindo-se processos mais plásticos, sem ir ao extremo da situação francesa do art. 15. Devemos pensar que todas as Constituições, como a portuguesa, a espanhola e assim por diante, têm duplo processo de defesa. E o Primeiro-Ministro interfere como membro deste Conselho; Ele compõe o Conselho. Penso que com isso atingi o máximo do que poderia expor em breve tempo, para mostrar que, dessa maneira, daremos o primeiro passo, o primeiro passo prudente de conformidade com as possibilidades que vejo adequadas à situação nacional e, em seguida, a própria experiência irá estabelecendo as correções necessárias, pois pouco importa se amanhã venha a ser necessária uma emenda para aumentar ou diminuir o poder do Primeiro-Ministro. O perigoso, a meu ver, é passarmos de zero a cem. É passarmos para um sistema que venha a exagerar uma solução e criar conflitos permanentes na estrutura e na organização do Estado. Muito obrigado pela atenção. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Eu gostaria de agradecer ao eminente Prof. Miguel Reale e fazer uma consulta ao Plenário. Os Constituintes gostariam de questionar, enfim, fazer alguma indagação ao Prof. Miguel Reale agora ou ao final das quatro exposições? (Pausa.) Ao final das quatro, parece-me também melhor.

A Mesa agradece, em nome do Plenário, ao emérito Prof. Miguel Reale.

O SR. CONSTITUINTE MIRO TEIXEIRA — Só para um esclarecimento, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Tem a palavra V. Exª

O SR. CONSTITUINTE MIRO TEIXEIRA — O Prof. Miguel Reale não permitiria que nós xerografássemos o seu texto para distribuição aos membros da Comissão?

O SR. MIGUEL REALE — O texto já está na Secretaria.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Convidamos a assumir o lugar de conferencista o Prof. Luiz Pinto Ferreira.

Com a palavra o Prof. Luiz Pinto Ferreira.

O SR. LUIZ PINTO FERREIRA — Exmº Sr. Presidente, Constituinte Bocayuva Cunha. Exmº, Srs. Constituintes e expositores, minhas senhoras e senhores, atualmente várias opções são utilizadas nos regimes políticos contemporâneos, soluções práticas, aclimatadas ao mundo ocidental, deixando à margem as estruturas que se encontram nos países socialistas. Essas soluções servirão de roteiro para os nobres Constituintes, porque o Estado é uma experiência social, humana e nacional. E, certamente, a experiência humana, internacional e nacional servirá de semente para a construção do Estado brasileiro, que será aperfeiçoado pela obra dos Constituintes.

Essas opções são as seguintes: o parlamentarismo clássico, que nasceu e foi-se desenvolvendo pela prática, pelos costumes, pela experiência; o presidencialismo, que, por assim dizer, nasceu quase que acabado, da obra sem dúvida alguma importante da Convenção Constitucional Norte-Americana, que em quatro meses a elaborou. Depois, estas duas variantes, ora um semipresidencialismo, ora um semiparlamentarismo, de acordo com o peso que se dá ou ao Presidente da República ou ao Parlamento, especialmente a Câmara Baixa, com soluções que são adotadas de modo diverso pelas Constituições contemporâneas.

No Brasil, penso, sinceramente, que é difícil para a opinião pública que se retire aquele posicionamento tradicional que vem desde a Primeira República, quando Júlio de Castilhos propunha a eleição direta do Presidente, contrariando, inclusive, a posição do Governo Provisório, que era por uma eleição indireta. Penso que é difícil tirar da opinião pública esta rota de um presidente eleito diretamente pelo povo, porque é tradição histórica, e a opinião pública não receberia a contento que se cortasse esse pensamento. Então, isso leva a conclusão de talvez se modificar um pouco a maneira como é eleito o Presidente da República. E, nesta hipótese, é de se lembrar que há a influência muito ponderável e segura de algumas constituições, influência que está operando no sentimento e no raciocínio de professores, acadêmicos e Constituintes a idéia de uma eleição do Presidente da República em dois turnos. Geralmente se pensa que esta orientação vem da França, com a sua Constituição de 1958. Contudo, a eleição em dois turnos vem de antes da Constituição da Áustria, de 1920, revisada posteriormente, em que se admitia que o Presidente da República Federal da Áustria fosse eleito diretamente pelo sufrágio universal em dois turnos. Quando o candidato mais votado não alcançasse a maioria absoluta no primeiro turno, os dois primeiros colocados seriam reapresentados, para que fosse vitorioso aquele que conquistasse a maioria no segundo turno. Também a Constituição da Áustria teve uma outra solução que não se encontra na Constituição da França. Ou seja, de que quando houvesse uma rota de colisão entre o Primeiro-Ministro, o Presidente e a Câmara dos Deputados, com outro nome que lá existe, então, o Presidente da República e o Ministro teriam o poder de convocar o **referendum**, para que este decidisse se

era favorável à dissolução da Câmara ou à permanência do Ministério. Este **referendum** seria um modo de complementar uma possível dissolução. É o que se encontra no texto da Constituição da Áustria e também na Constituição da República Espanhola de 1931, em que as disputas entre o Governo e o Parlamento seriam ou decididas através da moção de censura, da queda do Gabinete, ou seriam decididas pela dissolução da Câmara, ou ainda através de uma consulta ao povo, que é o órgão da soberania nacional e teria competência de, sem a dissolução, promover a rota a ser encaminhada.

De modo que a Constituição da França, retirando o problema do **referendum**, *e praticamente análoga, com o que eles chamam de **ballottage** que significa desempatar. Assim, o segundo turno iria desempatar justamente a eleição. Esta eleição direta, como se sabe, já vinha da Constituição Alemã de 1919, sobretudo, por influência de Max Weber, que muito influenciou a sua textura e que pretendia, com suas idéias, criar um presidente eleito diretamente pelo povo, como uma espécie de líder carismático, usando aquela sua expressão predileta, um presidente que fosse também, além de chefe de Estado, um guia nacional que estivesse enraizado na opinião pública com seu carisma, seu prestígio, e sua influência.

Tenho a impressão de que, em princípio, não se deve modificar a maneira de eleger o Presidente, que deve ser direta, e mantido o cargo de Presidente. Porém, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, há um problema que sempre causa uma inquietação na opinião pública brasileira e que está também baseado em nossa História. É que a nossa Presidência tende a ser uma Presidência imperial. É a designação dada por Schlessinger numa obra com o título "A Presidência Imperial", isto é, mantendo a hipertrofia do Poder Executivo, que pode, ocasionalmente — e na América Latina não é ocasionalmente, é com frequência — levar ao cesarismo, ao bonapartismo, às ditaduras, aos golpes de Estado. Então, é indispensável que, embora conservando a Presidência da República — e este órgão do governo é eleito diretamente — se coloquem também algumas normas de contenção a que ela venha a expandir demansadamente o seu poder. Qual é a história política do Brasil-Império? A nossa história política é a de uma hipertrofia do Executivo; sempre foi, no Império e na República.

Fala-se muito da experiência parlamentar do Império. Porém, como se sabe, a Constituição do Império não admitiria o parlamentarismo, que foi criado pelos costumes, aos poucos, sobretudo quando houve aquela polêmica política, muito séria entre dois eminentes homens públicos da época, o Regente Feijó e o grande político mineiro Bernardo de Vasconcelos. Bernardo de Vasconcelos, com a maioria que conduzia e através de sua oratória — foi até chamado o Mirabeau brasileiro — obrigou o Regente Feijó a mudar de Ministério e convidá-lo para ser o Ministro que dirigia o Império, porque, na época, não havia ainda sido criado o cargo de Primeiro-Ministro, o que só ocorreu em 1847. O que diziam os comentaristas da época, como Itaboraí, que foi, duas vezes Primeiro-Ministro? Ele dizia que, no Brasil, o monarca reinava, governava e administrava. Saraiva, que foi também duas vezes, Primeiro-Ministro, fa-

lava de ditadura do Imperador, e Joaquim Nabuco, numa obra clássica de História Política brasileira, historiando o cenário político do Brasil no Segundo Reinado, principalmente, dizia, em sua obra "Um Estadista do Império": "Antes de tudo, a vontade é do Imperador; opor-se a ela é renunciar ao poder". É o que está escrito na obra de Joaquim Nabuco. Também deve-se levar em conta que Zacarias, a grande figura da política imperial, apesar da sua sabedoria política, nunca teria conseguido seus postos de destaque, se não fosse a sua peculiar afeição e também o seu atendimento aos pedidos do Imperador. Não era norma que o Rei reinava, mas não governava; a norma era que ele reinava, governava e administrava. De outro lado, também é de se levar em conta o descompasso entre um parlamentarismo brasileiro inicial e o da Europa. Por exemplo, o Imperador dissolveu dez vezes a nossa Câmara Baixa. E, sempre que a dissolvia, vinha com a maioria favorável a ele, isto é, o eleitorado era levado como um rebanho justamente àquela posição de apoiar o governo. E qual o contraste com a Inglaterra? Na Inglaterra, na época de Phil, em 1834, e de Lord Melbourne, em 1843, quando quiseram dissolver a Câmara, o eleitorado mostrou uma maioria hostil ao Ministério. E ele teve de cair para dar margem a outro Ministério. De outro lado, ainda há o caso, também no Brasil, da sucessiva queda de gabinetes no Império. Desde a criação do cargo de Primeiro-Ministro, no Império, de 1847 até 1889, o Brasil teve trinta e dois Ministérios, com uma média de seis por mês, sendo que o mais longo foi a do Visconde de Rio Branco, quatro anos, e o mais breve foi um dos Gabinetes de Zacarias, que teve duração de três dias. E vi também uma coisa interessante: é a prevalência do Nordeste na política brasileira. Pernambuco, por exemplo, deu vários Ministros, como o Marquês de Olinda e João Alfredo; Minas deu vários Primeiros-Ministros, como, na hipótese, Ouro Preto, Lafayette e tantos outros; São Paulo deu dois. A Bahia, porém, foi quem deu mais Ministros: um Saraiva, um Dantas, um Ferraz, cerca de doze Primeiros-Ministros e cerca de trinta e dois Ministros mantendo-se a prevalência do Nordeste por causa da economia do açúcar, enquanto que na República havia até outra prevalência, porque a economia cafeeira prevaleceu superior à do açúcar. E vem ainda a prevalência mineiro-paulista no poder. É importante assinalar que, como regra de contenção do presidencialismo, pode ocorrer a divisão entre um Chefe de Estado, que é o Presidente da República, e o Chefe de Governo, que é o Ministério com o Primeiro-Ministro. E então vem justamente toda aquela gama, todas aquelas nuances para saber como se contrabalança a posição do Parlamento, isto é, da Câmara Baixa com respeito ao Ministério. E para isso soluções foram propostas, inclusive, a da Comissão Afonso Arinos, já exposta anteriormente, e sobre a qual, por brevidade de tempo, não vou-me alongar. Eu apenas exporia aqui uma solução como modelo comparativo, porque creio que o Brasil não deve estar imitando tudo quanto é texto constitucional, mas deve ter imaginação criadora para avançar no futuro. É texto constitucional da Alemanha de Bonn, de 1949. A solução é a seguinte: o Presidente da República propõe o nome do Chanceler, o Primeiro-Ministro, à Câmara Baixa, que lá chamam de Parlamento. Então, o Parla-

mento, por maioria absoluta, aprova esse nome, se for o caso, e o encaminha à nomeação presidencial. Contudo, se não aprovar, e dentro do prazo de quinze dias, pode o Parlamento eleger um Primeiro-Ministro com maioria absoluta. Por isso é que a Constituição da Alemanha se chamaria mais de semiparlamentarista e não semipresidencialista, porque o peso da decisão está no Parlamento e não no Presidente. Então, se é eleito por maioria absoluta, tudo ocorre normalmente, mas se não há, no segundo escrutínio, uma eleição por maioria absoluta, então, a Câmara pode eleger um Primeiro-Ministro com maioria simples. Então, vem a função do Presidente: ou ele aceita este Primeiro-Ministro com maioria simples, ou então dissolve a Câmara e convoca novas eleições. De sorte que na Alemanha existe, de certo modo, essa prevalência dada ao Parlamento, o que significa que lá se segue um semiparlamentarismo. Duverger de certo modo confunde as expressões semipresidencial e semiparlamentar. Acho que há uma diferença. É semiparlamentar quando o peso está nas mãos do Parlamento, e é semipresidencial quando o peso está nas mãos do Presidente da República. Então, no Brasil, tenho a impressão de que a solução mais adequada é, de certo modo, dar mais peso ao Presidente da República, como é tradicional, que poderia indicar o Primeiro-Ministro, ou então, na que a Câmara o indicasse. E também há uma proposta que apresentei seria a de, em caso de divergência muito grande, se recorrer a um **referendum**, a um plebiscito para saber, através da opinião pública, qual seria o órgão a cair, o Ministério ou a Câmara dos Deputados. É interessante também salientar que no Brasil, como disse há pouco — e daí essas normas de contenção — é indispensável que haja um presidencialismo freado, na expressão de Lowenstein, ou então um semipresidencialismo, que está mais ajustado às nossas condições históricas contemporâneas. Porque, como se sabe, uma aventura política como o parlamentarismo clássico numa época de crise econômica poderia levar a Nação à crise, que seria atribuída ao parlamentarismo, quando na verdade seria mais à situação econômica do País, que está em crise. Seria uma aventura política também fazer um modelo puro, desconectado da nossa realidade. É interessante salientar que no Brasil o Presidente tem tido uma influência muito grande. É a hipertrofia do Poder Executivo, razão pela qual um dos mais consagrados mestres do Direito brasileiro, Pontes de Miranda, chamava o Presidente da República "o monarca a curtas prestações". Compreendo perfeitamente, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, que a evolução do Brasil é, de certo modo, inversa à da França. Na França ocorreu uma anarquia parlamentar durante a Terceira e a Quarta República, tanto assim que Jules Ferri um grande político francês, dizia: "o grande perigo que corre a Terceira República é a anarquia parlamentar". E então, é preciso evitar essa anarquia parlamentar, anarquia como em consequência da qual, durante a Terceira República, de 1875 a 1940, houve cento e dez gabinetes, com a duração média de oito meses para cada um, isto é, mais breve do que os que existiram no Brasil. Então, o importante era justamente impedir que esta anarquia parlamentar florescesse e se criasse um modelo em que fosse possível haver um Presidente com mais força, e daí o mo-

delo da Constituição de 58, com o Presidente mais fortalecido, porque saía das urnas, da opinião pública, do povo, e também, além disso, porque vinha de um contexto histórico, que foi o da Constituição de 48, que permitia a eleição direta do Presidente fortalecido em 58, quando a Constituição foi, inclusive, levada para um plebiscito, a Constituição "degaulista", na época assim chamada e que foi aprovada por 78,5% da população, do eleitorado. Então, deu-se ao Presidente da República, na França, um poder muito grande. É justamente um poder que, a Constituição da França admite. O Presidente tem poderes isolados, como de mandar mensagens para a Câmara Baixa, tem o poder de dissolução parlamentar. E ele não está adstrito, nesta dissolução parlamentar, ao **referendum** da Câmara. Ele apenas ouve o Presidente da Câmara, mas sem estar obrigado a seguir a opinião da Câmara. Ele ouve e pode, se quiser, dissolver o Parlamento. O poder de dissolver a Câmara independe de **referendum** ministerial, como também tem o poder de dissolução nuclear, e tem também ainda poderes outros que ele exerce sem **referendum** ministerial, que a Constituição da França discrimina, enumerando aqueles casos em que o Presidente pode agir sem **referendum** ministerial. Mas como também é importante na França o Primeiro-Ministro, num regime de co-responsabilidade, então se criou aquilo que se chamou regime de coabitação, em que há duas forças que agem constantemente para a realização da política nacional. No Brasil, confesso sinceramente, não sou favorável à dissolução da Câmara dos Deputados. Como se sabe, a dissolução é uma arma muito profunda. O Presidente da República já é uma figura que tem muita força, como temos observado durante a história política brasileira. Possivelmente vai-se até atribuir ao Presidente o poder de baixar decretos-leis, que no Brasil têm sido um instrumento autoritário, enquanto que em outros países como na França é quase uma delegação legislativa, e na Itália está consubstanciado de outra forma na Constituição. Então, o Presidente tem uma força tão grande, tem o poder de expedir decretos-leis, tem o poder de dissolver a Câmara dos Deputados. Ficam muitos poderes em suas mãos, o que não acho muito apropriado, porque isto pode ser uma política condizente ao bonapartismo, ao cesarismo. A norma de contenção poderia ser imaginada pelos Constituintes para ver até que ponto não seria viável criar uma estrutura que não fosse só imitando os demais países, porque é próprio do parlamentarismo clássico o poder de dissolver a Câmara Baixa. Mas como não estamos cogitando de um parlamentarismo ou de um presidencialismo, mas de uma forma intermediária, em que se conservasse a tradição brasileira do Executivo eleito pelo povo, seria o caso de se permitir, na ocasião, que fosse resguardada a soberania do Poder Legislativo. Levando-se em conta que o Poder Executivo é o mais forte e que o Legislativo é um Poder desarmado, assim como o Judiciário — que, hoje em dia, não pode atender, por circunstâncias determinadas, àquilo que a população quer; a justiça rápida, o juiz independente — é indispensável que realmente não se coloque um Deputado nesta atribuição de estar correndo para eleições constantes. Talvez fosse mais viável fazer como na América do Norte: mandato de dois anos. Dar ao Presidente da República o poder

de dissolução da Câmara creio que é dar-lhe uma atribuição muito poderosa. Na França da Terceira República havia até uma coisa interessante: era uma República Parlamentar. Era próprio dela dissolver a Câmara Baixa e, às vezes, até a Câmara Alta. Mas o que fez o Constituinte da Terceira República? Só permitia a dissolução da Câmara Baixa desde que houvesse a concordância do Senado, e não apenas sua audiência. Por isso é que — vejam bem, Sr. Presidente, Srs. Constituintes — a história política francesa não registra, de 85 até 40, nenhuma dissolução da Câmara Baixa, quando no Brasil houve inúmeras no Império.

