

18 - Presidencialismo e Parlamentarismo

Os sistemas de governo são técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais.

Ao estabelecer maior independência ou maior colaboração entre eles, ou a combinação de ambos, dá origem a três sistemas básicos:

Presidencialismo; Parlamentarismo e o Convencional ou de Assembléia.

Neste último, ocorre o domínio do sistema político pela Assembléia, não havendo Executivo e nem Governo separado e, quando há um Chefe de Estado, ele é apenas figura decorativa, pois o governo mesmo é exercido por uma Comissão da Assembléia. São exemplos deste sistema, os da Suíça, Polônia, antiga URSS, etc.

Mas, o que predomina no mundo, de fato, são os sistemas ***presidencialista e parlamentarista.***

Presidencialismo é o sistema de governo com as seguintes características:

- a) O Presidente da República exerce plenamente o Poder Executivo, acumulando as funções de Chefe de Estado (pessoa jurídica de direito público externo, i. é, em relação aos Estados estrangeiros). Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública (pessoa jurídica de direito público interno); não depende da confiança do Poder Legislativo nem mesmo para sua investidura e cumpre mandato por tempo determinado;
- b) Os ministros de Estado são simples auxiliares do Presidente da República que tem poder para nomeá-los e exonerá-los a qualquer tempo, sendo que cada um atua como se fosse chefe de um grande departamento administrativo;
- c) O eventual plano de governo, mesmo quando aprovado por lei, depende exclusivamente da coordenação do Presidente da República que o executará ou não, bem ou mal, sem dar satisfação jurídica a outro Poder (salvo prestações de contas financeiras ou orçamentárias);
- d) É sistema típico das Repúblicas;
- e) O Poder Legislativo (no nosso caso, Congresso Nacional, Assembléias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras de Vereadores) não está sujeito à dissolução e não é Parlamento no sentido estrito, pois seus membros (embora chamados parlamentares) são eleitos pelo povo e por um período fixo de mandato;
- f) As relações entre o Poder Executivo e o Legislativo são mais rígidas, prevalecendo o princípio da separação de poderes interdependentes e autônomos, embora possam ser harmônicos;
- g) Tanto o Presidente da República, como os parlamentares representam o Poder Legislativo, são eleitos democraticamente pelo sufrágio universal. Assim, se houver um Presidente da República que seja Ditador ou com evidente predominância autoritária sobre os demais Poderes, então o sistema passa a ser ditatorial e não mais presidencialista.

Parlamentarismo é o sistema de governo com as seguintes características:

- a) É típico das Monarquias Constitucionais, de onde se estendeu às Repúblicas européias;
- b) O Poder Executivo se divide em duas partes: um Chefe de Estado (PJ de Dir. Público Externo), normalmente exercido pelo Monarca ou pelo Presidente da República, e um Chefe de Governo exercido por um Primeiro Ministro ou Presidente do Conselho de Ministros;
- c) O Primeiro Ministro é indicado ou mesmo nomeado pelo Presidente da República ou Monarca, mas sua investidura definitiva, bem como sua permanência posterior no cargo, depende da confiança da Câmara dos Deputados ou dos Comuns e às vezes até do próprio Senado;
- d) A aprovação do Primeiro Ministro e do seu Conselho de Ministros pela Câmara de Deputados ou dos Comuns, se faz pela aprovação de um plano de governo a eles apresentado, de modo que a Câmara assume a responsabilidade de governo aprovando o plano e empenhando-se pelo mesmo perante o povo
- e) O governo é assim exercido por um corpo coletivo orgânico de modo que as medidas governamentais implicam na atividade de todos os Ministros e seus ministérios;
- f) O Poder Legislativo assume no Parlamentarismo funções político governamentais mais amplas, transformando-se em Parlamento, na medida em que compreende também os membros do governo;
- g) O governo é responsável ante o Parlamento (Câmara dos Deputados ou dos Comuns), o que significa que o governo depende de seu apoio e confiança para governar;
- h) O Parlamento é responsável perante os eleitores, de sorte que a responsabilidade política se realiza do governo para com o Parlamento e deste para com o povo; assim, se o Parlamento retirar a confiança no governo, ele cai, exonera-se, porque não tem mandato, mas apenas investidura de confiança;
- i) Mas, em vez da exoneração dos membros do governo que perdeu a confiança do Parlamento, pode-se preferir apurar a confiança do povo e, então, utiliza-se o mecanismo da dissolução da Câmara, convocando-se eleições extraordinárias para formação de outro Parlamento em torno da mesma questão que gerou a crise que assim é resolvida sem traumas.

