

## RESUMO

O artigo é uma breve explanação sobre o parlamentarismo, sua formação, suas características, tipos, tentativas de implantação no Brasil. Importante sob o aspecto comparativo com o sistema político que adotamos no país: o presidencialismo e com relação aos caminhos adotados para aprimorar as instituições no país e a própria democracia.

**Palavras-chave:** Parlamentarismo, Chefe de Governo, parlamento, regime representativo.

## ABSTRACT

The article is a brief explanation of parliamentarism, its formation, its features, types, deployment attempts in Brazil. Important in the comparative aspect with the political system that we adopted in the country: presidentialism and regarding the paths taken to enhance the institutions in the country and democracy itself.

**Keywords:** Parliamentarism, Head of Government, parliament, representative government.

\* Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP e doutorando em Filosofia do Direito pela mesma instituição. Pós-graduado em Governo e Liderança pela Universidade de Harvard e especialista em Direito Tributário pela FMU, na qual leciona Teoria Geral do Estado no curso de bacharelado em Direito. Em 2012 foi eleito Vereador na cidade de São Paulo, é vice-presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal e o parlamentar que mais apresentou e aprovou proposições na atual legislatura. Advogado em São Paulo.

## Introdução

O presente artigo tem como centro o sistema parlamentarista e analisaremos o processo de formação histórica em cada uma das três espécies de parlamentarismo encontradas na tradição ocidental. Ato contínuo, serão observadas as principais características do sistema e, por fim, a análise do sistema no Brasil, com citação às principais personagens ligadas ao movimento parlamentarista brasileiro e as características deste por essas terras.

O parlamentarismo como sistema político deve ser observado por se tratar de sistema de extrema relevância no contexto democrático mundial moderno. O sistema, iniciado na Inglaterra, funcionou como importante elemento democratizador das instituições, posteriormente continuado pelo presidencialismo americano.

Trata-se de sistema adotado na Europa de forma maciça. Pouco explorado na América e que divide espaço com o presidencialismo na África, Ásia e Oceania.

No que tange ao continente americano, embora não seja utilizado pelos países independentes e republicanos, é fundamental na observação de como tem construído a tripartição de poderes, ou seja, como os parlamentos tem dividido espaço com o Poder Executivo e com o Poder Judiciário. Seu estudo, portanto, não pode ser negligenciado. Os dois:

grandes modelos de coordenação e estruturação das formas de governo foram quase todos individualizados ou no mundo anglo-saxónico ou, entre os latinos, no mundo francês. Daí a contraposição “parlamentarismo” e “presidencialismo”.

É a partir da ideia clássica da separação de poderes, e da interpretação tradicional que dela se fez, que se funda a oposição entre o “sistema parlamentar” e o “sistema presidencial. No primeiro caso, estamos perante uma

separação “atenuada” ou ‘flexível’ (“souple”) de poderes. No segundo, perante uma separação “absoluta” ou “rígida” (“tranchée”).

Historicamente, o primeiro sistema a ser implantado foi o parlamentarismo, assente num princípio de equilíbrio estável entre os poderes “executivo” e legislativo”. Na base do seu desenvolvimento encontra-se o “english leadership in constitutionalism” – o sistema britânico”.

É, pois, no sistema de governo britânico que poderá encontrar-se não apenas as raízes do “parlamentarismo”, mas também do “sistema presidencial”. Este último, originariamente decorrente do sistema de governo instituído pela Constituição norte-americana de 1787, havia tido fundamentalmente por objetivo transpor para o quadro norte-americano o sistema de governo à época vigente em Inglaterra – a “monarquia limitada”.<sup>1</sup>

Em outros termos: a análise deste sistema político, ligado ao nosso umbilicalmente, é de suma importância para compreender as nuances de nosso sistema presidencialista e analisar de forma mais objetiva e racional quais os pontos que devemos modificar a fim de aprimorar nossas instituições.

## 1. Surgimento e Expansão do Sistema Parlamentar

A análise do processo histórico de formação do parlamentarismo terá por base a perspectiva de alguns estudiosos da Teoria Geral do Estado e, portanto, não esgota todas as análises possíveis de formação e desenvolvimento deste sistema.