Gostaria ainda de dizer que nosso presidencialismo não deve ser tão rígido como tem sido. Eu apontaria um exemplo: depois da Constituição de 46, duas Constituições estaduais, a saber, do Ceará e do Rio Grande do Sul, entenderam que a nomeação do secretariado, no Ceará, fosse submetida à ratificação da Assembléia Legislativa. A Constituição do Rio Grande do Sul pretendia que a demissão do secretariado fosse submetida também à Assembléia Legislativa. Isso foi levado ao conhecimento da nossa egrégia Corte e tido como inconstitucional, porque se adotou um regime muito rígido. As Constituições estaduais deveriam seguir aquele modelo uniformemente estabelecido na Constituição Federal. Mas vejamos como é a situação em outros países. Examinemos aqui a situação norte-americana, com seus cinquenta Estados. No Arizona, por exemplo, o Governador nomeia seu secretariado, que é ratificado pelo Senado — e é um regime presidencial. Na Virgínia e no Maine o Governador nomeia o secretariado, que é aprovado pelo Congresso reunido. Há trinta Estados americanos em que a eleição do secretariado é feita com a do Governador. Em alguns Estados, como o Tennessee, há uma particularidade: o Secretário da Justiça é eleito pela Suprema Corte estadual. Há muita diversificação. Na Alemanha, a fim de se evitar essa duplicidade, acontece a mesma coisa. Como exemplo, se o Brasil adotasse um Presidente da República, um Governador e um Ministro no plano estadual, teríamos um excesso de órgãos onerando as finanças públicas do País e do Estado, que já estão tão empobrecidos. Por isso é que algumas Constituições do mundo, como, por exemplo, a da Baviera e a da Prússia, na Alemanha de 19, criaram o cargo de Ministro-Presidente, em que no lugar de um Presidente do Estado-Membro e um Primeiro-Ministro se unificava como um Ministro-Presidente. Hoje acontece a mesma coisa na Prússia, que desapareceu como Estado. Na Alemanha atual porém há alguns Estados como a Baviera, Bad Württemberg, a Renânia-Wesfalia no Norte, em que há um Primeiro-Ministro Presidente. Então, evita-se a dualidade de chefe de Estado e chefe de Governo, que se pressupõe como da essência do parlamentarismo, mas que desapareceu nesse parlamentarismo moderno. Ante a estranheza de alguns Estados como Schaumburg Lippe e alguns outros, coloca-se a seguinte posição histórica e jurídica: o Primeiro-Ministro é eleito pelo prazo da legislatura, como acontece no Hesse, e é eleito por três anos, sem poder de dissolução nem de censura para destruir o Ministério. São coisas que acontecem para mostrar que a vida política não está presa a um modelo uniforme e para fazer com que o nosso legislador Consti-

tuínte pense em soluções que não sejam rígidas, mas adequadas ao País, ou seja, à inovação que se espera da nossa Constituinte. Creio que não devemos ter receio disso tudo. Vejam o exemplo da Constituição norte-americana: quando foi convocada, a Convenção Constitucional, nome que era dado à Assembléia Constituinte, tinha 72 deputados constituintes, mas, na prática, só 42 compareceram para a assinatura final, em 87. Algumas das figuras mais expressivas dos constituintes americanos achavam que a Constituição norte-americana era um miserável expediente: pouca valia. Alguns recusaram-se a assiná-la, como, entre outros, aconteceu com Randolph, aconteceu com Mason e Gerry. Outros a assinaram com lágrimas nos olhos, como Franklin. Alguns, como Hamilton, disseram que era um documento hesitante e vacilante, porque permitia-se até a importação de escravos no texto da Constituição, o que foi revogado posteriormente. Essa Constituição que se entendia defeituosa é a que vai ter seu bicentário proclamado agora. Tenho a impressão de que é possível uma Constituição que depois seja emendada, retificada com experiência, mas que represente no País aquele ideal de uma Constituição baseada na realidade. Vou terminar com essas palavras, que li quando estudante, na obra de um grande mestre francês, Leon Duguit, talvez o maior publicista francês de sua época, no seu tratado de Direito Constitucional: "É uma eterna quimera dos homens colocar nas Constituições as perfeições que eles não possuem; e a vida se vinga, porque elas são imediatamente destruídas". A Constituição deve ter seu lado de idealismo, mas deve ser voltada para a realidade. E nessa realidade está presente também o presidencialismo, apenas com normas de contenção à hipertrofia do Poder Executivo. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Em nome do Plenário, a Mesa agradece ao Prof. Pinto Ferreira, que veio nos ajudar na reflexão maior sobre a nossa tarefa fundamental. Tenho o prazer de convidar o nosso próximo debatedor, Prof. Sérgio Resende Barros, cujos títulos já foram anunciados.

O SR. LUIZ PINTO FERREIRA — Peço permissão para falar ainda por um breve minuto. Não pude fazer uma apresentação por escrito da matéria. Mas trago ao Presidente esses trabalhos, onde condensei meu pensamento, como modesto subsídio ao Congresso Constituinte. Também pediria permissão para ausentar-me hoje às 13:30 h, porque parece que haverá uma greve dos aeroviários e estou com a passagem marcada para a tarde.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Como anunciado, vamos ouvir o Prof. Sérgio Resende Barros.

O SR. SÉRGIO RESENDE BARROS — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, Srs. Constitucionalistas, o desenvolvimento de uma nação será na proporção em que a sua Constituição jurídico-formal for adequada ao seu contexto histórico-social. Por isso, um dos problemas maiores que o Direito Constitucional enfrenta é o da conformidade entre a paisagem constitucional, vista no texto normativo, e o país real, encontrado no contexto histórico. Existem Constituições que brotam como árvores jurídicas das raízes históricas. Assim, a velha Constituição britânica e com ela o

parlamentarismo. Assim, a velha Constituição norte-americana e com ela o presidencialismo. Este tipo de Constituição, naturalmente arraigada na história do povo, pode-se chamar Constituição histórica. Em sentido contrário, porém, surgem outras Constituições jurídicas, adotando institutos não inferidos das próprias condições nacionais, mas transferidos de outras nações, tidas como modelares naquele determinado momento histórico. É a imitação. No Brasil, foi o caso da federação de 1889 e do presidencialismo de 1891. Poderá vir a ser o caso do parlamentarismo no Brasil de 1987. A este tipo de Constituição jurídica cabe chamar Constituição transplantada, em oposição à Constituição histórica. Desde logo, convém, entretanto, lembrar que a transplantação constitucional, não se revestindo daquela íntima coerência entre o Direito legislado e a realidade histórica, pode revestir-se de puro casuismo, que nem sempre será um casuismo puro, pois se às vezes a transplantação atende ao idealismo de concertar o Estado, segundo o modelo estrangeiro, outras vezes serve apenas para acomodar situações momentâneas em que as necessidades pessoais ou grupais falam mais alto do que a necessidade histórica. Foi o caso típico do parlamentarismo brasileiro em 1961. Manifestam-se, assim, no Direito Constitucional, dois fenômenos sócio-culturais gerais: a radicação e a transplantação, que são inversamente proporcionais. Radicado é o instituto que tem originariamente, ou adquire posteriormente, suas raízes na história da Nação. Podendo-se falar, assim, em radicação originária e radicação adquirida. Já a transplantação constitucional ocorre quando um instituto vem de onde tinha raízes para onde ainda não as tem. Evidentemente, o efeito artificial da transplantação vai decrescendo na medida em que cresce a radicação. A análise desses dois fenômenos de relação entre forma e conteúdo permite concluir que: 1^o) quanto mais um instituto está radicado no conteúdo histórico da nação, tanto mais tende a ser estável na constituição formal jurídica do Estado, perdurando através do tempo. Por esta lei de tendência histórica a estabilidade e a durabilidade de um instituto jurídico decorrem de sua radicação. É o caso, por exemplo, do município entre nós. 2^o) Igualmente, mas em outro sentido, quanto mais um instituto perdura na constituição formal jurídica do Estado mais tende a radicar-se na história política da nação, estabilizando-se através do tempo. Por esta outra lei tendencial, a radicação e a estabilidade de um instituto jurídico decorrem de sua duração. É o que vem ocorrendo com o presidencialismo no Brasil.

Srs. Constituintes, não creio que seja conveniente nem prudente contrariar essas leis tendenciais históricas. Tanto no primeiro caso, em que o instituto tem radicação originária entre nós, como é o caso do município, quanto no segundo caso, em que sobrevém uma radicação adquirida, como é o caso do presidencialismo e até mesmo da Federação, o que se deve é aprimorar as formas constitucionais já radicadas, e não substituí-las por outras formas, transplantadas agora com todo o artificialismo inicial, próprio da transplantação. Melhor é prestigiar os institutos já radicados ou em processo de radicação do que desprezá-los por outros sem nenhuma raiz ou já erradicados.

O parlamentarismo não tem raiz entre nós. Alguém querem provar que se praticou um governo parlamentarista no Brasil Imperial. Na verdade, lá não houve senão um atípico governo de gabinete, consentido pelo Imperador, mas submetido de tal modo ao seu poder que mais se descaracterizou do que se caracterizou como parlamentarismo. Foi um parlamentarismo bastardo, como diz a maioria dos tratadistas. Esse parlamentarismo, se é que existiu, entretanto, já está totalmente erradicado pelo quase século de República presidencialista que já vivemos. Por conseguinte, não creio ser vantajoso substituir o presidencialismo importado outrora, mas já radicado, por um parlamentarismo importado agora sem raiz ou já erradicado. O parlamentarismo agora será pura transplantação, eivado daquele artificialismo inicial próprio de qualquer transplantação, caso não seja também eivado por casuismo incoerente para atender a ideais acadêmicos, convicções pessoais ou interesses irrelevantes historicamente. A verdade é uma só: o presidencialismo já ganhou raízes no Brasil e, por isso, tem hoje mais condições históricas de ser aprimorado e estabilizar-se na nossa Constituição. Pelo que, entendo que esta Assembléia Nacional Constituinte deve aperfeiçoar o presidencialismo, completando o ciclo histórico que já conhecemos e acompanharmos desde 1891. Não deve recorrer novamente à transplantação cultural, para trazer um parlamentarismo, iniciando um ciclo histórico que não sabemos como evoluirá. O momento histórico brasileiro é grave e sensível. Por si só a instabilidade econômico-social ameaça a estabilidade jurídico-institucional. Não aumentemos o risco. Não é hora de fazer experiências. Aliás, chega de experiências para atender ao tecnicismo acadêmico. De resto, esse experimento parlamentarista que se ensaia é historicamente incoerente e desnecessário. A Nova República não foi uma revolução que implicasse a substituição radical das estruturas constitucionais. Foi apenas uma transição pacífica no sentido de aprimorá-las. Houvesse tal radicalismo, teria havido a extinção imediata de certas formas constitucionais incompatíveis com a revolução. Talvez tivesse havido a pronta supressão de vários institutos jurídicos constitucionais, entre eles a própria Federação, e com ela o próprio presidencialismo. Todavia, esta revolução radical não houve. Por isso a tarefa revolucionária não se comporta nesta Assembléia Nacional Constituinte que nasceu da Nova República. Assim sendo, devemos ter os pés no chão. Não é hora de fazer experimentos que podem tornar-se extravagantes. Em verdade, se o presidencialismo vem padecendo de certos males, é mais tranquilo curá-los, e não extirpar traumáticamente o próprio presidencialismo. Se o regime presidencial está doente vamos curá-lo, mas sem matá-lo. Matá-lo não irá curar mas, de certo, irá agravar a enfermidade institucional do Brasil. O que se deve, pois, é aperfeiçoar o regime vigente. Isso é o que mais condiz com a segurança da Nação e a tranqüilidade do povo neste momento, por si só, já instável.

Srs. Constituintes, este é o meu pensamento básico. Entretanto, para incentivar o debate, discuto ainda alguns argumentos. Aponta-se o parlamentarismo como capaz de absorver e resolver as crises institucionais decorrentes do natural jogo do poder. Nega-se tal capacidade ao presiden-

cialismo, culpando-o por golpes de Estado e sucessões presidenciais traumáticas. Na verdade, os golpes de Estado e as crises institucionais emergem de condições sociais e culturais que independem igualmente do parlamentarismo ou do presidencialismo. E independem até mesmo da República ou da Monarquia. As crises podem ser evitadas, freadas ou superadas, igualmente pelo presidencialismo quanto pelo parlamentarismo. Porque essa capacidade não resulta de uma virtude interna do regime, mas sim de sua radicação externa no conteúdo histórico-social, em relação ao qual tanto mais radicado mais firme e adequado será o regime, conforme já vimos. E vimos também que o presidencialismo está mais radicado entre nós e por isso é mais adequado a conter as nossas crises e absorver as nossas locomoções estruturais. Por conseguinte, não resta dúvida de que mais do que o presidencialismo, o parlamentarismo, nas atuais condições brasileiras, não será um extintor de crises mas um fator de instabilidade. Sem falar no fantasma da dissolução do Parlamento, cuja frequência é imprevisível. Todavia, é previsível que os Primeiros-Ministros se sucederão mais frequentemente e mais traumáticamente do que os Presidentes da República. Nas atuais condições brasileiras, por não fixar o mandato do chefe de Governo, o parlamentarismo imporá uma instabilidade de chefia que agravará a indecisão do próprio Governo. E aqui vem um argumento que reputo poderoso. Aliás, no parlamentarismo a indecisão do Governo será agravada pela eleição presidencial direta, que dará ao Presidente da República uma força política incompatível com a função ínfima que lhe reserva o regime no tocante ao Poder Executivo. Certamente essa força política do Presidente, hauida e consagrada diretamente nas urnas, tenderá a preencher esse vazio funcional que o regime lhe reserva. Daí resultará a disputa de poder, o conflito institucional, tanto na hipótese de um Primeiro-Ministro forte como de um fraco. Entre nós, aqui vem um argumento que modestamente reputo poderoso: como não estamos dispostos a abrir mão das eleições presidenciais diretas, esse fator de instabilidade é redobradamente preocupante. Eleição presidencial direta é incoerente se não for incompatível com o parlamentarismo. Como as diretas constituem o princípio da Nova República, traduzindo uma tendência histórica irreversível do povo brasileiro, não vejo coerência alguma do parlamentarismo com o espírito da Nova República. Nem com o anseio popular que alta o artificialismo, a inautenticidade e até mesmo o casuismo desse parlamentarismo que se pretende, e que pretende cair de cima para baixo, sorrateiramente, neste momento histórico que não reclama nem aclama. Não resta dúvida de que se acontecer essa impostura teremos um parlamentarismo mais instável ainda do que já tivemos ou já tivemos outros Estados na Europa e na América. Por exemplo, no parlamentarismo francês da Terceira República, de 1875 a 1940, se sucederam mais de cem ministérios, como já bem disse aqui Pinto Ferreira. A Quarta República francesa, de 1946 a 1958, doze anos, conheceu 16 ministérios parlamentaristas. Na média, cada ministério não durou mais do que nove meses. Na América, sirva de exemplo o Chile. De 1891 a 1920 houve oitenta mudanças ministeriais. Os partidos políticos se multiplicaram ao extremo, conjugando-se em coligações efêmeras

e desmoralizantes. Desse modo as condições de um parlamentarismo artificial, no Chile, inibiram a continuidade de governo, a decisão e a força do governo, retardando a solução dos problemas sociais. É de se perguntar agora, se não estão aí as raízes remotas da crise chilena que, perdurando por além do presidencialismo posterior, veio a desembocar no golpe de Pinochet. E no Brasil? Em nosso Brasil, no curtíssimo período de 1961 a 1963 o parlamentarismo viu se suceder vários Primeiros-Ministros, inclusive um que sequer chegou a tomar posse, o Senador Auro de Moura Andrade, que renunciou depois de indicado e antes de empossado. É de se perguntar também o que ocorreria em relação ao Brasil. Será que esse parlamentarismo, adicionado artificialmente à nossa Constituição, não agravou de tal modo aquela crise, que ela foi além do presidencialismo restaurado, para arrebanhar no movimento militar de 1964? Como se vê do exemplo chileno, do exemplo francês, de outros exemplos e do próprio exemplo brasileiro, nem o parlamentarismo nem o presidencialismo, por si sós, têm o condão de estabilizar as instituições como característica própria inerente, que torne um regime superior ao outro. É inútil tentar argumentar nesse sentido. Pois, no mínimo, em matéria de instabilidade, as estatísticas de ambos empatam e se anulam. Assim sendo, ao contrário do que se pensa, tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo, na verdade, pressupõem a estabilidade econômico-social e funcionam na razão da existência desse pressuposto fático. O parlamentarismo não tem a virtude intrínseca de conter crises e evitar golpes. Tanto é que foi usado no Brasil de 1961, exatamente para dar o golpe, e no pouco que vigorou não conteve a crise como se esperava. Na verdade, o que evita o golpe e contém a crise não é a virtude interna do regime em si mesmo, mas a maior radicação dele ao contexto histórico e social. Nesse sentido, entre nós, o presidencialismo certamente será mais eficiente porque é mais radicado. Por isso mesmo, a discussão de virtudes internas de ambos os regimes, tomados em si mesmos, tende a descambar para uma disputa acadêmica e estéril, pois ambos têm inegáveis virtudes contrapostas a inegáveis fracassos. O que interessa e é mais útil é relacionar as condições internas do regime com as condições externas do contexto social histórico. E nesta relação entre nós parece-me que ganha o presidencialismo. Porque a sua virtude interna de maior estabilidade, energia e eficácia do Poder Executivo atende melhor e poderá mesmo sobrepor-se às condições externas de instabilidade econômico-social inerentes a um país de desenvolvimento atribulado, como é o Brasil. E não se confunda, por favor, energia, estabilidade, eficácia do Executivo presidencial com autoritarismo e permanência de uma ditadura. Por favor, não se confunda presidencialismo com ditadura. O Brasil tem permanecido muitas vezes e muito tempo não no presidencialismo, mas na ditadura disfarçada de presidencialismo, apenas usando o ditador a roupagem e o título de Presidente da República. Essa experiência da ditadura travestida de presidencialismo não serve historicamente para condenar o presidencialismo. Não se podem buscar aí argumentos, porque aí não se teve o presidencialismo, se teve a ditadura travestida, disfarçada. E diga-se de passagem que o autoritarismo pode inclusive também travestir-se e disfarçar-se

no próprio parlamentarismo, e não são raros os casos históricos em que o chefe de Estado no parlamentarismo sufoca autocraticamente o chefe de governo, o próprio Primeiro-Ministro e o próprio Parlamento.

Srs. Constituintes, no presente momento histórico brasileiro outro argumento se coloca contra o presidencialismo, dizendo-se que somente o parlamentarismo teria o condão mágico de restabelecer o prestígio do Poder Legislativo, o prestígio desta Casa. Não é verdade. Para reforçar este Poder Legislativo basta acabar com os desvios constitucionais que o autoritarismo tem imposto ao presidencialismo no Brasil através dos tempos. Não são necessários experimentos parlamentaristas, semiparlamentaristas, minipresidencialistas, com nomes artificiais e conteúdos artificiais. O que temos de buscar nesta Constituinte não é esse artificialismo, a engenhosidade acadêmica, mas sim buscar o autêntico presidencialismo histórico, que segue a tendência histórica brasileira e já está radicado entre nós. Temos que limpar o presidencialismo para deixá-lo autêntico, como ele está fincado no espírito do nosso povo, após cem anos de República presidencialista. Não precisa de parlamentarismo ou semiparlamentarismo, basta fazer-se um presidencialismo autêntico, limpo, como o povo o quer. Tirar para fora, erradicar da Constituição mecanismos autoritários ditatoriais, como o decurso de prazo, o decreto-lei, a atrofia da iniciativa das leis pelos Parlamentares, o escamoteamento das imunidades parlamentares, a limitação e a esterilização das comissões parlamentares de inquérito etc. Basta colocar no nosso presidencialismo institutos que lhe são próprios, como já foi apontado aqui e que poderão dar prestígio ao Legislativo e restabelecer a lei de Montesquieu, do perfeito equilíbrio entre os três Poderes. Institutos como a homologação de secretários e ministros de Estado por este Poder Legislativo. O presidencialismo admite isso, como Pinto Ferreira já mostrou aqui, como existe no Arizona. Diminuir ao extremo a iniciativa de leis por parte do Presidente da República, para que este tenha que se valer da chamada iniciativa indireta e, quando quiser apresentar uma lei, tenha de conversar com este Parlamento, com o seu partido aqui, com o Líder da Maioria aqui, com liderança parlamentar, iniciar a lei que lhe convém. Isso inverterá a atual situação, dará prestígio ao Legislativo e evitará a submissão dos Srs. Deputados e Senadores ao Sr. Presidente da República, trará o Presidente da República para conversar com esta Casa, porque só aqui as leis terão iniciativa. Eu, pessoalmente, sou radicalmente contra conceder-se ao Presidente da República qualquer poder de iniciar lei. Se ele quiser uma lei, terá que vir buscá-la aqui no Parlamento, propô-la, iniciá-la, através do seu partido, do líder do seu partido, como é no presidencialismo autêntico, no genuíno presidencialismo. O que ocorre hoje no Brasil é um desvio, é uma enfermidade grave. Retirou-se praticamente a iniciativa das leis deste Parlamento para entregá-la nas mãos de um Presidente, que, assim, deixou de ser Presidente para se tornar um caudilho, ao pé do qual às vezes o próprio Parlamento tem que se ajoelhar. Mas esses são outros problemas sobre imunidades parlamentares e comissões parlamentares de inquérito, eu gostaria muito de conversar com os senhores, mas fogem ao tema do dia. Talvez

numa outra oportunidade, numa outra situação poderemos falar sobre isso.

Cumpra-me agora terminar, Sr. Presidente, e concluo, com base no que expus, taxativamente dizendo: o parlamentarismo agora no Brasil é mera transplantação artificial, que não terá por si só a virtude intrínseca de evitar crises, mas poderá gerá-las por estar em desacordo com a tendência histórica do povo brasileiro. De fato, o parlamentarismo não se coaduna com o princípio da Nova República, com o anseio popular que a gerou e a principiou, que foram as eleições presidenciais diretas. A Nova República quis e quer, o povo brasileiro quis e quer eleições presidenciais diretas de um presidente republicano pleno e eficaz. A Nova República, ao querer eleições presidenciais diretas, quis um presidente autêntico, um presidencialismo genuíno, arraigado nas urnas, sem vícios, sem casuísmos, sem artificialismo nem autoritarismo.