Fonte: José Afonso da Silva, In “Curso de Direito Constitucional Positivo” 8ª Edição – Malheiros Editores – São Paulo.

Parlamentarismo

1.1. Formação Histórica

O governo parlamentar foi uma lenta criação da história política da Inglaterra. Esse governo refletiu exatamente, na sua formação e evolução, as alterações e peculiaridades do ambiente jurídico e político daquele país.

Segundo a lição de Esmein: os reis ingleses, já antes da invasão normanda, tinham como órgão extralegal da administração do reino um Conselho Privado (Privy Council), formado de nobres e altos dignatários quer por parentesco quer por parentesco ou amizade, gozavam da intimidade e confiança do monarca.

Esse Conselho discutia e deliberava geralmente sobre as grandes e graves questões de administração e política. Sempre que o Rei fosse praticar algum ato importante, era habito submetê-lo previamente ao parecer de seus membros. Até mesmo funções judiciárias, como tribunal de recurso ou julgamento de pessoas de alta nobreza, foram exercidas pelo Conselho Privado.

Dentro do Conselho Privado houve a formação de um pequeno grupo ou comitê, ao qual o monarca ouvia sobre assuntos mais graves, que não deviam ou não podiam ser submetidos ao plenário do Conselho Privado. Esse grupo foi a origem do gabinete do governo parlamentar.

Nenhum caráter ou situação legal tinha o gabinete do rei na vida constitucional inglesa. Sendo alvo de reclamações feitas pelo Parlamento ao Rei Carlos I, por ser contra a existência e a influência do gabinete. O Parlamento obteve vitória, mas com Carlos II o gabinete reapareceu e sua importância não parou de crescer (conhecido como centro da reação absolutista contra o Parlamento e os direitos dos cidadãos ingleses).

Em 1688, houve a revolução que daria vitória ao Parlamento. O direito que se arrogou o Parlamento, de votar anualmente os impostos e a autorização de manter o exército, pôs o rei na dependência da Assembleia Popular. Tornou-lhe impossível governar sem o apoio e a aprovação do Parlamento.

Estava assim estabelecido um dos principais fundamentos do governo parlamentar: a formação do gabinete mediante escolha de seus membros entre os membros da maioria parlamentar. Porém, o gabinete continuava dependente do trono, o Rei presidia-o e decidia com ele.

Uma circunstância fortuita, entretanto, ia dar ensejo à progressiva independência do gabinete e permitir que gradualmente ele se tornasse, de direito e de fato, um Poder Executivo governando com o apoio do Legislativo. Após a morte da Rainha Ana e Guilherme III, assume o governo o alemão Jorge I, que não falava a língua inglesa. Por conta disto, apenas depois de discutidos e resolvidos os assuntos do governo, o gabinete incumbia geralmente o membro mais ilustre de levar ao rei suas

resoluções (já que este não assistia as reuniões), e assim foi surgindo a figura e a função do Primeiro Ministro. Neste largo período, foi fixada definitivamente a independência do gabinete. Ou seja, o Rei reina, mas não governa, foi a máxima com que no Direito Público Inglês se plasmou o regime parlamentar.

1.2. Funcionamento do Sistema

No parlamentarismo, todo o poder concentra-se no Parlamento, que é, de fato, o único poder. Se o governo executivo discordar do Parlamento a maioria dos deputados dissolve este governo. A Justiça não se deve opor ao Parlamento, inclusive porque, em um parlamentarismo puro, a Constituição não é rígida: se uma lei for considerada inconstitucional, o Parlamento simplesmente altera a Constituição. No Reino Unido, o exemplo mais puro de parlamentarismo não há sequer uma Constituição escrita.