A partir da observação, é possível iniciar o desenvolvimento de nossos estudos asseverando, em conformidade com a opinião de Dallari que a Inglaterra é a origem do sistema parlamentarista uma vez que

<sup>1</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional – As instituições do Estado Democrático e Constitucional**. Coimbra/São Paulo: Coimbra Editora/RT, 2009, p. 174.

a Inglaterra pode ser considerada o berço do governo representativo. Já no século XIII, o mesmo que assistiu à elaboração da Carta Magna, numa rebelião dos barões e do clero contra o monarca, irá ganhar forma de parlamento. No ano de 1265 um nobre francês, Simon de Montfort, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, chefou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião que muitos apontam como a verdadeira criação do parlamento.<sup>2</sup>

#### Darcy Azambuja chega a mencionar que

Ao contrário do governo presidencial, organizado teórica e instantaneamente pelos constituintes americanos de 1787, o governo parlamentar foi uma lenta criação da história política da Inglaterra. O governo de gabinete, como costumam denomina-lo os escritores ingleses, refletiu exatamente, na sua formação e evolução, as vicissitudes e peculiaridades do ambiente jurídico e político daquele país. Por isso mesmo, o seu mecanismo complexo e delicado, a relativa incerteza de seus princípios fundamentais, a sua estrutura consuetudinária e constantemente modificável, fazem do governo parlamentar um dos assuntos mais interessantes e difíceis da ciência constitucional.<sup>3</sup>

É possível perceber que a ideia central da representatividade política dividida em um Parlamento no qual os votos são repartidos entre os participantes tem por objeto romper com o Poder centralizado das monarquias absolutistas. Tanto assim que o movimento britânico nesse sentido é iniciado justamente no século de advento da Magna Carta.

Para Dallari o cerne do parlamentarismo surge em 1213 quando “João sem Terra convocará ‘quatro cavaleiros discretos’ de cada condado, para com eles ‘conversar sobre os assuntos do reino’”.<sup>4</sup>

Neste momento de formação, importante destacar que a ideia de distribuição política naquele momento histórico ainda não tinha por base o ideal democrático que temos hoje, pois se reuniam em parlamento pessoas com igual condição política, econômica e social, alijando-se quem não pertencesse a este grupo social, para influenciar nas decisões do Estado.<sup>5</sup>

Já em meados do século XIV, o parlamento inglês já apresentava características próximas à sua conformação atual com duas câmaras: Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns.<sup>6</sup> E é importante lembrar, com Mário Lucio Quintão que diversos motivos históricos contribuíram para a implantação do sistema na Inglaterra, como:

- A vitória em 1688, após a *Glorious Revolution*, do governo representativo sobre o absolutismo;

- O controle parlamentar sobre o governo na votação da proposta tributária anual;

- A formação de dois grandes partidos;

- O preparo cultural da aristocracia inglesa;

- O advento de uma linhagem estrangeira de monarcas que não dominavam a língua inglesa, demonstrando-se incapaz de acompanhar as deliberações do parlamento.<sup>7</sup>

Enquanto alguns entendem que o sistema já estava em funcionamento em meados do século XV, mas outros como Karl Loewestein, a seu turno, asseveram que “o sistema parlamentar da Inglaterra autêntico, apenas começou a funcionar normalmente após a

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 195.

<sup>3</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1941, p. 299.

<sup>4</sup> Idem, p. 195.

<sup>5</sup> A própria democracia grega não era um regime inclusivo. Participavam das decisões políticas quem

gozasse de certo *status* na sociedade ateniense, excluindo-se mulheres, servos, escravos dos núcleos de decisão.

<sup>6</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado – O substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 513.

<sup>7</sup> Idem, p. 514.

*Reform bill* de 1832, com ampliação do sufrágio à classe média enriquecida”.<sup>8</sup>

O parlamentarismo teve forte influência no movimento de que culmina com a declaração de direitos dos cidadãos (foram assegurados a liberdade, a vida, a propriedade privada dentre outros direitos fundamentais).

Paulo Bonavides afirma que foi com o *Bill of Rights* que se teve “o verdadeiro documento constitucional que afiança as liberdades publicas, as liberdades de opinião de ação política e consciência”.<sup>9</sup>

Importante destacar que o movimento político que culminou com o advento do parlamentarismo inglês não foi um processo evolutivo linear. Ao longo do tempo mesclaram-se ciclos de fortalecimento e enfraquecimento do parlamento. Tratando do constitucionalismo inglês, Ingo Sarlet menciona:

O processo constitucional inglês, de caráter cumulativo e evolutivo, transmitido de geração para geração, principiou com o desenvolvimento das instituições feudais, que, numa primeira fase, resultou no fortalecimento do poder político dos barões, mediante a imposição, ao Rei João Sem Terra, da Magna Charta Libertatum, em 1215, documento que, todavia, veio posteriormente a influenciar a consolidação do Parlamento, ainda que controlado pelo rei. Cumpre Averbar, na esteira da lição de Dieter Grimm, que, diversamente do que passou a ocorrer no continente, onde o absolutismo monárquico dominou o cenário especialmente ao longo dos séculos XVI e XVII, na Inglaterra a convivência de uma representação da burguesia e da nobreza, no âmbito do Parlamento, demarcou um modelo de evolução peculiar, visto que ambos os setores não apenas apresentavam interesses em parte comuns, como detinham uma representação política. O embate