Srs. Constituintes, é isso que o povo quer. Vamos dar-lhe isso. Vamos construir um presidencialismo na nossa História com a nossa tenacidade, começando por constituí-lo na nossa Constituição jurídica com máxima atenção e com o máximo cuidado. Muito obrigado. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Agradecendo a presença do Prof. Sérgio Rezende Barros, vou convidar a assumir o lugar à Mesa o último debatedor do dia de hoje, Prof. Cezar Saldanha.

Com a palavra o Prof. Cezar Saldanha.

O SR. CÉZAR SALDANHA — Sr. Presidente, Deputado Bocayuva Cunha, Srs. Constituintes, minhas senhoras, meus senhores, é para mim motivo de imensa honra poder estar aqui presente nesta manhã e, como modesto professor de Direito Constitucional, falando nesta condição, tecer algumas observações sobre o tema parlamentarismo e presidencialismo. Quero apenas registrar, pois o tempo é curto, como homem do povo, esse reconhecimento extraordinário de uma Assembléia Nacional Constituinte que, com muita humildade, abre suas portas para ouvir a sociedade e, ouvindo a sociedade, poder construir a ordem constitucional que todos queremos, e que venha a institucionalizar, de vez e definitivamente, a democracia entre nós.

Fiz um esquema, um roteiro mental para tratar o assunto. Começo com uma primeira observação. Há, no País, um grande preconceito quando se fala dos temas parlamentarismo e presidencialismo. Entre nós esses temas são tratados como assunto meramente jurídico, como se fosse uma questão de tecnicidade, de tecnicismo, e ficamos debatendo matéria praticamente destinada aos juristas. Ficamos nós, os juristas, a discutir parlamentarismo e presidencialismo diante de uma perspectiva puramente institucional, formal. A própria expressão "forma de governo" para definir parlamentarismo e presidencialismo tem sido por nós usada, e talvez seja esse o ponto mais frágil do assunto no Brasil, o que nos leva a uma incompreensão. Como disse o Prof. Sérgio Rezende Barros, que me antecedeu, se ficamos nos tecnicismos — parlamentarismo e presidencialismo — essa discussão será estéril, não nos trará nenhuma vantagem. Infelizmente é essa a discussão que tem havido no Brasil.

Fui antecedido por grandes mestres e em nenhum momento ouvi as palavras: capitalismo, socialismo, manutenção da ordem econômica e social, reforma das estruturas econômicas e sociais, ao tratar desse tema, como se esse fosse um assunto meramente técnico-jurídico. É esta, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a perspectiva que, com muita humildade, vou tentar desesperadamente fazer mudar, porque temos na Assembléia Nacional Constituinte, talvez, a última oportunidade de colocar este País no caminho correto, em consonância com o moderno Estado social de direito.

Passo agora à segunda meditação, que me leva a tentar caracterizar o que é parlamentarismo e presidencialismo, para fazer uma classificação. Preocupa-me muito essa idéia de semiparlamentarismo e semipresidencialismo, formas mistas, porque acabaríamos perdidos em um emaranhado de classificações e subtítulos que nos fariam perder a essência do problema.

Quando se quer classificar alguma coisa, tem-se que partir de um critério classificador. Venho, humildemente, dizer que ainda subsiste a classificação parlamentarismo e presidencialismo, se buscarmos os seus critérios que, no meu entendimento, ainda estão de pé. Quais são esses critérios?

No presidencialismo há três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Isso na classificação de Poder de Montesquieu, que queria destituir o Estado de todo aspecto de decisão política, de decisão de maiorias, de decisão da vontade popular. Pretendia ele reduzir a política a um esmero jurídico. Haveria um Poder Legislativo que definiria a lei, e a lei para o liberal é algo já posto, já definido; é uma emanção da razão, que é deduzida pelo Poder Legislativo. O outro órgão seria o Poder Executor das leis, sendo o Judiciário o órgão que decide os conflitos aplicando essas leis.

Esta a primeira característica do presidencialismo: três órgãos definidos, não pela sua natureza política. Um órgão da opinião nacional, um que faz a vontade da Maioria, saído de uma eleição. Mas há divisão em três poderes políticos de cunho meramente formal em torno da lei — a tentativa liberal clássica de tentar esvaziar o conteúdo voluntário da política e apenas transformar esta em leis, um conflito meramente jurídico.

A segunda característica do presidencialismo é uma separação radical entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, eleitos de forma diferente, usando critérios diferentes, cada um num sistema de freios, de contrapesos, paralisando-se reciprocamente.

No capítulo 6º do livro 11 de Montesquieu, o grande fundador do presidencialismo está escrito:

“Quero três poderes no mesmo plano para que **le pouvoir arrête le pouvoir**” — para que o poder pare o poder, para que haja, como consequência, **“la inaction, le repos”**.

Está escrito, com toda a clareza, no livro de Montesquieu, o objetivo a que ele visava ao separar os três Poderes no mesmo plano de freios, de contrapesos, que se paralisariam reciprocamente.

Terceira característica: ausência, conseqüentemente, de um poder árbitro, um juiz do processo

político, criador e sustentador de um mínimo de consenso nacional político, porque o objetivo de Montesquieu era exatamente a paralisação do Poder pela divisão e a autoparalisação dos conflitos entre os poderes e o relacionamento entre os mesmos.

Quarta característica: no tempo de Montesquieu não se falava em governo. Não havia governo, nem administração, nem a compreensão de que o governo tem funções sociais como a de interferir na ordem econômica e social em relação à ordem capitalista e liberal vigente, para modificá-la, aprimorá-la ou até para derribá-la, substituindo-a por outra. Não. Na época de Montesquieu, partia-se do pressuposto de que se tem de manter a ordem econômica, social e liberal capitalista e, para isso, paralisar o Estado e o Governo, conseqüentemente, não havia o governo.

Quinta característica: no presidencialismo, Estado e Governo estão fundidos na mesma pessoa. Se lermos o capítulo 6º do mesmo livro, veremos o que diz Montesquieu sobre o Poder Executivo. Nele há, simplesmente, os poderes de Chefe de Estado: declarar guerra, fazer a paz, receber embaixadores. Nada há dessa extensa, vasta e crescente política contemporânea dos governos.

No parlamentarismo, em primeiro lugar, há, no mínimo, quatro poderes, para não dizer cinco. Primeiro, o Parlamento, que é legislativo sim, mas é também o órgão que define qual é a maioria partidária ideológica que ganhou a eleição e que vai comandar as linhas básicas de um governo.

Segundo: o Governo, órgão colegiado, que necessariamente tem de contar com a maioria da opinião partidária-ideológica que venceu as eleições, sob pena de não ser um governo democrático.

Vou recapitular. Há quatro poderes, no mínimo, dizia eu: o Judiciário, o Parlamento, o Governo e o Chefe de Estado. Poderíamos até acrescentar um quinto: a Administração — neutra, técnica, apartidária e profissional. Então, há quatro poderes ou, se quisermos, até cinco.

Segunda característica: o Chefe de Estado é um árbitro do processo político. Ele não é ínfimo, não é nulo, como se disse aqui esta manhã. O poder do Chefe de Estado é o mais superior de todos os poderes, pois ele, dentro da divergência ideológica que nos separa, é capaz de ser o símbolo da Pátria, como o são o Hino Nacional e a Bandeira, e de unir nós todos acima das divergências. É uma função fundamental nos Estados ideologicamente pluralistas. Não é necessário nos Estados monistas, do ponto de vista ideológico, de que os Estados Unidos são exemplo.

Presença do Chefe de Estado.

A terceira característica, portanto, é a separação entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, como órgãos distintos. Em quarto lugar está a responsabilidade constante do Governo diante do Parlamento.

Feita a análise das quatro características, eu diria que esse é o modelo, usando certa linguagem weberiana — ideal típico do parlamentarismo e do presidencialismo.

Assim encerro a segunda parte. Fiz uma observação inicial sobre a pobreza sociológica e econômica dos debates entre nós, desse assunto; e nesse segundo ponto fiz uma distinção dando a busca de características de modelos típicos de parlamentarismo e presidencialismo. Terceiro, agora vou fazer a encarnação desses modelos típicos

na realidade econômica e social, que falece a nós no Brasil. Srs. Constituintes, o presidencialismo nada mais é do que usar os arranjos institucionais inventados por Montesquieu, a partir da experiência britânica, difundidos por Blackston e lido pelos americanos em Blackston, e vertidos na Constituição de 1787; nada mais é do que o conjunto dos arranjos institucionais que vertem o Estado liberal clássico. Quais são as características do Estado liberal clássico? É o Estado que não intervém na economia, que quer ser Estado parafítico; segundo, é o Estado em que as funções de governo são mínimas e se diz que o governo não deve intervir; terceiro, vejam só os dois aspectos ideológicos: o Estado liberal clássico quer o Estado mínimo ou Estado nenhum. Para quê? Para manter o quadro da ordem econômica e social, onde sabemos que há desigualdade, há luta de classes e o domínio e a hegemonia das classes mais fortes. Pois bem, em função disso o Estado liberal clássico — quarta característica — nasceu com o voto censitário. O Estado liberal clássico não dava o voto para todo mundo; o voto era censitário, era só dos proprietários. Por quê? Porque — quinta característica — não se podia permitir o partido político, o partido político traria maiorias, traria uma fragmentação dentro da sociedade, últimas duas características tivéssemos o voto universal com as massas votando, com os menos favorecidos votando, com o nascimento de partidos socialistas, comunistas participando do processo político, o que ocorreria? A mesma pessoa que é Chefe de Governo e Chefe de Estado só traria uma crise inevitável para o regime. Por quê? Porque o chefe de Estado ou é um elo de união de todos os brasileiros, da Pátria, ou a Pátria pode submergir nos conflitos e o chefe de Governo é necessariamente o representante do partido majoritário que ganhou as eleições. Se fundirmos as duas funções, aquele partido que for contra o chefe de Governo, mesmo sem eu querer, estará sendo contra o chefe de Estado, aquele que é o símbolo da Pátria e que tem como função, não a ínfima, como foi-nos dito aqui, mas a função fundamental de ser último árbitro do processo político e o grande guardião da preservação das instituições democráticas e das regras do jogo democrático; regras que não são nem do partido A, nem do partido B, nem do partido C. As regras do jogo são de todos ou são aceitas por todos, ou não são regras democráticas, assim como os valores mínimos da democracia, como direitos fundamentais da pessoa humana, das quais o chefe de Estado também é o guardião. Porque, esses direitos ou não são de todos, inclusive das minorias, e, a partir das minorias, ou não são democráticas, ou não são da pessoa humana. Então, eu diria que o sistema presidencial de governo nada mais é do que o arranjo institucional do Estado liberal clássico, o Estado que não intervém na economia — recapitulando — o Estado em que as funções de Governo são mínimas; o Estado em que o voto era censitário; só os ricos votavam, conseqüentemente, não havia partidos. E quando foram surgindo os partidos, eles eram meramente fisiológicos. E — quarto lugar — se só votavam os ricos, e, se não havia partidos de esquerda, comunistas e socialistas, o que acontecia? Não havendo partidos de esquerda, todos os que fazem política concordam com a ordem econômica social vigente. Ninguém é contra o modelo econô-

mico que o Governo quer manter. E porque ninguém é contra o modelo econômico que o Governo quer manter, esse governo pode ser o Estado, esse Governo pode ser o comandante das Forças Armadas. Enfim, portanto o presidencialismo supõe um consenso econômico e social em torno da excelência da ordem liberal econômica e capitalista. E, para concluir, há a sexta característica do Estado Liberal clássico. Não há oposição no Estado liberal clássico, não há partido político, só participam os que têm algo a perder. Ninguém é contra o governo. O que quer o presidencialismo típico do Estado liberal clássico? Ele quer paralisar o poder do Estado e o poder do Governo, ele quer o reino da iniciativa privada sem limites, o reino da sociedade autônoma sem limites. É isso que o presidencialismo veio assegurar e isso, meus amigos, me leva a ver uma impropriedade monstruosa que se costuma dizer: que o presidencialismo quer o Governo eficiente, a eficácia do Governo. Vamos ler Os Federalistas, os papéis federalistas; vamos ler o art. 10 de Madison quando justifica nos Estados Unidos a Federação e o pai, o presidencialismo, ele diz o seguinte — para estarrecimento nosso, os do século XX —: “No Estado temos os pobres e temos os ricos. Os ricos são minoria sempre; os pobres são a maioria. Nós temos que ter a Federação, de um lado, porque com uma Federação forte, com Estados muito independentes, os pobres nunca poderão se unir em um partido para, unidos em um partido, serem governo e para, sendo governo, ajudarem a mudar uma ordem econômica que favoreça os credores e que favoreça os proprietários”. Está escrito. E temos que adotar o presidencialismo porque ele trará uma detenção do Governo e do Parlamento; cada poder paralisa o outro. E vejam como Montesquieu foi maquiavélico nesse sentido. Ele pegou a lei, que é o instrumento fundamental de um Estado liberal, e dividiu em três: um faz, o outro executa e o outro julga. Para quê? Para que minorias entrencheadas em qualquer desses poderes possam deter a execução de governos eficientes. Agora isso que estou dizendo aqui não é o Cezar Saldanha que fala; foi o trabalho da minha tese de doutorado. Isso que estou fazendo é o que todo autor norte-americano de hoje diz. Os autores americanos de hoje, quando falam no tempo presidencial americano, dizem isso: é um sistema que impede governos eficientes, governos eficazes, governos de maioria. Nos Estados Unidos os presidentes que têm o apoio da opinião pública, os presidentes que vencem são os presidentes conservadores. Presidentes reformistas, nos Estados Unidos, não têm vez, ou morrem, ou outras coisas acontecem, ou são bloqueados. É um sistema próprio para um presidente que se limite a ser embaixador, um ministro das relações exteriores e eleito diretamente. É o Estado liberal clássico, cujo perfil acabei de traçar. E mostrei como esse modelo presidencialista se veste nesse Estado liberal clássico. O mundo mudou, menos nos Estados Unidos. O mundo mudou. Veio o voto universal, que na Europa foi pedido pelos socialistas, pelos comunistas; surgiram partidos socialistas fortes na Alemanha de 1914 e 1918. O maior partido nas vésperas da Primeira Guerra, o maior partido na Alemanha já era o partido socialista, partido que contestava a ordem econômica vigente. O Estado, consequentemente, começou a ser intervencionista. Precisava-se de governos eficien-

tes, com medidas eficazes, com políticas e que os deputados vestissem a camiseta dessa política. Mais ainda como tínhamos socialistas e comunistas fazendo política, era indispensável que esses socialistas e comunistas viessem a compor com os partidos liberais e conservadores o quadro da política. É preciso um Estado ocidental, do voto universal, dos partidos ideológicos, do governo com funções amplas e crescentes, do Estado intervencionista, do Estado em que não há mais consenso em torno da ordem econômica e social capitalista, porque grande parte do eleitorado vota pelo comunismo. É indispensável que essa divergência ideológica conviva na mesma casa, conviva no mesmo parlamento; é indispensável, portanto, que aqueles dissidentes ideológicos, que são contra o governo, não passem a ser contra a Pátria, contra o Estado e contra as Forças Armadas. O que se teve então? O parlamentarismo foi uma invenção racionalista do século XX. Quero deixar bem claro isto. Os ingleses começaram a inventar o parlamentarismo no século XIX. Não se pode falar em parlamentarismo antes da Lei de Reforma Eleitoral de 1731-32 na Inglaterra. E lá ele nasceu, dentro da experiência inglesa, como uma forma para evitar a Revolução francesa, para administrar os conflitos que naquela época e os homens da nobreza do campo. Na França houve uma grande confrontação; na Inglaterra foi uma transição pela negociação de uma separação do Rei e do Governo; do Estado e do governo, governo que é da maioria. Começou por aí. Mas o parlamentarismo que conhecemos é — outra frase que não foi dita anteriormente por nós — a vestimenta da democracia pelos partidos, que tanto nós queremos. Ela supõe, requer e exige o processo parlamentar de governo. Pois bem. Foi sentindo esta tremenda habilidade da separação do Estado e do Governo, e ao mesmo tempo em que o Estado se separou do Governo, Sr. Presidente, o Governo se separou da Administração, que é uma coisa muito importante. O juiz tem que ser imparcial. Ele aplica contenciosamente a lei. Mas um Secretário, por exemplo, da Receita Federal, que aplica a lei espontaneamente, também tem que ser imparcial. Ele não pode aplicar a lei em função de critérios políticos. Conseqüentemente, não é só o Poder Judiciário que tem que ser imparcial. A administração tem que ser imparcial, pois, no momento em que lá o Estado se separou do Governo, o Rei Jorge III, quando abriu o Governo ao Primeiro-Ministro de um modo formal, declarado e assumido, disse: Entrego o Governo para vocês, mas não entrego a Administração. A Administração tem que ser neutra, portanto acima, fora da política. E eu continuo sendo chefe de Estado, o chefe primeiro da Administração. Pois bem. O que vai acontecer com o parlamentarismo? O parlamentarismo vai ser uma descoberta racionalista, uma criação racionalista de um Max Weber como disse muito bem o nosso Pinto Ferreira, de um Kelsen, de um Prúss, de um Posada naquele tão extraordinário movimento da racionalização do poder, que tinha diante de si um problema concreto: como conciliar um Estado burguês de direito com as garantias liberais formais, com o socialismo dos partidos, com os partidos comunistas, com o intervencionismo, com a invasão das massas no processo político? Este foi o problema. E eles descobriram a forma de evitar que as massas obreiras, que os socialistas e comunistas, sendo

maioria um dia, pudessem destruir o Estado liberal burguês de direito. Era preciso recebê-los dentro do sistema político. Claro que mudou a democracia ao recebê-los e mudaram também os socialismos quando compareceram para o processo. Mudou a democracia por quê? Porque rompeu-se com a visão liberal clássica do montesquienismo, da rígida separação de Poderes e da entrega do Estado e do Governo ao mesmo órgão. Separou-se. Chefe de Estado não faz política partidária. Chefe de Estado é o grande magistrado do País. É a primeira autoridade. Quem governa é o Governo. E quem é o Governo? É o líder do partido de massa, do partido majoritário, são os líderes que ganharam a eleição. O governo com a Maioria parlamentar. Isso é essencial. Não quero entrar em detalhes do dia-a-dia hoje da nossa política. Sabemos que é um grande drama hoje do Brasil encontrar ministros. Na verdade, é fazer com que os Deputados que são maioria se sintam governo. Uma das grandes necessidades deste País é que os Deputados que são maioria se identifiquem com o Governo. Sabemos como isto está no fundo ligado à idéia da própria democracia. E é isto que temos que perseguir. E isto é alcançado transformando o Presidente num árbitro; não num poder ínfimo, mas num poder de arbitragem, de suprema inspeção do jogo político, como ele é lá em Portugal e na França. Transformando-o assim, estaremos, afinal, introduzindo o parlamentarismo. É um mal o nome. Os dois nomes são péssimos. Teríamos que dividi-los mais ou menos assim: democracia pelos partidos **versus** democracia sem partidos ou com partidos meramente fisiológicos. O que eu quis dizer até aqui? Que o parlamentarismo foi uma imposição do Estado social contemporâneo capaz de permitir que partidos socialistas e comunistas possam ser governo. E, sendo governo, como um Estado, não estão vinculados ao Primeiro-Ministro? Esses socialistas e comunistas, ao assumirem o governo, evidentemente aceitam as regras do jogo. Foi a mudança que houve com os partidos socialistas e há hoje até com os partidos comunistas europeus. Eles passam a aceitar a regra do jogo democrático. Passam a aceitar o chefe de Estado, que não representa um partido, mas um ponto mínimo de consenso. No Estado social contemporâneo não há mais um consenso em torno da excelência do capitalismo, da ordem econômica e social. Há uma guerra ideológica, esquerda e direita veladas. Há no Brasil, há no mundo ocidental, fora dos Estados Unidos. O que é o parlamentarismo nisso? Dentro de uma sociedade ideologicamente dividida, em que não há consenso em torno da ordem econômica e social, meus Deputados, meus Constituintes, minhas senhoras e meus senhores, temos que criar, acima do plano econômico e social que nos divide, um ponto comum de unidade, pelo menos para garantir a transcendência das regras do jogo democrático, e para garantir certos valores fundamentais mínimos que todos devem aceitar e aceitam num regime democrático, que são os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses são os pontos que todos podemos aceitar. São valores fundamentais mínimos ligados ao direito da pessoa. São as regras do jogo democrático. É para isso que estamos aqui fazendo uma Constituição. Não a Constituição da esquerda, nem a da direita, nem a dos conservadores, nem a dos liberais, nem a dos

socialistas, nem a dos comunistas, mas a Constituição de todos os brasileiros, a Constituição nacional, que vai criar as regras do jogo e os valores mínimos que vão permitir o convívio disciplinado das divergências ideológicas. Quero fazer algumas observações finais. Uma é que todo esse meu pensamento deve muito a uma pessoa, embora ela não saiba. Fico até emocionado de tê-lo aqui presente. É o emérito Prof. Miguel Reale. Miguel Reale sempre viu no fenômeno cultural um tridimensionalismo. Fato cultural não é só norma. Fenômeno cultural não é só norma; é fato, é valor e é norma. Pois bem. Nós aqui, na questão do parlamentarismo e presidencialismo, ficamos discutindo apenas a normatividade da realidade, os sistemas de governo. Precisamos ampliar esta análise. E aqui eu diria: parlamentarismo e presidencialismo têm uma visão tridimensional. Há aspectos institucionais que os definem bem. Mas, mais importante que tudo, há uma realidade de fato. Parlamentarismo é a democracia pelos partidos, onde existe o voto universal e se vota também em partidos socialistas e comunistas, onde há o dissenso ideológico; é a realidade da política ideológica. O presidencialismo é a realidade da política fisiológica e clientelista. E, do ponto de vista de valores o presidencialismo ainda está preso àquela idéia de que o talismo são termos indissociáveis. E o parlamentarismo, na sua generosidade ideológica, neutralizou o valor ideológico da democracia para dizer: a democracia é um conjunto de regras e princípios que se colocam acima das divergências ideológicas.