Em um sistema parlamentarista, se distingue o Chefe de Estado do Chefe de Governo. O Chefe de Estado apenas simboliza a nação, mas não tem poderes administrativos. Pode ser um monarca ou presidente escolhido pelo Parlamento ou eleito diretamente pelo povo. A Rainha da Inglaterra, por exemplo, reina, mas não governa: ela é Chefe de Estado apenas. O Chefe de Governo é quem governa e administra. Ele é sempre escolhido pelo Parlamento, que pode destituí-lo.

Após as eleições, o partido político ou a coligação que teve a maioria dos votos escolhe um Primeiro Ministro e os que vão ocupar diferentes ministérios. Levam esses nomes ao Chefe de Estado, que os submete ao Parlamento, Câmara dos Comuns (Reino Unido) ou Assembleia Nacional (França). Este poder não pode ser dividido com outra casa legislativa que não tenha as características populares do Parlamento. No Reino Unido, por exemplo, existe a Câmara dos Lordes, mas suas funções são praticamente decorativas, na elaboração das leis. Os lordes não destituem gabinetes.

1.3. A Racionalização Parlamentar

Ao surto de renovação e de revigoração do governo parlamentar, Mirkin-Guetzévitch denominou com felicidade sua racionalização, o que constitui, sem favor, uma das mais curiosas e importantes das tendências do moderno constitucionalismo.

O sistema parlamentar, em sua marcha evolutiva inegavelmente em linha ascensional, se formara e se consolidara numa compreensível fidelidade a sua origem costumeira, sem que as cartas políticas estipulassem o respectivo mecanismo. Após a guerra 1914-1918, recrudescera o entusiasmo derredor desse sistema e, assim, urgia determinar sua vitória, sua superioridade e sua preferência no próprio texto da lei suprema, inclusive temperando as práticas parlamentaristas com

a intervenção direta, mas, bem dosadas do eleitorado nos conflitos entre os poderes, tudo em benefício da harmonia constitucional.

Ao contrário do que ocorria anteriormente o parlamentarismo tornou-se explícito, claro, desenvolvido de modo formal e apreciável.

Se os nomes forem aprovados pela maioria, esse ministério (Gabinete) será empossado e governará até que haja novas eleições (quatro ou cinco anos depois), ou até que perca a confiança da maioria parlamentar.

Se a maioria, em algum momento, discordar do Gabinete, votará uma moção de desconfiança e o Gabinete cai. A maioria vitoriosa no Parlamento indicará ao Chefe de Estado os nomes dos novos ministros, que serão submetidos a votação. Se forem aprovados, começam a governar; se não forem, novos ministros terão de ser escolhidos, até que o Gabinete indicado tenha o apoio da maioria dos deputados.

Pode acontecer que a maioria aprove uma moção de desconfiança ao Gabinete, mas o Primeiro Ministro não ache que ele representa a vontade da maioria do povo. Neste caso, ao invés de cair o Gabinete, se dissolve o Parlamento e se realizam eleições imediatamente (prazo de poucas semanas). O povo então decidirá a quem dar maioria. Se o povo der maioria aos partidários do Gabinete, este se mantém. Se der aos seus adversários, cai o governo, e seus oponentes submetem ao Parlamento um novo ministério.

No Parlamentarismo, o Executivo é um mero delegado da maioria parlamentar. Em um sistema parlamentarista puro, só parlamentares podem ser ministros e eles comparecem normalmente às sessões do Parlamento, dando conta de sua atuação e sendo interpelados por seus pares.

As funções parlamentares são exercidas em sua plenitude por uma casa legislativa que se pode chamar, por exemplo, de Câmara dos Deputados.

Finalmente, o mecanismo do regime ficou assentado na letra expressa da lei, através de uma verdadeira regulamentação, por meio da qual se procurou evitar gestos prematuros ou irrefletidos, forçando ora a queda ministerial, ora a dissolução parlamentar, uma e outra, quando frequentes e precipitadas, denunciadoras da debilidade e do enfraquecimento do governo.

1.4.O Clássico e o Moderno Parlamentarismo

Esse sistema assentado num decalque minudente da opinião pública, como apregoam seus paladinos, se realiza numa dinâmica intensiva, em que se traduzem as mutações constantes da vontade do eleitorado, cujos sentimentos dominantes têm de ser traduzidos. De resto não vigoram divisas ou obstáculos entre as duas modalidades parlamentaristas, cuja substância vital é uma só, sendo comum a ambas. A forma clássica permanece na Inglaterra, influenciando alguns Estados, enquanto a forma moderna se irradiou a Estados recém-constitucionalizados.