Tentando concluir eu diria, Sr. Presidente, abusando da sua paciência e da paciência dos que me ouvem, que é de agora que podemos tentar verificar esta questão das formas mistas. É dentro deste **back ground**, desta projeção de dois modelos típicos, num contexto encarnado econômico e social onde esses dois tipos nasceram, vicejaram e vivem, que devemos olhar os sistemas mistos. Os sistemas mistos, na verdade, Srs. Constituintes, nada mais tratam do que da extensão dos poderes do Chefe de Estado. Há países, como a França, em que o Chefe de Estado tem mais poderes; como em Portugal, onde o Chefe de Estado tem mais poderes. Há países, como a Inglaterra e o Japão, em que o Chefe de Estado parece que tem menos poderes, parece que influi e atua menos no processo político. Há sistemas em que o Chefe de Governo tem tais atribuições. Há outros em que o Chefe de Governo tem outras atribuições. São detalhes, essas formas mistas são detalhes da extensão dos poderes. Já dizia o velho Pimenta Bueno, na sua "Análise da Constituição do Império", que é preciso distinguir o governo do Estado. É ponto pacífico, dizia ele. O que podemos discutir, diz o grande mestre paulista, é a extensão dos poderes de um Chefe de Estado e a extensão dos poderes de um Chefe de Governo. E como é que as coisas, na prática, se colocam? Folgo em ver que estão chamando de semi-presidencialismo e semiparlamentarismo — e assim está no Projeto Arinos — um modo de organizar o funcionamento do poder, onde o Chefe de Estado tem poderes visíveis. Gostaria de ver em nosso Chefe de Estado um verdadeiro poder de árbitro, um verdadeiro poder moderador, como assim foi o poder de D. Pedro II, como na visão de Preuss de Kelsn, como foi um Chefe

de Estado da República de Weimar. A república de Weimar, de 11 de agosto de 1919, definiu o verdadeiro parlamentarismo, criando-se o Chefe de Estado eleito pelo povo. Ottmar Buhler em seu livro "La Constitución Almeanã". Constituição da Alemanha — diz o seguinte: "... nós estamos aqui imitando, seguindo os passos da Constituição do Império do Brasil de 1824". Como não queremos a monarquia e queremos um Chefe de Estado armado de autoridade moral, de moral política, de legitimidade política, nós o fazemos eletivo. Agora, o fato de ser eletivo não significa que ele seja partidário. Trata-se de um pequeno equívoco que há em França e que será superado aqui em breve. Ocorre que o fundador das decisões de 58 era um homem político de idéias definidas, claras, um grande líder mas o Presidente de França se elege por critérios partidários, mas o cargo é suprapartidário e arbitral. E eu não fui profeta quando disse — e o Sérgio teve oportunidade de me ouvir quando fiz essa afirmação, na Faculdade de Direito — que no dia em que os conservadores ganhassem a eleição de um Presidente socialista, e vice-versa, veríamos esse Chefe de Governo, governar e o Chefe de Estado se ou se *saimetre démettre* — submeter-se ou demitir-se. O futuro do Estado francês, não tenho dúvidas, assim o disseram Prelot e tantos outros, é, evidentemente, um Estado parlamentarista, em que o Chefe de Estado não precisa intervir. É claro que os países não evoluem do regime de Assembléia, que é outra coisa, em que a assembléia não é dissolvida, sem regime de assembléia, os regimes não evoluem do regime anárquico de Assembléia para um regime de democracia pelos partidos. Toda evolução foi no sentido de sistemas presidenciais para sistemas parlamentaristas.

Aquele aprimoramento pelo qual o Sérgio com tanta ênfase clamou, que o sistema representativo no Brasil precisa, é justamente o de fazer do Chefe de Estado do Brasil um grande árbitro do processo político e entregar o governo para a maioria que ganhou a eleição, para que eles governem o País até o final de seu mandato. Muito obrigado. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — A Mesa agradece a veemente e viril exposição do Prof. César Saldanha, com sua juventude, e tem o prazer de convidar para a Mesa o nosso Relator, Constituinte José Jorge iniciará a nossa intervenção propriamente dita nos debates de hoje. Com a palavra o nosso Relator, Constituinte José Jorge.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ JORGE — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, em primeiro lugar cabe-me agradecer aos quatro brilhantes professores que aqui trouxeram suas idéias, sua colaboração de forma extensiva à elaboração de nossa nova Constituição. Acharmos também que devemos aproveitar esta sessão para ouvir, o maior tempo possível, os professores aqui presentes, porque eles irão embora e nós continuaremos aqui presentes.

Gostaria apenas de verificar nesses debates um ponto se acima toda discussão. Existem os modelos teóricos, que foram desenvolvidos ao longo do tempo, nas universidades, na própria experiência, é cada um desses professores colocou muito bem suas idéias a partir desse modelo. No entanto, como verificamos, os modelos de certa forma são neutros, eles se baseiam em de-

terminados pressupostos. Então, por boas teorias muitas vezes se acha melhor um modelo e, outras vezes, se acha melhor outro modelo. Concluímos que todos os modelos aparentemente são bons, e cabe a nós, como Constituintes eleitos, verificar, de todas essas soluções, quais são as melhores para nosso País. Acho que aí está: tirarmos da sabedoria desses professores as idéias que melhor se adaptam à realidade de nosso povo, ou à realidade eleitoral partidária de nosso País.

Dos debates já realizados nesta Subcomissão, com os próprios Parlamentares e, agora, com os professores que nos honraram com sua presença, verificamos dois fatos fundamentais, praticamente um ponto de consenso, inclusive na reunião que fizemos com a Subcomissão que trata do Poder Executivo, em relação a esse problema: em primeiro lugar, trata-se da eleição direta para Presidente da República. Este é um ponto para o qual o Brasil inteiro foi mobilizado, inclusive nós, políticos, e hoje representa para o nosso povo uma conquista da qual não aceitaríamos abrir mão. Então, qualquer modelo nosso partiria também desse pressuposto. E o segundo é a não-dissolução do Congresso. O Congresso ainda não é um poder estabilizado, não é um poder estável e, na verdade, a sua dissolução poderia fazer consequências ainda não avaliadas para a democracia e para o próprio futuro institucional do País. Então, acho que é nesse ponto, e talvez em outros, que vão-se formando os consensos, que nós, na Subcomissão, temos de extrair uma solução nacional, uma solução que não terá o nome de parlamentarismo, não terá o nome de presidencialismo, ou, talvez, não tenha nome, mas que certamente será uma solução com a qual poderemos dar estabilidade ao nosso País, ao modelo institucional. Creio que uma das coisas que mais precisamos é a estabilidade institucional e, em segundo lugar, dar eficiência ao governo para permitir que os problemas sociais do País sejam resolvidos. Então, aí está o nosso desafio, e agradeceremos aos professores, as luzes que nos trouxeram para esclarecer ainda melhor as alternativas que temos. Gostaria, então, de passar a palavra ao Presidente para que S. Ex.^a dê oportunidade aos demais companheiros de questionarem os debatedores. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — O primeiro Constituinte inscrito é o nosso Colega Jorge Hage.

O SR. CONSTITUINTE JORGE HAGE — Sr. Presidente, quase diria que a minha intervenção fica prejudicada, depois de ouvir as palavras do Prof. Cesar Saldanha. Quero, em primeiro lugar, assinar embaixo, com muito entusiasmo, o pronunciamento de S. Ex.^a Ele disse tudo que gostaríamos de dizer, e o disse de forma que o que quer que seja dito depois parecerá menor, parecerá uma réplica de segunda categoria do seu extraordinário, lúcido, extremamente esclarecedor discurso. Eu já o havia lido em anais de outros simpósios e debates, mas, creio, nunca de forma tão lúcida, tão profunda, chegando realmente à essência, ao âmago de cada uma das questões.

Devemos inclusive ser gratos ao Prof. Sérgio Rezende, porque deu a provocação necessária para o disparar dessa metralhadora de inteligência, de cultura e de lucidez que foi o pronunciamento do Dr. Saldanha.

Mas, para não deixar passar a oportunidade de buscar esclarecimentos com a presença de mestres tão ilustres, quero, ainda que correndo esse risco, formular uma questão e a faço aos Profs. Miguel Reale e Cezar Saldanha: ela se refere ao trânsito do regime atual para o parlamentarismo. Não tenho dúvidas de que vamos empreender esta transição, agora e preocupam-me algumas questões sobre o trânsito, o itinerário; não discuto formas mistas — concordo com o Prof. Saldanha. Elas são maneiras de atenuar as excelências e, às vezes, eliminam as essencialidades do que se quer e nos fazem correr o risco de inviabilizar as experiências e as mudanças porque retiramos o ingrediente essencial na busca do que aparentemente, por receios ou por prudência aconselhassem- nos certas formas mistas. Mas acredito no gradualismo, na necessidade do trânsito entre uma e outra realidades.

Quero começar por uma colocação do Prof. Miguel Reale, que é um dos pontos que me preocupam muito. Ele propõe que no momento inicial desse gradualismo tenhamos um parlamentarismo — simplificando as coisas — sem a dissolução do parlamento. Embora nos pareça muito sensata a proposta, indago ao professor se a retirada do componente "dissolução" não representa a retirada de um ingrediente essencial da concepção do sistema parlamentarista, que é a contrapartida da responsabilidade dos parlamentares e a permanente colocação da opinião pública como mediador final. Como vê o professor o fato de praticarmos um parlamentarismo capenga, digamos assim, sem o mecanismo da dissolução? Isto não exacerbaria a disposição dos parlamentares de substituir gabinetes, porque não estão eles, em contrapartida, sujeitos à dissolução? As formas sucedâneas de consulta plebicitária para ver quem permanece, o parlamento ou o gabinete, satisfazem a sua preocupação?

Dirigo estas indagações ao Prof. Reale e ao Prof. Saldanha.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Com a palavra o Prof. Reale.

O SR. MIGUEL REALE — Srs. Constituintes, em primeiro lugar desejo fazer uma observação, porquanto foi feita a afirmação de que as nossas colocações, tanto a minha como a de Pinto Ferreira, teriam sido puramente jurídicas ou jurisdicistas, quando na realidade os aspectos econômico-sociais foram dados como pressupostos de colocações jurídicas. O tempo não permitia tecer considerações sobre aspectos econômico-sociais. De outro lado, presidencialismo e parlamentarismo, a meu ver, não estão vinculados assim tão essencialmente a infra-estruturas econômicas e sociais. Vemos os Estados Unidos da América com um desenvolvimento econômico extraordinário, através de um regime presidencial, e vemos o Japão, com um regime parlamentar, com desenvolvimento econômico paralelo, abstração feita à diferença de regime de poder. O problema está mais vinculado a uma série de outros fatores que são de natureza cultural. Isto me leva a responder a primeira pergunta formulada pelo ilustre Constituinte.

As formas mistas — não pensem os senhores que se trata de construções cerebrinas — são o resultado da experiência parlamentar ou presidencial ao longo do nosso tempo. O semipresidencialismo ou o semiparlamentarismo não surgiram em uma escrivadinha; não são obras cerebrinas. São, ao contrário, a expressão de convergências, quando se afirma que nos nossos dias o parlamentarismo cada vez mais se presidencializa e o presidencialismo cada vez mais se parlamentariza. De maneira que as formas mistas são realidades à vista. É o motivo pelo qual temos formas mistas em Portugal, na França, em outros países. Não são, portanto, abstrações. São realidades concretas que envolvem situações de fato, aspectos valorativos e normativos também. De maneira que não estamos aqui absolutamente olhando apenas o aspecto normativo, porque a norma é um elemento conclusivo de pressupostos facto-axiológicos prévios. De forma que não havia necessidade de estar colocando aquilo que era um mero pressuposto.

Entendo — e estou de acordo com o Constituinte — que, em matéria de passagem de um regime de poder para outro, não vamos poder nesta Assembléia Constituinte dar uma solução definitiva. Estabeleceremos uma solução que será um ponto de partida para uma experiência. A democracia é acima de tudo uma experiência. O importante é que mudemos um pouco a nossa mentalidade, que é demasiada cartorária. Queremos uma Constituição plástica, que possa ser alterada pelos usos e costumes constitucionais e não pela necessidade de a toda hora fazer emenda constitucional. Fala-se muito na enxuta Constituição norte-americana, mas é grande equívoco. A enxuta Constituição norte-americana está completada por uma série enorme de leis, as quais são tratadas como se fossem paraconstitucionais nos Estados Unidos, como, por exemplo, a obrigatoriedade da aprovação pelo Senado do Secretário de Estado. O Secretário de Estado é aprovado pelo Senado. Não há norma constitucional alguma que estabeleça isto e, no entanto, é uma prática legislativa, uma prática constitucional. Quer dizer, o mal do nosso presidencialismo foi ser cartorário, ou seja, eminentemente apegado à carta, à expressão puramente literária. Afastando o fato mesmo de ter proibido que o Ceará ou o Rio Grande do Sul tivessem seus Secretários aprovados pelas Assembléias Legislativas é uma demonstração disto. Queremos um regime subordinado a um modelo único. Estabeleceu-se no Brasil um princípio oculto que se chama o princípio de simetria. Então exige-se um modelo único desde a União até os Estados, obrigatoriamente. E o Supremo Tribunal Federal, diga-se a verdade, tem falhado muito na sua função constitucional. Ele não a tem exercido. Tem atuado apenas e tão-somente como uma Corte de cassação, no plano puramente jurídico. De maneira que é preciso mudar toda a estrutura. Quando apresento uma forma de semiparlamentarismo, estou olhando o problema na sua totalidade, estou olhando a mudança no Poder Judiciário, no Supremo Tribunal ou numa corte constitucional que venha exercer a sua força, a sua expressão através dos poderes implícitos. Inevavelmente vamos marchando gradualisticamente. A minha proposta, que é também de Miguel Reale, meu filho — não pude ler, nem quis abusar da paciência dos senhores, todo o articulado que fizemos, mas peço ao Sr. Presidente que o faça constar como parte integrante da exposição, porque é um documento só, a exposição de motivos e o articulado

—, demonstra que marchamos para uma solução em que levamos em conta esses dois pontos que o Relator Constituinte, José Jorge, assinalou. Parece que isto é consenso nacional. Primeiro, eleição direta do Presidente da República, em dois turnos. Não tratei dos dois turnos porque considero esta matéria pacífica. Em segundo lugar, a não dissolução do Congresso, porque a sua dissolução, no Brasil, iria redundar num momento de força do Presidente da República. Segundo disse muito bem Pinto Ferreira, que, no fundo, aceitou a tese semipresidencialista, o grande problema é o de se estabelecer um sistema de condições do presidencialismo atual, porque é excessivamente onipotente. Se o sistema é este, devemos, em primeiro lugar, estabelecer um primeiro passo. É nesse sentido que apresento a criação de um mediador entre o Executivo e o Legislativo — o Primeiro-Ministro. Ele participará de forma direta do processo legislativo, que é, afinal de contas, o aspecto concreto da administração. É inútil querer dizer que a lei é uma abstração. A lei não é abstração. Quando faço um projeto de lei, estou partindo de uma situação fática e de uma consideração fundamental de aspecto de desejos, de aspirações a serem realizadas. De maneira que inserir um elemento de conexão. O atual regime é abstrato. O Presidente está de um lado, o Congresso está de outro. De vez em quando o Presidente da República se lembra do Congresso quando precisa de uma lei. Mas não se trata disso. Trata-se de estabelecer uma correlação permanente entre ambos, e este é o motivo pelo qual sugerimos a figura de um primeiro-ministro, e não importa que ele seja Chefe de Estado ou não. Com o andar das coisas, ele terá ou não essa configuração, conforme a experiência determinar. Sou muito pela experiência e pouco pelos modelos cerrados. Uma das minhas teorias jurídicas é a dos modelos jurídicos fechados e modelos jurídicos abertos. Sou pelos modelos jurídicos abertos. Não faremos uma Constituição com modelos jurídicos fechados, porque não estamos aqui para pré-moldar a sociedade brasileira, mas para estabelecer os parâmetros em razão dos quais e dentro dos quais a sociedade vai realizar a sua vida e o seu destino, sem o que a democracia estaria Constituição. É esse o espírito com o qual elaborarei essa proposta, justamente com o Prof. Miguel Reale Filho, ou seja, que ela seja elaborada como um ponto de partida, não como um ponto de chegada; ela é o início de uma experiência. Não me preocupo muito com o nome: presidencialismo ou parlamentarismo. Considero a forma de Governo um problema acessório no contexto da problemática do Estado, porque esta forma de Governo depende, inevitavelmente, de uma série de outros fatores que são mutáveis no tempo e no espaço. Nas contingências atuais, com a falta de uma administração federal estável, que assegure uma continuidade, não podemos pensar em um parlamentarismo. O que acontece na Itália, quando se depara com uma crise como esta? Vivi o problema da Itália pessoalmente: o povo não fica aflito com a ausência do Primeiro-Ministro porque sabe que a administração continua: a administração, como estrutura burocrática, tem uma experiência e continua a preservar os valores fundamentais da vida pública. Não há aflição alguma ou orgasmo, contrariamente ao nosso regime parlamentar em que, lembro-me, quando caiu o

Ministro, os interlocutores falavam como se o País tivesse em crise. Realmente, lamento por ter usado um pouco mais de tempo agora, mas fui breve anteriormente e deixei de explicar alguns pontos fundamentais do meu pensamento.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito obrigado, Professor. Antes de conceder a palavra ao Prof. César Saldanha, gostaria de saber se o Plenário estaria de acordo em conceder um tempo de cinco minutos, não só aos Constituintes, como também aos debatedores.

O SR. CONSTITUINTE MIRO TEIXEIRA — Penso que os Constituintes deveriam ter menos tempo.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Então os Constituintes limitar-se-ão a três minutos, e os debatedores, a cinco. Permito-me também usar essa campanha, não como impertinência, mas como um aviso em relação ao tempo. Concedo a palavra ao Prof. César Saldanha.

O SR. CÉZAR SALDANHA — As observações que nos foram dirigidas pelo Deputado Jorge Hage envolvem três pontos: a questão da transição do regime autoritário para o regime democrático, a questão da dissolução e a questão da consulta plebiscitária. Quanto à primeira questão, gostaria de dizer que, para mim, o grande modelo de transição política para a democracia foi o espanhol. E lá vemos como isso foi possível. O Chefe de Estado assumiu a função de chefiar o Estado, de ser autoridade transcendente no processo de abertura, e, para isso, indicou alguém para ser o Primeiro-Ministro e assumir os compromissos de Governo. Encarregou esse Primeiro-Ministro de reunir todas as lideranças políticas, de todos os partidos, em torno de uma mesa, e aí foi concertado um pacto político unânime, o primeiro dos pactos de La Moncloa, definindo forma de Governo, regime de Governo, todos os aspectos, inclusive como seria realizada a Constituição. De modo que é assim que eu imaginava que deveria ter sido conduzida a abertura política no Brasil: o Presidente da República identificando-se com a bandeira, com a Pátria, com a Constituição, que não é de um partido, mas de todos, deixando o Governo com o Primeiro-Ministro que tenha base parlamentar — do contrário, não funciona —, reunindo todos os líderes dos partidos e fazendo um grande pacto político que, depois, será escrito e transformado em regra jurídica. Infelizmente, aqui, não foi feito assim. Mas ainda acho que sobra ao Presidente Sarney esta última oportunidade histórica de reservar-se — e, na prática, é para onde estamos marchando a olhos vistos — e colocar-se numa função arbitral, deixar o Governo para um Ministro que tenha apoio da Maioria Parlamentar e procurar transformar-se num símbolo da Pátria, reunindo todos os partidos de todas as conotações ideológicas na busca de um grande pacto nacional. Depois os Constituintes escreverão esse pacto, porque o fenômeno político antecede o momento jurídico da jurisdição, como muito bem disse o insuperável Miguel Reale.

Quanto à dissolução, tenho uma posição: é essencial ao sistema parlamentarista de Governo. Criar um regime sem dissolução é negar as chances da evolução do parlamentarismo. Podemos dificultá-la ou condicioná-la, mas não podemos

evitá-la. De todos os tais regimes mistos, vamos projetar a França e Portugal, que são os mais visíveis. Em todos eles o Chefe de Estado, olhando a Constituição, é um símbolo da Pátria. Mário Soares, que esteve no Brasil há pouco, cansou de dizer: "Não sou mais socialista; rasguei o meu título. Agora sou o Presidente de todos os portugueses". A mesma coisa acontece em França, e lá será mais visível. Então, nos dois países, o Chefe de Estado é uma pessoa vinculada à Pátria, e o Chefe de Governo é quem governa. Em segundo lugar, o Governo só subsiste se tiver suporte parlamentar, se decorrer de uma maioria parlamentar. Em terceiro lugar, todos eles, como disse bem o Deputado Jorge Hage, são responsáveis. O Chefe de Estado, por um **impeachment** futuro, o Chefe de Governo, pela maioria parlamentar, e a maioria parlamentar perante o eleitorado. Cadart e Prenot, quando observam a crise da Constituição francesa de 46/48, dizem claramente que ela se deu pelo fato de não ter sido previsto um bom mecanismo de dissolução. Em todos esses temas mistos o Chefe de Estado tem poder de dissolução, como em Portugal e na França. Isso é regime misto, é disso que o Brasil precisa. Não podemos esvasiar o Chefe de Estado deste poder. Digo mais, sem o poder de dissolução não sei se a França ainda seria democrática, porque na crise de maio de 68, todos se lembram, quando parecia que a França iria estourar numa revolução de estudantes, foi uma dissolução gaullista, consultando o eleitorado, que criou uma grande maioria parlamentar gaullista, que venceu a crise. Em segundo lugar, quando ainda engatinhando na sua evolução, foi eleito o Presidente Mitterrand e um Ministério conservador, foi o mecanismo da dissolução que permitiu que fosse feita uma nova eleição, e que os socialistas subissem ao poder em França. Quanto ao plebiscito, diria que é um recurso muito importante — e assim se está criando a jurisprudência na Inglaterra — quando há questões que dividem os partidos. Por exemplo, na Inglaterra parte do Partido Conservador era a favor da entrada do país no Mercado Comum e parte era contra; parte dos trabalhistas era a favor e parte era contra. Então, quando há questões que dividem os partidos, estes não têm posição, e o plebiscito é uma fórmula de suprir a carência das instituições representativas. No caso ser imaginável se a mecânica da composição do gabinete impedisse a formação do Governo de Estado. Mas isso dificilmente ocorreria. Acho que a utilização do plebiscito, esse mecanismo de democracia direta, é importante, mas ele deve ser realizado em questões que transcendem a divisão partidária e, assim, exigem outro órgão para que seja dada uma resposta a um problema controverso. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito obrigado, Professor. O próximo Constituinte inscrito é o nosso 1º-Vice-Presidente, o Constituinte Rubem Branquinho. Concedo a palavra a S. Ex^a

O SR. CONSTITUINTE RUBEM BRANQUINHO — Sr. Presidente, creio que estas exposições têm sido de extraordinária valia. Acredito mesmo que tenha sido a melhor reunião que já tivemos até hoje. Em todas elas observamos algumas lições, como é o caso de restringir o poder assaz ditatorial do sistema presidencialista que vivemos hoje, e

tanto desejo que devemos construir um sistema onde prevaleça a liberdade e a democracia. O Prof. Cezar Saldanha falou repetidas vezes sobre sistemas em que apresentariam suas posições, partidos socialistas e comunistas. Há países onde prevalece o sistema comunista — conheço alguns — e seus partidários vivem pregando a democracia, mas infelizmente, quando alcançam o poder, impedem a existência de outros partidos que não têm sua ideologia, o que se constitui em uma tragédia dos tempos que estamos vivendo.

Queria fazer uma pergunta ao Prof. Pinto Ferreira, Prof. Cezar Saldanha, sobre um assunto que já discutimos aqui em nossa Subcomissão, talvez um assunto menor em face da grandeza, da magnitude das palestras aqui proferidas, mas que considero importante para subsidiar nossos trabalhos. Fui Secretário de Estado, e observei que nesses últimos quatro anos tem sido feito um grande trabalho em prol da autonomia dos Estados, talvez em detrimento do Poder Central. Fico pensando: em Estados poderosos, como são São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e outros, a prevalecer uma grande autonomia e continuar o sistema atual, os governadores serão talvez como presidentes desses Estados, prevalecendo as mesmas sequelas que temos observado, de uma grande prevalência do Poder Executivo. Perguntaria aos dois ilustres professores que sugestão nos dariam para que também nos Estados fosse amenizado esse poder, que chamo de ditatorial, do Poder Executivo?

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — O Prof. Pinto Ferreira, tem a palavra para responder ao interpelante.

O SR. LUIZ PINTO FERREIRA — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, evidentemente, quando tive a oportunidade de apreciar o problema do parlamentarismo e do presidencialismo, tendo em vista o convite que foi efetivado, prescindi de analisar aqueles pressupostos fáticos de ordem econômica e social que servem de alicerce a qualquer regime político, mesmo porque a temática era diferente, a saber o presidencialismo e o parlamentarismo, e nenhum regime político pode sobreviver em crise econômica e social. Mas prescindi de discutir a matéria porque era tão precário o tempo que tive de circunscrever toda minha análise àquele tópico que me foi oferecido, eis que a apreciação da ordem econômica e social e da temática correspondente seria viável em outra oportunidade, em outra discussão sobre a temática que tinha sido levantada para questionamento. Evidentemente que nenhuma Constituição, por mais bela, por mais perfeita, pode sobreviver em crise econômica e social. Cito, como exemplo, a Constituição alemã de Weimar, idealizada por dois grandes teóricos, Preuss e Max Weber. Ela não sobreviveria porque, no fundo, a crise econômica tumultuou de tal sorte a Alemanha que arrastou aquela sistemática à crise, e essa crise econômica foi justamente a provocada pela Primeira Guerra Mundial. O Tratado de Versailes impôs à Alemanha uma dívida de guerra muito grande, uma inflação extraordinária, e a democracia social alemã sucumbiu ante essa crise econômica. O próprio Lorde Keynes, em um trabalho sobre a matéria "Consequências da Economia na Paz", aduziu a consideração de que se os aliados não tivessem um modo mais razoável de entender a Alemanha, essa crise iria tumultuar a

vida alemã e provocar o que provocou, a Segunda Guerra Mundial, que não só levou a Alemanha social democrata à crise como também levou o mundo a ficar preso em uma crise econômica extraordinária. Absteve-me de falar de problemas outros porque pressupunha, como disse com muita argúcia o Prof. Miguel Reale, que para um regime político sobreviver, parlamentarista ou presidencialista, é necessária uma base mínima de estabilidade econômica, seja qual for a sistemática apropriada a cada país, a cada regime, a cada época histórica, porque sem essa base econômica tudo é uma ilusão, uma fantasia, um romantismo, porque não é possível democracia na servidão econômica, na fome e na miséria. De outro lado, não me preocupa colocar na Constituição se ela é parlamentarista ou presidencialista. Isso vai depender dos ingredientes que surgirem pouco a pouco, moldados pela Constituição. Nenhuma Constituição declara que o sistema político será parlamentarista ou presidencialista, apenas diz o que seria, de uma forma ou de outra, não é pelos estudos dos seus interpretes, não porque isso está escrito no texto, mas porque resulta desses ingredientes.

Daqui a pouco vou viajar, e como falei muito pouco, menos do que os outros expositores, ousaria pedir a V. Exª a benevolência de mais alguns minutos.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Com muita honra para a Subcomissão.

O SR. LUIZ PINTO FERREIRA — Então há esse problema que se me afigura importante. Também não sou contrário a um sistema misto porque, no fundo, na vida política e econômica, tudo é transação. O próprio Marx dizia que cada idade econômica tinha vestígios de outra, assim o capitalismo do feudalismo, o socialismo do capitalismo, então, tudo é uma mistura. O próprio regime norte-americano, quando foi criado em 1787 surgiu com uma forma mista. Por quê? Porque o que se queria ali era receber a experiência inglesa de um monarca, e então, como disse Duverger, no fundo, Washington foi o primeiro presidente de fundo monárquico, um presidente monárquico eletivo — ele usa essa expressão. (Usou-se a experiência inglesa e fez-se uma mistura, a Câmara dos Comuns transformou-se em Câmara dos Representantes, a Câmara dos Lordes ficou eletiva e o monarca transformou-se em Presidente da República com uma certa força política eficiente no mundo americano.

Com respeito à última questão proposta pelo nobre Constituinte Rubem Branquinho, sei bem que no Brasil é muito importante colocarmos mecanismos de contenção aos governadores ou presidentes dos Estados. São também, como o Presidente da República, pessoas que têm o uso de uma força executiva muito grande. A forma de conter essa força seria justamente restaurar certas liberdades e garantias das assembleias legislativas, daí-lhes maior poder porque, no fundo, são tão tuteladas quanto o Congresso em um regime presidencialista forte. Além dessas medidas, de uma Corte Constitucional com jurisdição constitucional sobre os Estados, não vou chegar ao ponto de pretender que se criem cortes constitucionais nos Estados porque seria realmente depauperar as finanças públicas. Creio que haveria meios de conter o poder do Executivo estadual

através de uma Assembléia Legislativa mais poderosa, partidos políticos autênticos, a influência da opinião pública na vida do Estado, que são mecanismos desenvolvidos pela prática, pela experiência, pelo costume, pelo uso, porque ninguém cria uma Constituição de cima para baixo. Ela resulta dos costumes, da força da opinião pública, do povo organizado, que permite realmente conter essa prevalência do Poder Executivo.

Peço desculpas, mas, tendo em vista a possibilidade de greve no setor da aviação tenho de partir mais cedo, hoje. Ainda vou pegar um avião agora às 14:30, mas agradeço a benevolência do nobre Presidente, dos Srs. Constituintes, pois estou apressado para não perder o avião.

Portanto, transmito aos Srs. Constituintes os meus agradecimentos. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Agradecemos mais uma vez ao Professor, com a esperança de que essa greve não se materialize. Vai haver apenas uma assembleia hoje à noite para decidir se haverá a greve ou não.

Tem a palavra o Prof. Cezar Saldanha.

O SR. CEZAR SALDANHA — Sr. Presidente, o nobre Deputado colocou uma questão da maior relevância e que entre nós também não tem sido aprofundada com a necessidade devida. Diria que, adotado o parlamentarismo a nível nacional, torna-se necessário que se reabra uma ampla liberdade para a organização do parlamentarismo a nível dos Estados e a nível, pelo menos, das grandes capitais. Estou, mais uma vez, totalmente de acordo com o mestre Miguel Reale quando mostra que um dos grandes males do Brasil é essa chapa única constitucional que vai da União até os Municípios. Nos Estados Unidos o sistema praticamente dominante a nível municipal é o sistema quase parlamentarista, em que o prefeito é um executivo que responde perante o Conselho dos Vereadores.

De modo que acho crucial que se dê a liberdade ampla para os Estados se auto-organizarem num sistema, como quiserem. Não tenho dúvida de que a maioria deles irá inclinar-se pelo sistema parlamentarista de governo.

Aprofundando a questão, eu diria que foi dito no Brasil, por diversas vezes, que o parlamentarismo era inconciliável com a Federação. Hoje já se sabe que esta afirmação não tem sentido algum. Temos federações importantes na Alemanha, na Austrália, no Canadá, todas elas parlamentaristas. Eu diria mais: o parlamentarismo tanto se amolda ao Estado unitário, como se amolda ao sistema parlamentarista de governo. E mais, como o parlamentarismo tem uma chefia de Estado suprapartidária, ele é o grande sistema para uma federação que queira realmente ser descentralizada, não só politicamente como até culturalmente. Cito o caso do Canadá, em que há uma convivência de praticamente duas nações e que só subsiste porque há uma chefia de Estado suprapartidária. Se o Canadá não fosse sistema parlamentar com uma chefia de Estado transcendente, o Canadá francês não conviveria lado a lado com o Canadá, digamos assim, britânico. O parlamentarismo permite, portanto, essa descentralização extraordinária.

Já o presidencialismo, se não estiver escorado numa federação, produzirá, praticamente uma ditadura. Esse é o drama do Brasil, pois a federação

entre nós foi antes uma construção do texto constitucional de 1891, e não era uma realidade histórica. Este foi talvez um dos maiores dramas do nosso presidencialismo. Na França, aquela minoria que lá defendia e defende o presidencialismo americano, diz: queremos presidencialismo americano, mas queremos Estados franceses, porque a autonomia dos Estados, a figura dos governadores cumpre dois papéis na federação: de um lado os governadores são uma espécie de limite ao poder do Presidente, porque eles controlam as suas bancadas, porque podem utilizar todo o mecanismo clientelístico nos seus Estados para dominar as bancadas, e com isso influir na posição do presidente no governo federal. De outro lado, se não houvesse os governadores e houvesse o presidencialismo, a ideologização da política, que é inevitável no parlamentarismo — parlamentarismo é um nome errado para dizer democracia por partidos razoavelmente ideológicos — a ideologização da política contemporânea, com partidos ideológicos, colocaria o presidente em constante briga com o partido que o apóia. Ou o presidente faz a vontade da maioria partidária, ou a maioria partidária pode decretar um **impeachment**, tentar reduzir o mandato do presidente, quer dizer, tomar qualquer outra medida para afastar um presidente que não se coaduna com a maioria parlamentar.

Campos Salles de alguma forma viu isso, e no seu livro "Campanha à Presidência" disse o seguinte: "Não posso me fundamentar no Congresso Nacional. O poder do Presidente no Brasil tem de se fundamentar nos governadores". E Campos Salles inventou a política dos governadores. O curioso é que passam décadas, passam regimes e regimes e no momento presente do Brasil — somos políticos também, notamos isto — há esta ambiguidade de um presidente que, na medida em que não tem uma maioria sólida, estável, para se basear no parlamento, é obrigado a recorrer a governadores.

Então, numa frase, eu diria que o presidencialismo supõe uma federação presidencialista a nível estadual, quer como limite ao presidente, quer como fundamentação e sustentação de seu poder, de um lado. E o parlamentarismo, eu diria, convive muito bem com o regime unitário e melhor ainda com o regime federal. Agora, ele implica e requer que tenhamos a possibilidade da organização do parlamentarismo a nível estadual. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — O próximo inscrito é o Constituinte Henrique Córdova. Tem a palavra V. Exª

O SR. CONSTITUINTE HENRIQUE CORDOVA — Sr. Presidente, no regime de distribuição do tempo para intervenção nos debates, com o qual eu concordei, fatalmente transformamo-nos mais em ouvintes do que em participantes nas discussões. Por isso vou limitar-me a dirigir-lhes, juntamente com efusivos cumprimentos aos brilhantes professores que aqui expuseram as suas idéias, uma única pergunta. Como veem eles o papel das Forças Armadas num e noutro sistemas de governo.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Com a palavra o Prof. Miguel Reale.

O SR. MIGUEL REALE — Quanto à posição das Forças Armadas, tanto no regime parlamentar como no presidencial, deixando de lado para efeito dessa pergunta a questão das formas mistas, não me parece que haja uma correlação de natureza essencial. Em Portugal, por exemplo, que é um regime parlamentar, o Presidente da República é declarado Chefe das Forças Armadas porque é eleito diretamente pelo povo. Já no regime parlamentar, em regra, o Presidente da República não é eleito diretamente pelo povo, mas sim pela Câmara, pelo Congresso, razão pela qual depois ele poderá até dissolvê-la. Há uma série de correlatos que não estão em jogo.

Não me parece que haja, em última análise, o elemento essencial. O importante é colocar esse problema das Forças Armadas. Num trabalho que acabo de publicar, intitulado "Liberdade e Democracia", coloco o problema das Forças Armadas como guardiãs da ordem constitucional. Portanto, entendo que usando a expressão ordem constitucional já está implícita a ordem interna. O problema é que, na realidade, o problema da ordem interna não seja um problema diretamente tratado pelas Forças Armadas, mas em função da ordem constitucional. Trata-se de um problema das Forças Armadas enquanto envolver ordem constitucional. Não envolvendo ordem constitucional trata-se de um problema a ser resolvido pelos Estados, pelas autonomias estaduais. O problema da ordem interna é, em princípio, dos Estados. Mas desde que esteja em jogo a ordem constitucional já é um problema que se transfere à esfera propriamente das Forças Armadas.

De maneira que, colocado o problema em termos de defesa da ordem constitucional, não vejo em que possa repercutir num sentido ou no outro, porque se a ordem constitucional for parlamentar, a consequência será uma; se for presidencial será outra. Mas a defesa será sempre eterna e primordialmente, a da ordem constitucional.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito obrigado, Professor. Com a palavra o Professor Sérgio Resende de Barros.