2. Presidencialismo

2.1. Formação histórica

Surgiu o sistema presidencial, teórica e instantaneamente, nos Estados Unidos da América, quando o gênio político dos constituintes de Filadélfia, maquinando o código fundamental de 1787, o emoldurou, catalogando as suas técnicas inconfundíveis.

Na verdade, é um estilo governamental de linhas e regras bem definidas, cuja inspiração, autores de mérito julgam ter sido recolhida no caráter forte da autoridade monárquica.

Quem dá forma ao sistema presidencialista é Montesquieu (1689 a 1755), em sua obra o Espírito das Leis. Ali, Montesquieu concebe o governo com a clara divisão entre o Executivo, Legislativo e o Judiciário, defendendo a harmonia e o equilíbrio entre eles.

A Constituição dos Estados Unidos (1787), fortemente influenciada por Montesquieu, criou o primeiro sistema presidencialista e passou a ser o exemplo para outros países, inclusive o Brasil, que adotaram esse modelo.

2.2. Funcionamento do Sistema

No Presidencialismo, há três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. São exercidos, respectivamente, pelo Presidente da República, pelo Parlamento e pelo Supremo Tribunal ou Corte Suprema.

Toda concepção do Presidencialismo baseia-se na harmonia desses três poderes. Nenhum pode superar ou impor-se a outro. Para manter esse equilíbrio, há um sistema de freios e contrapesos, pelo qual um poder controla o outro e cada um depende dos outros dois. Vamos ver alguns exemplos:

É o parlamento que aprova os projetos de lei, assim como, o orçamento que fixa as despesas. Com isso o Legislativo controla o Executivo e o Judiciário. Mas o Presidente da República pode vetar o que foi aprovado pelo Legislativo e assim o freia. O Legislativo pode rejeitar o veto, voltando a exercer controle sobre o Executivo.

É o Presidente da República (Executivo), que escolhe os nomes dos membros do Supremo Tribunal, controlando o Judiciário. Mas o Legislativo deve aprovar esses nomes, controlando o Executivo e o Judiciário. O Judiciário é que julga a aplicação das leis, podendo, inclusive suspender a execução delas. Com isso, ele freia o Legislativo e o Executivo.

No Presidencialismo, o Chefe de Estado (que simboliza a nação) e o Chefe de Governo (que dirige a administração do país) são a mesma pessoa. O Presidente da República é Chefe de Estado e Chefe de Governo.

A natureza do presidencialismo está nesta divisão do poder em três ramos. Teoricamente, ele será tanto mais puro quanto menos um poder prevalecer sobre o outro. A harmonia dos três é da essência do sistema presidencialista.

No presidencialismo, o Presidente e os parlamentares são escolhidos por um período de tempo fixo e determinado, geralmente quatro ou cinco anos. Salvo situações excepcionais, uma vez eleitos, têm o seu mandato garantido durante esse prazo.

E o regime presidencialista, o Legislativo pode ser exercido apenas pela Câmara dos Deputados (sistema unicameral), ou por duas casas, a Câmara e o Senado (sistema bicameral).

2.3. Presidencialismo Puro e Misto

Com o correr do tempo e por motivo de sua prática em diferentes Estados, o Presidencialismo, inobstante a rigidez do modelo ianque, tem passado por transformações de certo monte, sob a influência parlamentarista, pela combinação de usos dos dois sistemas, com a predominância do primeiro.

A acuidade de constitucionalistas provecos penetrou tais variações e concluiu pela configuração de suas modalidades atuais do governo presidencial, discriminando-as como o presidencialismo puro e o presidencialismo misto. A forma pura está concretizada na Constituição dos Estados Unidos da América-E.U.A., enquanto a mista em multiplicidade cambiante está espalhada no continente americano, inclusive aqui, no Brasil, onde o sistema presidencial foi infiltrado de técnicas secundárias do parlamentarismo, tais como o direito de interpelação, o comparecimento dos ministros ao parlamento e a compatibilidade entre os cargos de ministro e congressista.