O SR. SÉRGIO REZENDE DE BARROS — Sr. Constituinte Henrique Córdova, a sua pergunta foi de uma oportunidade muito grande. Meus parabéns por trazer ao debate esse assunto, sempre palpante. As Forças Armadas podem ser encaradas sob dois ângulos que, embora bem distintos, como tudo, também estão relacionados. As Forças Armadas são, inicialmente, uma instituição juridicamente constitucionalizada na Constituição do Estado. Entendo que, enquanto instituto constitucional, forma jurídica constitucionalizada, o Prof. Miguel Reale tem razão. Tanto faz o parlamentarismo como o presidencialismo, as Forças Armadas serão comandadas pelo Presidente da República, pelo Chefe de Estado. Isto sempre simbolicamente, naquele simbolismo que representa mais até uma condescendência ou um prêmio de consolação ao Chefe de Estado, no parlamentarismo. Então, do ponto de vista institucional, encarando as Forças Armadas como instituto jurídico constitucional, não creio que haja grande variação no relacionamento entre o instituto do parlamentarismo e o instituto do presidencialismo. O relacionamento poderá ser, em ambos os casos, equacionado da melhor maneira. Todavia,

as Forças Armadas podem e devem também ser encaradas como um grupo social, como um contexto histórico-social a que me referi em minha palestra. É aí que caímos na realidade, e sobretudo na dura realidade dos países latino-americanos, inclusive do Brasil. E é aí que quero frisar a minha conclusão de que o presidencialismo, sustentando o Presidente da República diretamente nas urnas — onde se apura democraticamente a vontade incontestada, claro do povo — dará ao comandante das Forças Armadas constituinte muito mais força política para comandá-las e reprimir as suas eventuais revoltas do que o parlamentarismo, onde o Chefe de Estado, se for um parlamentarismo mesmo, é eleito pelo Parlamento, e tem meramente uma figura simbólica, equiparada ao Hino Nacional ou à Bandeira Nacional. Então, vejo que isso foi, inclusive, demonstrado já na nossa experiência histórica. Em 1961, as Forças Armadas, enquanto fosse sociais vinculadas a uma estrutura econômica-social, rebelaram-se contra a posse do Vice-Presidente João Goulart. Rebelaram-se mesmo, porém evidentemente não tiveram a força social para impor totalmente essa rebeldia, porque aquele Vice-Presidente estava apoiado numa maciça votação que o elegeu, inclusive num partido diferente daquele que havia eleito Jânio Quadros Presidente. Creio, portanto, Sr. Constituinte, sintetizando minha resposta, que, vistas as Forças Armadas como instituto constitucional, o seu relacionamento com o parlamentarismo ou o presidencialismo é neutro, irrelevante. Em ambos os casos temos o mesmo relacionamento. Mas, vistas as Forças Armadas como têm de ser vistas, como forças sociais, como grupo social atuante politicamente, o parlamentarismo perde, porque o comandante das Forças Armadas será fraco. O presidencialismo ganha, porque o comandante das Forças Armadas, o Presidente da República, será eleito pelo povo e poderá usar da força do povo, para paralisar essa força militar, quando ela vier contra o próprio povo. Isso já ocorreu no Brasil. Agora, repito, estou falando de presidencialismo autêntico. As minhas respostas, Sr. Presidente, serão sempre baseadas em duas premissas: primeiro, falo sempre de presidencialismo autêntico. Não falo de presidencialismo descaracterizado em ditadura. E falo de presidencialismo autêntico em que o Presidente da República, é eleito diretamente, e não por um Colégio Eleitoral, que serviu exatamente aos propósitos ditatoriais que vimos servir.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito obrigado, Prof. Sérgio Resende Barros.

Com a palavra o Professor Cezar Saldanha.

O SR. CEZAR SALDANHA — Sr. Constituinte Henrique Córdova, por quem tenho profunda admiração, pelo trabalho extraordinário que desempenha nesta Casa, V. Ex.^a trouxe à nossa discussão um ponto que revela a diferença profunda e a repercussão imensa que uma mudança de forma de governo traria ao País. Sou discípulo do Prof. Miguel Reale — estudei na mesma casa e sou discípulo desse grande mestre — mas, para tristeza dele, discordei nesse ponto. A distinção é fundamental, porque justamente o sistema parlamentar de governo é aquele que separa o Chefe de Estado do Chefe de Governo, faz o Chefe de Estado o grande árbitro dos valores nacionais, da soberania

nacional e da transcendência das regras do jogo. O velho Benjamin Constant, em seu "**Cours de Politique Constitutionnelle**", já dizia, em 1818, que era fundamental fazer do Chefe de Estado comandante supremo das Forças Armadas, afastando-a do campo dos governos. É o grande drama do presidencialismo, é por isso que temos militarismo na América Latina e não o tivemos no Império. O Brasil não teve militarismo no Império, e caímos, com a república presidencialista, no militarismo latino-americano. Por quê? O grande João Camilo de Oliveira Torres, ao comentar as relações entre os militares e a política, lembrava aquela frase de Rui Barbosa, no dia 13 de novembro, em plena luta da Questão Militar, quando os militares começaram a bater boca diretamente com os Ministros. E culminou esse bate-boca com o gabinete de Ouro Preto, que acabou produzindo a destruição do Império parlamentarista. No dia 13 de novembro escrevia Rui Barbosa num jornal: "Enquanto Dom Pedro II reinou sobre este País, jamais houve o menor estrequecimento entre militares e políticos. "E continuava dizendo: "É que Dom Pedro II, pela doença, não mais exerce a chefia de Estado, não mais representa aquilo que nos une. E tivemos uma **omnipotência** ministerial, atuando, inclusive, sobre o comando supremo das Forças Armadas, e isto produziu a crise." Vejam bem, Srs. Constituintes, o grande drama do presidencialismo, quando integra o Governo e o Estado no mesmo órgão. E se pensarmos em governo, administração e Estado no mesmo órgão, a coisa será terrível. Aquele partido que é contra o Governo, que é oposição — o que é uma coisa boa e necessária —, é também contra o Estado. É subversão; mesmo sem o querer, é subversivo. governos existem para serem criticados. Institucionaliza-se a oposição para que se critique todos os dias o Governo. Quando o Chefe de Governo é o Chefe de Estado, fica difícil, na prática, distinguir esse Chefe de Governo do Chefe de Estado, que é comandante das Forças Armadas. E, infelizmente, as Forças Armadas acabam arrastadas para a luta política-partidária, inclusive para a utilização em política interna do País. Para efetivamente colocarmos as Forças Armadas no seu lugar de guarda da ordem externa, da soberania nacional, e subsidiariamente de guardiã das instituições democráticas, torna-se indispensável que seja comandada por uma figura que se coloque acima dos partidos. Pode ser eleita diretamente — ou é em Portugal, ou é na França — mas uma figura que não é política de partido. A acumulação das duas é trágica, é contra o governo, mesmo sem o querer, é contra o Estado, é contra o comandante das Forças Armadas. E mais, pela ótica das Forças Armadas, imaginem também o outro lado, vendo governos que as vezes erram. Elas andam numa crise de lealdade. Ficar com um governo que está errando, que está infelicitando o País ou ficar com aquilo que está escrito na Constituição: "garantia dos poderes e da ordem".

Por esta razão dizia-se que no Império tínhamos esse poder moderador, que era a grande forma de neutralizar partidariamente as Forças Armadas. E darei dois exemplos finais. Na Espanha tivemos um caso extraordinário. Quando o regime estava se consolidando, já desde o início, o chefe do gabinete militar no Palácio Real foi cabeça de um processo de subversão da ordem. Tejero Mili-

na sublevando toda a Guarda Civil, invade o Parlamento, aprisiona o Primeiro-Ministro e todos os seus Ministros. Evidentemente que o governo, naquela época, já estava desgastado pela crise econômica, e não solucionava as coisas. Mas a crise foi esvaziada, em menos de 24 horas. Mesmo com a trama dentro do próprio Palácio Real, o Rei foi à televisão e disse: "eu sou a Espanha, eu sou o Chefe de Estado deste País. Srs. Generais, lugar de militares é no quartel sob o meu comando, porque eu sou o guarda da Constituição e sou o defensor da democracia". E desatou-se um golpe militar profundamente urdido com um simplérrimo discurso.

E tivemos agora na Argentina um episódio em que houve uma reação militar, que os jornais subestimaram de início, por que vimos que o fato foi muito mais complicado, e ameaçou sem dúvida a preservação do regime democrático. Não tivesse ainda o Presidente Raul Alfonsín tanta popularidade e não viesse a Argentina de um período em que os militares ficaram profundamente desgastados e ocorreria o golpe. A tentativa de golpe militar contra um governo desgastado é muito mais fácil ocorrer no sistema presidencial, porque é um presidente desgastado, sem prestígio, e Forças Armadas não desgastadas tornam fácil a existência de golpes militares.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito obrigado. A Mesa vai conceder a palavra ao Prof. Miguel Reale, que a solicitou.

O SR. MIGUEL REALE — Pedi a palavra para esclarecer melhor o meu pensamento, porque falei muito brevemente. Não estabeleço correlações abstratas entre crise militar, de um lado, e parlamentarismo e presidencialismo de outro. Temos exemplos claros diante de nós. Os Estados Unidos da América têm um regime presidencial. Onde está a interferência militar americana? O exército americano nunca pretendeu interferir na vida social. De maneira que o problema resulta de outras faces, de outras razões, de outros motivos, outras condições histórico-sociais, que não são propriamente aquelas de ordem formal. Somos acusados de ser juristicistas, quando na realidade, estamos querendo estabelecer uma correlação formal que não existe. Na forma sugerida por nós, do semipresidencialismo, o Presidente da República continua chefe-supremo das Forças Armadas. Mas num ponto é preciso acordar, e sou de acordo em realçá-lo. Quando existe uma correlação mais íntima, entre Executivo e Legislativo, é muito mais difícil a intervenção militar na esfera da órbita civil. Este é o problema. O importante é não deixar o Presidente da República com a força que tem nos países latino-americanos.

Sr. Presidente, este ponto é muito importante. O presidencialismo americano não é — como aliás o Sérgio Rezende observou — o endeusamento do Presidente da República. O que houve em toda a América Latina foi um presidencialismo desgastado, em que o Presidente da República é um caudilho. Então, de caudilho a transformar a chefia militar em caudilismo político vai um passo muito breve. Mas são fatores histórico-sociais que interferem na condução do problema.

Mas uma fórmula de fortalecimento no Congresso, que estabelecerá, sem dúvida alguma, maior vinculação entre o Legislativo e a opinião

pública, será um baluarte, um empecilho ao uso dessa interferência, porque é necessário que as Forças Armadas cuidem da ordem constitucional. Porque se elas não o fizerem, quem o fará? Tenho pavor daqueles que têm medo de falar do poder. Quem tem medo do poder acaba sendo escravo do arbítrio.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito bem, Professor. A Mesa abrirá uma exceção, e concederá um minuto ao Prof. Sérgio Rezende, dada a importância do assunto e o interesse do debate.

O SR. SÉRGIO REZENDE BARROS — Quero fazer duas colocações. Primeiro o Prof. Cezar Saldanha tem dito repetidamente que no presidencialismo, porque se conjugam na mesma pessoa a chefia de Estado e a chefia de Governo, e também o comando das Forças Armadas, discordar do governo seria discordar do Estado, das próprias Forças Armadas, da Nação, portanto uma ofensa à Nação.

Ora, esse é um argumento emocional que rebate com ele mesmo. No parlamentarismo, como o Primeiro-Ministro é designado pelo Parlamento, que representa o povo e a Nação, discordar do governo seria discordar do Parlamento, seria discordar do povo, ofender a Nação, representada no Parlamento. O argumento se rebate por si mesmo. Ele é puramente emocional, na minha opinião, e com todo o respeito que tenho pela cultura deste grande mestre, embora jovem, que é Cezar Saldanha.

Em segundo lugar, quero repor a verdade, em certo ponto. Foi completamente diferente o que houve na Espanha do que houve agora na Argentina. Na Espanha houve um golpe quixotesco, um Dom Quixote moderno invadiu o Parlamento e sacou de uma pistola — foi detido pela própria guarda. Não houve nada de cedição pré-armada, nada disso, mas foi suficiente para abalar aquela monarquia parlamentarista, de modo que o Rei foi todo assustado buscar o apoio do povo, emocionando-o pela televisão. Agora, na Argentina, não. Houve uma revolta, que se veio preparando durante esse tempo todo, uma revolta de canhões, uma revolta que realmente só foi obstruída e obstada porque o Presidente Raul Alfonsín foi eleito maciçamente e teve, e tem, o respaldo popular dessa eleição, que só o presidencialismo pode dar ao Presidente da República.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Tem a palavra o Constituinte Victor Faccioni.

O SR. CÉZAR SALDANHA — Sr. Presidente, peço a palavra.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — É evidente que tem um minuto, final.

O SR. CÉZAR SALDANHA — Diria que o Parlamento representa o povo, mas naquilo que nos separa, as opiniões político-partidárias que nos separam. O Chefe de Estado representa o povo, mas naquilo que nos une, porque a comunidade tem dois lados: o que nos separa, os partidos que nos representam; e definem-se por maioria; e o que nos une, o consenso, que é o Chefe de Estado. Quando o Chefe-de-Estado e do Governo são a mesma pessoa, eu não disse que ocorre. Disse que, ser contra o governo, mesmo

sem o querer, é ser contra a pátria e contra o Estado.

Quanto aos Estados Unidos, realmente, faltou-me tempo para colocar. Os Estados Unidos são o único país em que o presidencialismo pode dar certo. Por quê? Porque não há divisão ideológica, a nível do político, não há partido socialista válido com condições de ganhar uma eleição, não há uma esquerda válida. Os dois partidos não se digladiam ideologicamente — em primeiro lugar. Portanto, não há governo nos Estados Unidos de maneira que as pessoas sejam contra o governo e, sendo contra o governo, serão contra o Estado. Não sou eu quem o diz, é praticamente a unanimidade dos políticos dos políticos norte-americanos.

Em segundo lugar, como o tem a sociedade mais autônoma e mais forte, é um país que propriamente dispensa governo. Quem o diz são Dawn e Lee Bloom no livro: Política e Economia e Bem-Estar Social: "os Estados Unidos são o país mais mal governado do mundo, porque têm três poderes, não têm eficiência". Se não tivessem a grande riqueza que têm, para cobrir os prejuízos e comprar os perdedores, os Estados Unidos teriam uma crise muito grande e séria. Portanto, não servem como exemplo. Ao contrário, reforçam a tese de que o presidencialismo só pode funcionar onde a sociedade é muito forte, de tal forma que dispensa governo, e onde a riqueza que produz esse centro mundial do capitalismo é tal, que pode comprar os perdedores, impedindo o nascimento de partidos de esquerda fortes, que possam alterar a ordem econômico-social.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito bem, Professor Cezar Saldanha. Com a palavra o Constituinte Victor Faccioni.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — Obrigado, Sr. Presidente. Antes de mais nada, gostaria de destacar a importância das brilhantes exposições feitas pelos inteligentes e cultos conferencistas. Já conhecia Miguel Reale e Cezar Saldanha há mais tempo, e declaro-me aqui um aprendiz de ambos. Tenho procurado lê-los, acompanhá-los e assimilá-los. Não conhecia Ferreira Pinto e Sérgio Rezende, a quem passei a conhecer e admirar também. E tanto admiro que na admiração encontro respaldo, inclusive, para discordar, notadamente, de algumas colocações feitas aqui pelo Professor Sérgio Rezende. Ele as fez de forma radical e eu as contesto de forma conclusiva e não radical, porque basta adotar a sua conclusão para discordar. Veja que, segundo muito bem acentuou o Prof. Cezar Saldanha, a divisão dos poderes de Montesquieu está muito superada no tempo e no espaço. Não resistiu à História. Por Montesquieu, a divisão dos poderes, primeiro o Legislativo faz. O Legislativo, no Brasil, nunca fez e não faz e não fará leis. Segundo, o Executivo executa. O Executivo, no Brasil, não executa absolutamente nada. Ele desordena ao invés de executar. Executar, no bom sentido é fazer as boas coisas, é estabelecer a ordem econômica, social e administrativa. Vivemos permanentemente o caos, em tudo. Pergunte-se por aí o que está valendo na administração pública no Brasil. Vale a portaria da Secretaria da Receita ou a do Conselho Monetário? Terceiro, o Judiciário julga. Mas onde o Judiciário julga no Brasil? Em que parte

do Brasil, em que instância ele julga? Ele não julga. O Judiciário está emperrado, não funciona. Então, um não faz, outro não executa e o terceiro não julga. Acrescentaria: e o povo, onde fica? Na democracia o povo tem que participar. No presidencialismo, não participa. Por quê? Segundo diz muito bem Raul Pilla, no presidencialismo o povo só é chamado e só é soberano de um dia, o dia das eleições. E depois? O que acontece com o povo? É mandado para casa e procurado nas eleições seguintes. Veja o engodo eleitoral do Plano Cruzado. O que aconteceu? Nada, absolutamente nada. Depois das eleições mudou o Plano Cruzado. O Ministro da Fazenda compareceu a uma reunião da bancada do PMDB e declarou-se culpado, responsável pelo fracasso do Plano Cruzado. E aí? Recebeu o apoio do partido e foi chancelado. Pelo menos o partido foi grato, porque ele lhe tinha dado a vitória. Mas e o povo? As consequências foram repassadas para o povo.

Vamos a outro tópico.

Diz-se que o presidencialismo estabelece a federação. Não existe federação. Onde está a federação? Não existem partidos, nem responsabilidade, nem punibilidade. No jornal de hoje, no **O Estado de S. Paulo**, em manchete, o Ministro Dilon Funaro declara: "a impunidade comprometeu o plano de estabilização econômica porque não há punibilidade neste País".

Por fim, diz-se que há o Congresso, o parlamento forte. Não existe nem um outro. E o que estamos fazendo aqui? Decreto-leis funcionando, o empréstimo compulsório aí está, instituído em julho do ano passado, e o Congresso, até hoje, não pôde sequer apreciá-lo. E um imposto confiscador está sendo cobrado do povo. Burocracia forte, não a temos. E quem impediu tudo isso? Não foi o parlamentarismo. Foi o presidencialismo.

Bem, diria que o povo quer, pelo menos alguns pressupostos: participação, responsabilidade e punibilidade. Este três pressupostos só vejo no sistema parlamentar de governo, como muito bem acentuou o Prof. Cezar Saldanha. O Prof. Miguel Reale — de quem já havia lido uma apreciação, publicada em livro, a respeito da proposta da Comissão dos notáveis que integrou, e onde denominava de "presidencialismo mitigado" a sua proposta, que aqui, hoje intitulou de semipresidencialismo — estabelece uma alternativa ou dualismo de complementariedade. Dualismo de complementariedade foi denominado na Comissão, mas no livro de apreciação o professor, se bem me lembro, levanta a denominação presidencialismo mitigado".

Pois bem, só me preocupo, professor com uma de suas propostas que não prevê a dissolução do Parlamento. E pelo o que aprendi, o parlamentarismo funciona através do sistema de pesos e contrapesos. O parlamento pode dissolver o Gabinete, mas sabe que, se o fizer levemente e contrariando a opinião pública — porque no parlamentarismo a opinião pública é soberana, o povo é o soberano todos os dias — poderá ser dissolvido pelo presidente da República, chefe de Estado. Na sua proposta esta hipótese não existe. Como funcionaria o sistema sem essa possibilidade do jogo de peso e contrapeso, do equilíbrio necessário para que o sistema funcione?

O SR. MIGUEL REALE — A pergunta do Sr. Constituinte Victor Faccioni refere-se apenas a um ponto. Devo aqui: fazer duas observações em primeiro lugar, não abandonei o princípio do dualismo e de complementariedade. Mudei o ângulo. Na Comissão Constitucional Afonso Arinos, o dualismo de complementariedade é entre dois chefes de Estado. Seria o chefe de Estado como Presidente da República, o chefe de Estado como soberania e, de outro lado, Chefe-de-Governo como chefe de Gabinete, Presidente do Conselho. Então, haveria dualismo entre dois poderes. Esse levaria a uma diarquia, a uma duplicidade do poder, portanto, a uma crise contínua, a um desajuste permanente, e sobretudo, quando a Comissão, na última hora, alterou o sistema, permitindo que o Presidente da República eleito pelo povo fosse obrigado a receber, compulsoriamente, o Primeiro-Ministro escolhido apenas pela Câmara dos Deputados, e não pelo Congresso. Então mudei o ângulo. Estabeleci o elemento de mediação entre o Legislativo e o Executivo. Então, passei a falar propriamente em semipresidencialismo. O Primeiro-Ministro é o elemento de mediação. Há um dualismo entre complementariedade, não mais entre dois chefes de Estado, mas entre dois poderes, Legislativo, de um lado, e Executivo, do outro. E o Primeiro-Ministro surge como elemento de ligação, de mediação, de complementariedade entre um e outro poder.

Colocada a matéria dessa forma, não há que falar em dissolução da Câmara dos Deputados. Reconheço que sem dissolução não há parlamentarismo. Mas é exatamente por isso que não chamo de parlamentarismo o sistema que apresentei à consideração desta Casa. Eu o chamei de semipresidencialismo exatamente pelo fato de não admitir aquilo que hoje parece ser um consenso geral dentro do próprio Congresso, que não é admissível, na conjuntura política brasileira, a dissolução da Câmara dos Deputados, como contrapeso do poder conferido ao Presidente da República.

O SR. CONSTITUINTE — Apenas para esclarecer. De todos os conferencistas, inclusive do Prof. Sérgio Rezende, denotou-se uma crítica ao sistema presidencialista vigente. Todos querem mudá-lo. Apenas a graduação da mudança é que varia. Todos concluem que o presidencialismo vigente é um mal. Logo, pergunto-lhe: a proposta que V. S^a oferece trataria de um mal menor?

O SR. MIGUEL REALE — Não, não se trata de mal menor. Trata-se de verificar que no presidencialismo brasileiro o Presidente da República tem excesso de poder. Enquanto nos Estados Unidos, como exemplifiquei, o Secretário de Estado é nomeado pelo Presidente da República, mas ouvido o Senado, aqui o Procurador-Geral da República, que tem competência de bloquear a representação de constitucionalidade, é nomeado diretamente pelo Presidente da República, sem intervenção do Legislativo. É uma nomeação pura e simples. No fundo é um funcionário do Presidente da República. É um **longa manus** do Executivo.

Precisamos corrigir os excessos. É o que Pinto Ferreira disse, com uma expressão muito certa, encontrar contenções que limitem o poder do Executivo, do Presidente da República. Daí o semipresidencialismo, porque está contido no se-

guinte: ele pode ter um Primeiro-Ministro da sua confiança, pode ter um Ministro de Estado da sua confiança, e o Congresso entender que o Ministro não tem mais condição de continuar. Então, está prevista a moção de desconfiança. O Congresso pode brear o poder do Presidente da República, exigindo a substituição do Ministro, que decaiu da confiança do povo da confiança do Congresso.

De forma que não estou, de maneira alguma, pondo arranjos. Estou propondo uma solução um tanto quanto parecida com o sistema de Portugal, que é semiparlamentarista, porque há dissolução do Congresso. Se a Constituinte vier a aprovar dissolução da Câmara dos Deputados, nós cairemos no semiparlamentarismo.

Como disse muito bem Pinto Ferreira, a distinção entre semiparlamentarismo e semipresidencialismo resulta de que no semiparlamentarismo, dá-se a última palavra ao Parlamento. No semipresidencialismo há um fortalecimento maior do Poder Executivo, mas controlado pelo Legislativo.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — Sr. Presidente, poderia dirigir a pergunta, especificar apenas a pergunta?

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — V. Ex^a está violando todas as nossas regras. Peço-lhe que seja muito breve.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — É que o próprio Prof. Miguel Reale levantou a idéia de que na minha formulação havia perguntas também ao Prof. Sérgio Rezende.

O Prof. Sérgio Rezende fala muito de um presidencialismo autêntico. Não sei se seria o presidencialismo norte-americano. Qual é esse presidencialismo autêntico? Onde é que ele existe e quando é que existiu?

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Peço também ao Professor que seja breve, porque o nosso tempo já está esgotado.

Ainda temos dois Constituintes inscritos para questionarem os Srs. Conferencistas.

O SR. SÉRGIO REZENDE BARROS — O presidencialismo autêntico é uma criação e uma existência nos Estados Unidos da América do Norte, da mesma maneira que o parlamentarismo autêntico é uma criação e uma existência na Grã-Bretanha. Fora daí, teremos, evidentemente, variações, transplantações com mais ou menos artificialismo ou radicação, conforme já expus.

O Constituinte Victor Faccioni, com sua brilhante inteligência, suscitou toda uma lista de perguntas e contradições. Recobrou todo o assunto, desde o início, e eu teria quase que refazer a minha palestra, mas espero que ela ainda esteja bem viva.

Quero apenas dizer que muitas vezes estamos aqui discutindo não fatos, mas terminologia. Muitas vezes, o que V. Ex^a chama de presidencialismo eu não chamo de presidencialismo, mas de ditadura. Então, vamos dizer, o presidencialismo que aí está, para mim não é presidencialismo. É um simulacro de presidencialismo, de herança ditatorial, ou ditadura presidencial, ou presidencialismo ditatorial. Quando falo em presidencialismo, estou-me referindo, portanto, àquele presidencialismo genuíno, puro, que vamos encontrar, em grande parte, na sua origem, nos Estados Unidos da América.

Concordo com o Prof. Miguel Reale e com o Prof. Pinto Ferreira em que precisamos, portanto, encontrar elementos de contenção, para conter não o presidencialismo, mas, sim, o presidencialismo ditatorial, e despi-lo da ditadura, dos elementos ditatoriais.

Eu divirjo do Prof. César Saldanha radicalmente, e do Prof. Miguel Reale parcialmente, com todo o respeito que dedico aos mestres, dizendo o seguinte: para fazer essa contenção e limpar o presidencialismo ditatorial não é necessário traumatizar o País com inovações transplantadas, artificiais, que vão iniciar um ciclo-novo, sem raiz na nossa História e que não sabemos onde vai parar.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — Mas o presidencialismo norte-americano não é um transplante?

O SR. SÉRGIO REZENDE BARROS — Nobre Constituinte, já disse na minha palestra que ele foi um transplante há cem anos, mas que, ao longo do tempo, adquiriu certas raízes históricas entre nós.

Se observarmos o presidencialismo autêntico, veremos, primeiro, que está ligado a uma federação autêntica. Então, ao lado de autenticar o nosso presidencialismo, temos também que autenticar a nossa federação. E aí entra, Deputado Rubem Branquinho, o problema dos Estados. Devolver, evidentemente, autonomia aos Estados, aos Municípios. Que os Estados possam fazer seus próprios códigos tributários, processuais, e assim por diante. Como é nos Estados Unidos, em que em um Estado há pena de morte e em outro não; um Estado tem determinados tributos que o outro não tem. Não há presidencialismo autêntico sem federação autêntica. Portanto, se vamos autenticar o presidencialismo, temos que fazê-lo também com a federação.

No Brasil temos, evidentemente um pseudo-presidencialismo, numa pseudofederação. Uma coisa implica a outra e se estimulam mutuamente.

Quero dizer também que os elementos de contenção podem ser rigorosamente encontrados dentro da própria estrutura, da própria teoria e da própria prática do presidencialismo, desde que autêntico.

Vou citar só um exemplo, nobre Constituinte Victor Faccioni. O problema da iniciativa de leis. V. Ex^a disse muito bem: o Poder Legislativo não faz leis. Por quê? Se V. Ex^a fizer uma estatística no computador, verá que houve um fluxo, o que se chama uma pletera, e alguns dizem até uma enxurrada de leis, nos últimos tempos, no Brasil. Por quê?! Porque o Presidente tem toda a iniciativa e, utilizando-se dessa iniciativa, chegou ao cúmulo de decretar a lei sob forma de decreto-lei, para depois nós, aqui, no Congresso, apenas ratificarmos ou não, sem podermos modificar. Mas já estando em vigor, os efeitos que se processarem durante aquele intervalo, mesmo que o Congresso rejeite o decreto-lei, não podem ser reparados.

Certamente, muito mais do que 2/3 das leis que este Parlamento, que este Congresso Nacional aprovou vieram do Presidente da República, e são pouquíssimas as leis de iniciativa dos Parlamentares.

Este Congresso está tolhido nesta ditadura presidencial. Por quê? Porque se violou o princípio básico do presidencialismo, praticado nos Estados Unidos: "O Presidente da República não deve

ter iniciativa do processo legislativo." O processo legislativo, fazer leis, segundo a divisão de Montesquieu, é privilégio do Legislativo. As leis têm que se iniciarem aqui e aqui serem feitas. O Presidente poderá apenas vetar ou não. E o veto poderá ser rejeitado. Aí está o peso e o contrapeso.

Se nós devolvermos a plenitude da iniciativa das leis ao Congresso Nacional às Assembléias Legislativas e às Câmaras Municipais, e negarmos ao Presidente, ao Governador e ao Prefeito, ou restringirmos ao máximo a sua iniciativa de leis, restabelecer-se-á o equilíbrio, restabelecer-se-á o prestígio do Poder Legislativo estadual, federal, municipal e o presidencialismo funcionará, porque será autêntico, não será ditadura.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Muito obrigado, Professor.

Agora concedo a palavra ao penúltimo Constituinte inscrito, Farabulini Júnior, que dispõe de um minuto, conforme se acordou aqui.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Sr. Presidente, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — A Mesa vai estender o tempo de V. Ex^a

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Com licença, Sr. Presidente. Pela ordem. Ocorre que esse minuto não foi consagrado nem ao Deputado Victor Faccioni, nem aos demais brilhantes interpeladores que aqui se encontram. Quero que V. Ex^a adote, exatamente, o limite que estabeleceu para os demais oradores.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — O único que violou a regra foi o Constituinte Victor Faccioni. V. Ex^a dispôs do mesmo tempo.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — O tema é muito importante e não será por causa de um minuto que vamos perder a oportunidade de ouvir ilustres conferencistas e debatedores em tema como este.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — É V. Ex^a testemunha e beneficiário da tolerância da Mesa.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Em primeiro lugar, desejo cumprimentar V. Ex^a, Sr. Presidente, e o ilustre Relator, porque foram V. Ex^{as} que inseriram nesta listagem o convite aos preclaros mestres que aqui se encontram. Isso, para a Assembléia Nacional Constituinte, destacadamente no setor do Poder Legislativo, constitui uma pedra angular, e aqui devemos registrar este fato: — a presença dos Professores Miguel Reale, Sérgio Rezende de Barros, César Saldanha, Pinto Ferreira e ainda do Professor Miguel Reale Júnior, aqui citado por seu ilustre genitor. Todos nós reconhecemos no Prof. Miguel Reale Júnior grande capacidade, quando V. S^o, Professor Miguel Reale, disse que o trabalho foi feito a quatro mãos, citando o seu nobre filho. Isso é indubitavelmente uma das peças que ressalte deste grande debate. (Palmas.) Entretanto, Sr. Presidente, o que devo trazer à colação não vai ser num minuto, tenho certeza, porque o Prof. César Saldanha ocupou a tribuna com raro brilho — sabe fazê-lo com propriedade e estabeleceu para o debate uma preliminar que me pareceu importante. Mas tenho uma objeção a fazer. V. S^o, ilustre mestre, assentou que o Poder Legislativo não legisla; que o Poder Executivo não executa

e que o Poder Judiciário não aplica as leis. Então, V. S^o parte da premissa e da preliminar de que estamos vivendo agora num Estado anárquico, em que nada funciona no País. Devo dizer, entretanto, Sr. Presidente, que foi exatamente no sistema presidencialista ora vigente, apesar do arbítrio, do centralismo, da onisciência e da onipotência do Presidente da República que se corrigiram muitos erros, inseridos na Carta Constitucional de 1969, que não é uma Constituição que ressalta fundo o militarismo implantado no País.

No entanto, o Congresso Nacional houve por bem votar inúmeras emendas a esta Constituição e restituiu o voto direto para as prefeituras, das capitais dos Estados; eliminou os municípios da órbita consagrada como de segurança nacional e, portanto, impedidos de terem prefeitos serem eleitos pelo povo; restituiu o voto direto para os governadores, estabeleceu na Emenda nº 26 a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, e só por isso todos nós aqui nos encontramos. Então, onde está a inércia, Sr. Presidente, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo? Quantas vezes o Poder Judiciário foi instado a falar e falou, no tempo certo? Certa ou erradamente, o fato é que falou. E falou com profundidade. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em pleno regime presidencialista, falam sim, escrevem e decidem através das suas súmulas, consagradas neste País democrático. Essa é a primeira objeção.

Quanto ao Prof. Miguel Reale, quero cumprimentá-lo porque não concorda com este sistema presidencialista autoritário, em que o poder exarcebado do Presidente da República, naturalmente, traz uma nódoa para o sistema democrático. V. S^o — tenho certeza — não concorda com o problema do estado de sítio, como se insere na Constituição. Já conheço o seu ponto de vista. Não concorda com o estado de emergência que devemos reformular em parte.

Também quero cumprimentar o Prof. Sérgio Rezende de Barros quando afirma, com categoria absoluta, que na verdade o que se precisa é de um presidencialismo autêntico. Com isso, V. S^o quer dizer que tudo o que foi inserido no regime ditatorial nos últimos 20 anos, que sacrificam a Nação com essa tomada hedionda de poder, assim chamada Revolução, tudo isso, é claro, não é para ser inserido num sistema presidencialista. Muito ao contrário, nós todos aqui postulamos devolução da outorga ao Poder Legislativo. Quantos de nós, Constituintes, estamos aqui lutando para que se devolvam as prerrogativas ao Poder Legislativo? Este precisa ter devolvidos os seus poderes, iminentes à representação popular. É o que queremos.

Isto posto, vamos às perguntas. Prof. Miguel Reale, no projeto de V. S^o, muito bem calçado, um modelo capaz de fazer evoluir o sistema presidencialista, retirando dele toda a exarcebção que agora cabe ao Chefe do Poder Executivo, no sistema presidencialista que V. S^o imagina — e a mesma pergunta endereço ao Professor Sérgio Rezende de Barros, no presidencialismo público que ele imagina — como V. S^o vê o art. 37 da atual Constituição, que fala das Comissões Parlamentares de Inquérito. E ainda como V. S^o vêem o art. 40 da atual Constituição, que autoriza declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência

de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado? Como V. S.^{as} vêem o desdobramento da matéria no sistema presidencialista puro, como quer o Prof. Sérgio Rezende de Barros, e no semipresidencialista, como quer o Prof. Miguel Reale Júnior? Quanto ao ilustre Mestre César Saldanha, gostaria de ouvi-lo a propósito da matéria que focalizei, qual seja, a inércia do Poder Legislativo no sistema presidencialista, mesmo o atual.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — A Mesa agradece ao Constituinte Farabulini Júnior pela brevidade da sua intervenção. Com a palavra o Prof. Miguel Reale.

O SR. MIGUEL REALE — Ao tratar de parlamentarismo-presidencialismo, não me podia entender a todo o amplo espectro que a matéria comporta. É claro que, na minha concepção de restrições fundamentais ao Poder Executivo, há uma série de consequências fundamentais. Em primeiro lugar, o reforço do Legislativo, através das Comissões. É de minha autoria uma das propostas aprovadas pela Comissão Afonso Arinos, que dá às Comissões Legislativas o poder de controle das entidades estatais. Portanto — vou um pouco além, e controle com capacidade jurisdicional, ou seja, o grande mal das comissões legislativas atuais é que elas não têm poder de sanção. São criadas Comissões para se esclarecer determinadas ocorrências. O Congresso verifica a violação da lei. A Câmara dos Deputados ou o Senado apontam os casos de infração legal, e não se tomam providências. Por quê? Porque o Congresso não tem em si mesmo o poder sancionatório. Na proposta que fiz na Comissão Afonso Arinos, e que foi aprovada, além do poder de legislar, é dado o reforço ao poder fiscalizador que o Congresso deve ter. Não concordo com André Hauriou quando diz que o Poder Legislativo hoje é mais fiscalizador que legislador. Acho que uma coisa não exclui a outra. Mas o poder de fiscalizar deve ser real, e não o é hoje em dia porque não tem poder sancionatório. O Congresso não sanciona, não aplica a pena.

Então, sou pelo fortalecimento das Comissões de Inquérito, conferindo-lhes, primeiro, um poder jurisdicional e, em segundo lugar, um poder sancionatório, para aplicar desde logo a pena, sem precisar do Executivo. Este é um ponto muito importante — não recorrer ao Executivo, para aplicar a pena, mas aplicá-la desde logo. Dessa maneira haveria uma distribuição de poderes na vida administrativa do Estado. Isso é importante. Porque até agora, não foi removido um dos piores entulhos ditatoriais que dá ao Presidente da República, ao Poder Executivo, a faculdade de reformar qualquer serviço federal. Assistimos à criação de verdadeiros ministérios. Foram criados cargos de ministros e diretores-gerais, todo um quadro ministerial por decreto. É admissível isso?

Algumas questões precisamos rever, como a que se refere ao papel do Presidente da República outros excluir, porque é absurdo o fato de a organização do serviço federal poder ser feita por decreto. Gostaria de dizer que o meu presidencialismo é muito no sentido de fortalecer o Legislativo.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Referi-me ao art. 40, Professor — declarar,

por 2/3 de seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado.

Como V. Ex.^a sabe, a nossa maior preocupação é o controle dos atos praticados pelo Poder Executivo. E, no caso, mesmo o Supremo Tribunal Federal, tem entendido letra morta o art. 40 da Constituição, quando não se sabe se é conexo ou isolado o crime praticado pelo Ministro de Estado ou Presidente da República, crimes de responsabilidade.

O SR. MIGUEL REALE — É exatamente por isso — aí entra outro aspecto — que propus à Comissão Afonso Arinos, e foi aprovada, uma reformulação do Supremo Tribunal, órgão da expressão da soberania nacional. No entanto, ele tem funcionado apenas como terceira instância, em matéria jurisdicional, é apenas uma corte de cassação. É preciso dar poder jurídico político expressamente ao Supremo Tribunal, ou então à corte constitucional. Temos uma alternativa ou se cria uma corte constitucional e se conserva o Supremo como está; ou se cria um tribunal superior de justiça, como o Superior Tribunal Militar, e se dá ao Supremo função constitucional, para que a lei não seja letra morta. A Constituição deve estabelecer uma norma de compulsoriedade da conclusão do Legislativo.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Com a palavra o Prof. Sérgio Rezende Barros.

O SR. SÉRGIO REZENDE DE BARROS — Ilustre Constituinte Farabulini Júnior, inicialmente gostaria de registrar de novo a minha satisfação em ver que o Prof. Miguel Reale, nos aspectos críticos ao regime presidencialista vigente, tem concordado inteiramente com minha posição. Sendo ele meu mestre, isso muito me honra. A nossa discordância está apenas naquele ponto. Encontro os mecanismos de reforma do sistema e de contenção desses abusos dentro do próprio presidencialismo, não precisando usar nem do parlamentarismo nem de um semiparlamentarismo. Nesse ponto, já disse que, além de devolver ao Congresso Nacional a plenitude, e a totalidade da iniciativa das leis, negando-a ou minimizando-a para o Presidente da República e obrigando-o a vir concertar aqui, os projetos que aqui se iniciam, também propus que este Congresso Nacional, no regime presidencialista autêntico, tenha a faculdade que existe em certos Estados presidencialistas autênticos, de aprovar os Ministros de estado, previamente à sua investidura, e censurá-los no momento em que achar que devem ser demitidos. Isso não é parlamentarismo, é tipicamente presidencialismo, inclusive existente em sistemas presidenciais.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Podendo até destituir os Ministros.

O SR. SÉRGIO REZENDE BARROS — Sim, Podendo até destituí-los. Agora, com relação especificamente às Comissões Parlamentares de Inquérito, entendo que da mesma maneira que se atrofiou a primeira função do Legislativo, que é legislar, também se atrofiou a segunda, que é fiscalizar a execução da lei. Todos sabemos que o Poder Legislativo legisla e fiscaliza a execução da lei. É necessário, portanto, que se devolvam ao Legislativo suas prerrogativas autênticas no

campo da fiscalização da execução das leis. Entendo que não deve haver limitação, ou essa limitação deve ser mínima, ao número, pois a quantidade de Comissões Parlamentares de Inquérito, hoje, está limitada a muito poucas.

Segundo, entendo, como o Prof. Reale, que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm que ter exatamente uma função jurisdicional de julgar, sancionar e punir. Entendo que os Ministros de Estado devem, inclusive, estar sujeitos a esta Casa, ao Congresso Nacional, não apenas em crimes conexos, mas em todo e qualquer crime funcional que cometam. Da mesma maneira que o Presidente da República, os Ministros de estado ficam plenamente sujeitos à Comissão Parlamentar de Inquérito e às suas conclusões e sanções. Esse é o meu entendimento.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Com a palavra o Professor César Saldanha.

O SR. CÉZAR SALDANHA — É uma honra, Constituinte Farabulini Júnior, responder aos questionamentos inteligentes que V. Ex.^a me dirige. Falarei de passagem, que o Parlamento representa a opinião nacional, naquilo que nos divide, as diversas opções ideológico-partidárias, fruto da eleição expressa pelos partidos ideológicos, e a maioria dessa opinião parlamentar deve ser o Governo, sob pena de não ter sentido uma eleição geral para o Parlamento. O Chefe de Estado, outro órgão, também representa a Nação, mas naquilo que nos une, porque a sociedade, como tal, tem duas espécies de objetivos e interesses. Temos os objetivos internos, que nos separam em classes, grupos, setores, ideologias e interesses imediatos; e temos o que nos une trabalhadores e operários, nortistas e sulistas, pecuaristas e industriais, acima do que nos separa. Essa é a função do Chefe de Estado.

Quanto aos poderes, aqui faço um apelo aos Constituintes, no sentido de exorcizarmos na futura Constituição as denominações Poder Executivo e Poder Legislativo. Porque isso está preso a uma visão de Montesquieu. Eu disse que, na visão de Montesquieu, ele dividia o poder em três ramos: um, que ele chamava Poder Executivo, outro que chamava Legislativo e outro que chamava Judiciário, em função de uma classificação de lei, lei que para os liberais, para Montesquieu, não para mim, era uma dedução racional. A tentativa que há por trás dessa colocação é anular o que há de político no Estado e institucionalizar o jurídico. Ou seja: transformar a luta política — de classes, de grupos, e que se define por maioria e por mudança ou manutenção de uma ordem, é substancialmente de conteúdo ideológico — transformar essa luta numa luta jurídica, numa questão meramente jurídica, com o objetivo de manter a ordem econômica sem questioná-la. Montesquieu fez do órgão da representação nacional mero poder de fazer lei; do rei, meramente de executor, o Poder Executivo; e, de ouro lado, o Poder Judiciário. Disse que o objetivo de Montesquieu é que cada um com uma parcela de atividade jurídica produzisse o **repos**, o repouso e a **inaction** (?), o objetivo de Montesquieu era a paralisia do poder. Para quê? Para o triunfo da ideologia liberal capitalista do século XVIII.

Quando os constituintes americanos — e temos que reler os papéis federalistas — optaram pelo sistema montesquiano, na leitura que fizeram

de Blackstone, disseram: "Estamos criando esse sistema justamente para paralisar o Estado". É aquele medo, do qual falou muito bem o Prof. Miguel Reale, da ação do poder. Em um dos seus **papers** o próprio Madison (?), dizia que o pior perigo à liberdade não era o Executivo: era o Legislativo. O objetivo da divisão dos poderes era bloquear o Legislativo. Isso está em Madison, em um dos papéis federalistas.

Depois de tudo, eu assim resumiria o que disse: o semipresidencialismo é o presidencialismo de modelo com algumas alterações, e o semiparlamentarismo é o parlamentarismo com algumas alterações. Isso ficou bem claro nas colocações sempre lúcidas do nosso mestre Miguel Reale, entre os dois modelos, presidencialismo e parlamentarismo: até chamo a atenção da Assembléia Nacional Constituinte para uma questão de opção de função. Nos Estados Unidos, país cuja sociedade veio de baixo para cima, pois teve sociedade autônoma antes de ter poder, sociedade de baixo para cima, é a sociedade autônoma, a pátria mundial do capitalismo — como já foi dito — e não precisa de Governo, porque a sociedade se autorregula, é a pátria do capitalismo — eu seria presidencialista com a maior tranquilidade. Os partidos são meras máquinas de eleições. Sempre a candidatura à presidência se faz entre duas pessoas da classe dominante. As tendências de alteração da ordem não aparecem. Então, eu seria presidencialista, porque não se precisa de governo, e mais, como não se consegue gerar riquezas, aqueles que são perdedores do sistema capitalista não se podem organizar em partidos. Bom, isso quem diz não sou eu.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Muito bem, então no sistema presidencialista não se pode conceber a intervenção do Estado no domínio econômico? No sistema presidencialista não se pode conceber a ordem econômica e social voltada para os problemas nacionais?

O SR. CÉZAR SALDANHA — Não, porque a intervenção do Estado, Excelência, exige exatamente lei delegada, exige decreto-lei, exige decretos regulamentares. Assim existe na França, assim existe na Itália. E no presidencialismo o decreto-lei e a lei delegada serão sempre vistos como resquícios autoritários. E há razão para isso, porque o governo que baixa decreto-lei não tem maioria no parlamento, não está sujeito a cair do poder amanhã. Agora, decreto-lei e lei delegada, que são essenciais à intervenção do Estado no domínio econômico, existem na Espanha, na França e na Itália...

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Mas, professor, estamos aqui estabelecendo juízo de valor. V. Ex.^a nega, no sistema presidencialista, que o Congresso Nacional possa legislar e, com absoluta competência, regular a ordem econômica e social? V. Ex.^a nega para o sistema presidencialista que no controle dos investimentos nacionais, **a priori**, o Congresso Nacional possa fazer a sua aferição e inclusive vetar?

O SR. CÉZAR SALDANHA — O Plano Cruzado, editado no dia 28 de fevereiro de 1986, implicou mudança no padrão monetário, congelamento de preços e uma série de outras medidas. Vejam bem, medidas do tipo que envolvem intervenção no câmbio, na moeda, no tabelamento de preços. Se isto vai para uma discussão no Parlamento,

com prazos estabelecidos, ainda que seja o mais rápido prazo de tramitação — quando sai, a medida já sai totalmente esvaziada. Imaginem fazer, por projeto de lei, tabelamento geral de preços.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Sr. Professor, permita-me, a questão é de estrutura. A questão é esta: V. Ex.^a nega no sistema presidencialista que o Congresso Nacional possa, **a priori**, examinar, discutir e votar, inclusive, planos governamentais do Presidente? Se V. Ex.^a não nega, já me deu a resposta.

O SR. CÉZAR SALDANHA — Não, claro que se pode. Só que as medidas podem ficar completamente defasadas.

O SR. CONSTITUINTE FARABULINI JÚNIOR — Mas podem. Dizer que são defasadas, é presunção.

O SR. CÉZAR SALDANHA — Já vou concluir, Sr. Presidente. Hermes Lima, esse grande expoente da esquerda democrática, dizia, em 1946, quando se fazia a Constituição, quando se adotou um presidencialismo bastante mitigado, não como se quer hoje, mas já mitigado, dizia que seria impossível um Governo moderno no Brasil, porque este exige expedientes de política econômica que o sistema legislativo comum é incapaz de atingir. Isso hoje é ponto pacífico. Então eu direi que é questão de opção. Os que defendem esse presidencialismo, hoje, estão na linha de Henry Mark-soud, a demarcação, que é um presidencialismo clássico, e na linha do Sr. F. Hayer também autor dessa idéia da demarcação.

Quer dizer, se quisermos manter a ordem econômica e social, dificultar mudanças sociais, um governo que não faz nada, o presidencialismo é a solução. Se quisermos um Estado de democracia social moderna — e o Estado pode intervir na economia — com mecanismos flexíveis, sem apecha de autoritarismo ou ditadura, é preciso criar instrumentos flexíveis de governo — e aí está o caminho do parlamentarismo, em que se terá não Legislativo, Executivo e Judiciário, mas um chefe de Estado, com garantia da ordem; um governo que expresse a maioria do parlamento, e parlamento, que, numa eleição por partidos políticos, defina a linha que o governo deve seguir.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Com a palavra o último inscrito, Constituinte Nelson Wedekin.

O SR. CONSTITUINTE NELSON WEDEKIN — Em primeiro, lugar quero cumprimentar os quatro convidados desta manhã e dizer que todos os informes, todas as intervenções e todos os argumentos certamente nos serviram como grande contribuição à tarefa que nos cabe como Constituintes nesta Subcomissão. Quero dizer, desde logo, que sou parlamentarista, porque acho que o presidencialismo é sempre uma espécie de salto no escuro. Por melhor que seja, por mais iluminado, por mais bem-intencionado, por mais messiânico e por mais providencial que seja o Presidente da República, estará sempre sujeito, muito mais do que um conjunto de pessoas, muito mais do que o coletivo que é o parlamento, às pressões dos detentores, numa sociedade como a brasileira, detentores de privilégios, detentores do poder real, que é o poder econômico, que, muitas vezes, se expressa no poder político.

Estou absolutamente convencido de que o parlamentarismo, por isso mesmo, é muito mais propício às mudanças, à modernização que a sociedade brasileira está a exigir com toda a urgência. Todavia, dentro das propostas formuladas pelo Prof. Cezar Saldanha e pelo Prof. Miguel Reale, assalta-me uma dúvida. Com o presidente eleito diretamente pelo povo, em dois turnos nós, possivelmente, teremos um Presidente da República com 40 ou 50 milhões de votos. Como equilibrar os poderes do Presidente da República e do Parlamento, se, de um lado, temos um Presidente com a força, com a influência com a legitimidade de ter trazido das urnas, da vontade popular, da fonte legítima de poder, 40 ou 50 milhões de votos; e um Primeiro-Ministro que, eventualmente, não tem voto sequer, até porque, dentro também da proposta, pode não ser nem do Parlamento? Ou, então, numa hipótese bastante otimista, digamos assim, se o Primeiro-Ministro fosse Mário Covas — o mais votado da Assembléia Nacional Constituinte, com 8 milhões de votos? Se a idéia é equilibrar os poderes, e tirar poder do Presidente da República — extremamente acumulados, extremamente concentrado — se a idéia é distribuir melhor o poder é dar poder ao coletivo, às várias correntes sociais de pensamento, aos vários partidos políticos — num momento de conflito e de crise, que estará sempre presente horizonte de um País como o nosso, quem sairá melhor desse conflito se tivermos, de um lado, o Presidente com a força da urna, com a força do voto popular; e, do outro, um Presidente acusado de biônico? Era essa a minha intervenção.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Concedo a palavra ao Prof. Miguel Reale.

O SR. MIGUEL REALE — Eu me sinto numa grande dificuldade, porque já dizia Hartman que uma pergunta se faz num minuto e uma resposta pressupõem três horas. Mas, diria, que o fato de o Presidente da República sair com uma grande influência e uma grande força por ter sido eleito por maioria absoluta, até, não impede de reconhecer que o Congresso, no seu contexto, represente também a vontade nacional. Esta se concentrou em dois lados: de um lado, na figura do Presidente da República; e, de outro lado, na figura dos seus representantes diretos, Senadores ou Deputados. De maneira que são dois poderes que se correspondem. São distintos, mas são complementares. Não há nenhuma contradição e que se estabeleça uma solução imermédia, no sentido de que o Presidente da República não escolha sozinho o seu colaborador principal.

A idéia de optar pelo semipresidencialismo resultou da minha observação ao que tem ocorrido no Brasil ultimamente. Nos últimos vinte anos, tem havido sempre um Primeiro-Ministro oculto; ora é o Ministro do Planejamento, ora é o da Fazenda, ora é o da Casa Civil, o que está a demonstrar que a carga de serviço executivo é tão grande que não é possível não haver um auxiliar direto e principal para o Executivo. O que estabeleço é que não seja escolhida de maneira absoluta pelo Presidente da República, mas condicionado à outra expressão da vontade popular, que também é eleitoral, que por maioria absoluta o Congresso dê anuência a um nome que poderá pertencer ou não ao Parlamento. Esse problema poderá ser objeto de discussão dentro da Consti-

tuinte. De maneira que há perfeita harmonia. São dois poderes que se contrabalançam, ambos expressão do poder popular, do eleitorado. Há contradição. No Brasil tem havido é uma certa visão carismática do poder, porque se personaliza o poder no chefe de Estado. O que vamos fazer é exatamente despersonalizar o poder. A grande função brasileira está na despersonalização do poder, porque existe chefe carismático onde não há democracia. Ou acabamos com o carisma como solução política, ou, então, não faremos democracia. Daí a solução sugerida, uma solução intermédia.

Estou convencido de que, adotado o regime semipresidencial, poderemos, em um segundo grau, em um segundo momento, abrir para outras experiências. Mas, então, será a responsabilidade da experiência e não a criação puramente cerebrina. O semipresidencialismo é o contrário, uma construção prudente, o primeiro passo para um grande caminho.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Concedo a palavra ao Prof. César Saldanha.

O SR. CEZAR SALDANHA — Foi colocado aqui, nobre Constituinte Nelson Wedekin, com quem já debati em outras oportunidades, com muita honra para mim que o problema da eleição do chefe de Estado, no processo parlamentarista da democracia pelos partidos — o parlamentarismo — é o ponto mais delicado. A eleição pelo Congresso, como ocorre na Itália e na Alemanha, ou mesmo a não-eleição, como ocorre na Inglaterra e na Espanha, tem a virtude de colocar naquela função, que não é partidária, que é suprapartidária, identificada com as regras do jogo democrático e com os valores básicos da nacionalidade e da democracia, o máximo possível em suprapartidariedade. Então, o método da eleição, pelo Congresso, ou da não-eleição, consegue obter o máximo de isenção na chefia de Estado. Entretanto, um chefe de Estado, eleito nessas condições ou não, carece da força que poderia ter em certas ocasiões, especialmente de crise, para enfrentar um parlamento ou um governo.

De modo que outra solução — defendida na Constituição de Weimar, parlamentarista, e foi repetida pela Áustria — é fazer o Presidente da República diretamente eleito para que, eleito diretamente, pudesse ser efetivamente o poder moderador, com força para mediar os conflitos entre o parlamento e o Governo, e poder defender as regras do jogo democrático e os valores da democracia. Assim, hoje, temos parlamentarismo da França, com eleições diretas do chefe de Estado, e Portugal, com eleições diretas do chefe de Estado. Em ambos os casos, se olharmos a Constituição francesa e a portuguesa, verificaremos que o cargo é suprapartidário, o sistema é que é de eleição direta.

Na França o processo de eleições ainda se faz por um critério exageradamente partidário. Mas de um de Gaulle, que no dizer de Prelot, governou o país presidencialisticamente num sistema parlamentar, tinha grandes poderes. Mas se analisarmos Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, e agora François Mitterand, veremos que há uma progressiva colocação do Chefe de Estado numa função arbitral. Tenho certeza de que o próximo Chefe de Estado francês será muito mais arbitral do que podemos imagi-

nar. Chamo a atenção para Portugal. Recebemos agora a visita de alguém que é da nossa pátria-mãe da cultura, que fala a nossa língua, tem as virtudes e os defeitos da nossa raça e da nossa cultura, do nosso Brasil, Mário Soares. Ele fez a sua campanha dizendo: "Não sou o candidato do Partido Socialista, sou o candidato da pátria portuguesa. Já fui socialista, do partido, já fui governo, agora a minha tarefa é cuidar de fazer grandes consensos". Aqui no Brasil S. Ex^a fez questão de declarar isso várias vezes. Não vejo problema de a Constituição, ao regular o cargo de Presidente da República, dizer claramente que é uma função arbitral, de magistrado, que terá poderes, sim de dissolver o Congresso; de mandar um governo embora; de intervir nas crises; é o comandante supremo das forças armadas, neutralizando os militares da política, mas dizer claramente que essa função é arbitral. A prática brasileira, sem dúvida, irá evoluir, como estão evoluindo Portugal e a França, nesse sentido, de fazer com que o cargo faça o homem. O hábito também faz o monge. Uma instituição dessa natureza vai moldando e ensinando o próprio povo a escolher. Porque, quando se elege um Presidente da República, o povo vai-se acostumando. Ele está elegendando não um líder partidário, mas sim o primeiro magistrado do país, para defender a ordem democrática e os valores da pátria.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Caros colegas, acredito que a nossa reunião foi extremamente proveitosa, a hora já vai bastante avançada, e queremos agradecer, sobremaneira, aos professores Miguel Reale, Cezar Saldanha, Sérgio Rezende e Pinto Ferreira.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — Sr. Presidente, peço a palavra.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — Concedo a palavra a V. Ex^a, mas rapidamente, por favor.

O SR. CONSTITUINTE VICTOR FACCIONI — Sr. Presidente, é apenas para destacar, junto com o agradecimento de V. Ex^a, o pesar, pelo menos meu, pessoal, e creio que de todos, de não termos podido contar com os ilustres conferencistas para um debate maior. Eu até aqui, em tom de brincadeira, evidente, mas de alta significação, disse que o aperitivo foi excelente, pois já são 14h25min. É pena que não possamos almoçar a conferência e servi-la ainda em sobremesa ou, quiçá, no jantar. Porque o tema merecia ser exaurido em maior espaço de tempo. Ficamos limitados. E na limitação pode ficar no ar alguma dúvida, pode até suscitar algum questionamento ou até idéia de atrito intelectual de colocação. Quando na verdade, se pudéssemos aprofundar, chagaríamos a melhores conclusões.

Ressalto isso até para justificar a intempestividade de duas ou três intervenções minhas. Gostaria de ter podido ir para a réplica, trépica, e ter ouvido a réplica e a trépica, mas quiçá outra oportunidade teremos, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rubem Branquinho) — De toda maneira, foram extremamente instrutivas as exposições aqui feitas, e a Comissão do Poder Legislativo agradece. Quero apresentar as escusas do nosso Presidente, Bocayuva Cunha, que tinha um compromisso inadiável às 14h. Queremos agradecer a presença dos senhores na Sub-

comissão e assinalar também a presença do Prof. Miguel Reale Júnior aqui.

Lembro aos membros da nossa Subcomissão que teremos reunião hoje, às 17h, e que amanhã teremos aqui exposições de eminentes figuras, brasileiros que também virão dar a sua contribuição ao nosso trabalho. Relembro o nome do Ministro Célio Borja, do Supremo Tribunal Federal, do ex-Deputado Nelson Marchezan, do ex-Deputado Flávio Marçílio.

Agradeço a todos e declaro encerrada esta nossa reunião.

ATA DA 3ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA

As dezessete horas e trinta e cinco minutos do dia vinte e oito de abril de mil novecentos e oitenta e sete, em sala própria do Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Presidência do Senhor Constituinte Bocayuva Cunha. Compareceram os Senhores Constituintes: Henrique Córdova, Nelson Wedekin, José Jorge, Manoel Ribeiro, Farabulini Júnior, Jorge Hage, Victor Faccioni, Miro Teixeira, Rubem Branquinho e Vinícius Cansanção. Constatada a existência de **quorum**, o Senhor Presidente abriu os trabalhos, dispensando a leitura da ata anterior, por ter sido a mesma distribuída aos presentes e, a seguir, aprovada. A reunião destinou-se ao debate dos seguintes temas relacionados ao Processo Legislativo: Decreto-Lei, Regime de Urgência, Emendas Constitucionais, Processo de Votação, Projetos de Iniciativa Parlamentar e Veto. Primeiro a usar da palavra, o Relator da Subcomissão, Senhor Constituinte José Jorge teceu breves considerações sobre cada um dos assuntos em pauta, após o que cada um dos presentes interveio com colocações a respeito e, ao final, o Senhor Constituinte Jorge Hage sugeriu que, no mesmo dia da Audiência Pública sobre "Poder Legislativo e Opinião Pública", com a participação de seis jornalistas, os Comitês de Imprensa do Senado e da Câmara dos Deputados, também possam oferecer sugestões por escrito à Subcomissão. ENCERRAMENTO: Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou os trabalhos, às dezenove horas e cinco minutos, lembrando que amanhã, dia vinte e nove, será realizada, na Comissão Temática, Reunião de Audiência Pública com a participação do Senhor Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Márcio Thomaz Bastos, e convocou nova reunião extraordinária também para amanhã, às dezessete horas, quando serão ouvidos, em Audiência Pública, os ex-Presidentes da Câmara dos Deputados, Nelson Marchezan, Flávio Marçílio e Célio Borja, este último Ministro do Supremo Tribunal Federal. As notas gravadas, depois, publicando-se a sua íntegra no Diário da Assembléia Nacional Constituinte. E, para constar, eu, Maria Linda Moraes de Magalhães, Secretária, lavrei a presente ata que, após a sua leitura e aprovação, será assinada pelo Senhor Presidente Constituinte Bocayuva Cunha.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha) — Dando início à nossa reunião, como manda a boa norma e a praxe, teríamos de aprovar a Ata da reunião da manhã de hoje. Como não está aqui o Constituinte Miro Teixeira, pedirei à Secretária que leia a Ata.