entre o Parlamento e o poder monárquico – que de certo modo marcou a evolução político-institucional inglesa de forma crescente, muito embora variável – ganhou contornos mais intensos no século XVII, resultando, em 1628, na assim chamada Petição de Direitos (*Petition of Rights*), uma declaração de direitos que estabelecia limitações substanciais ao Rei Carlos I. Este, a despeito dos compromissos assumidos por força da petição de direitos, dissolve diversos Parlamentos, impõe impostos sem prévia aprovação pelo Parlamento, o que resulta na criação de um exército pelo Parlamento e no confronto com as forças reais, tudo a desembocar em uma guerra civil, que levou à vitória das forças parlamentares e à decapitação do rei, em 1649.<sup>10</sup>

A queda do governo, como lembrado por Ingo Sarlet, leva à breve República Inglesa, “uma vez instaurada a República, o comandante do exército que derrotou as forças monárquicas, Oliver Cromwell, dissolveu o Parlamento (1652) e iniciou uma espécie de absolutismo (ou ditadura) republicana (...)”.<sup>11</sup>

Após a implantação do parlamentarismo na Inglaterra, o sistema se alastra por outros países da Europa, a começar pela França que “empolgou-se com as maravilhas do sistema inglês e passou a adaptá-lo às suas instituições, por meio de reformas parciais desde a primeira metade do século XIX”<sup>12</sup> e, posteriormente por outras nações europeias (por exemplo, Bélgica, Prússia, Alemanha, Polônia, Checoslováquia, Áustria, Grécia, Iugoslávia, Finlândia, Espanha, Itália).<sup>13</sup>

## 2. Tipos de Sistemas Parlamentaristas

A doutrina divide três tipos essenciais de sistemas parlamentaristas, observados no

<sup>8</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 237.

<sup>10</sup> SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 43.

<sup>11</sup> Idem, ibidem.

<sup>12</sup> MALUF, Sahid. **Teoria do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 259.

<sup>13</sup> Idem, p. 260.

decorrer da história: 1) o clássico ou dualista; 2) o racionalizado ou monista; e 3) o misto.<sup>14</sup>

O modelo clássico (monárquico-aristocrático) foi “construído na Inglaterra durante o século XVII”.<sup>15</sup> É por excelência o parlamentarismo clássico, oriundo da construção histórica da sociedade inglesa.

Já o modelo racionalizado ou monista (contemporâneo) decorre “das constituições formuladas, após a Primeira Guerra”<sup>16</sup> e o parlamentarismo Misto é derivado da “racionalização de outros setores do sistema parlamentar, cristalizando-se nas modalidades de tendência diretorial, presidencialista e de equilíbrio”.<sup>17</sup>

Estes dois são característicos do século XX e caminha para o governo de assembleia que se desenvolve no século citado.

Tecidos comentários sobre este aspecto, urge adentrar às características gerais do sistema parlamentarista.

### 3. Características Gerais do Sistema Parlamentar

Mário Lúcio Quintão Soares aponta que o sistema parlamentarista

é uma forma de regime representativo dentro do qual a direção dos negócios públicos pertence ao parlamento e ao chefe do Estado, por intermédio de um gabinete responsável perante a representação nacional.<sup>18</sup>

Assim, parlamentarismo é um sistema político-representativo em que o Poder Executivo (em forma de Gabinete) representa a sociedade. Tal sistema se baseia no princípio da distribuição de poderes.

O Poder Executivo “ou conselho de Ministros dirige a política geral do país. É o órgão dinâmico e responsável; o eixo de todo o mecanismo”.<sup>19</sup> Para Sahid Maluf são cinco

elementos essenciais que devem ser considerados:

a) organização dualística do Poder Executivo; b) colegialidade do órgão governamental; c) responsabilidade política do Ministério perante o Parlamento; d) responsabilidade política do Parlamento perante o Corpo Eleitoral; e) interdependência dos Poderes Legislativos e Executivo.<sup>20</sup>

Especificamente com relação à Inglaterra, país que origina o sistema, é possível verificar que compunham o parlamento:

o monarca (coroa) a Câmara dos *Lords* (aristocracia) e a Câmara dos Comuns (popular) (...). Deste se elege um gabinete, órgão colegial encarregado do exercício efetivo do poder.<sup>21</sup>

Esta divisão varia conforme o país que adote o sistema. Importante citar que o parlamentarismo é flexível de modo a tornar-se o único sistema político aceitável em uma monarquia ou em uma república.

Lembrando Vidal Serrano, Alvaro de Azevedo Gonzaga e Cláudio De Cicco citam como principais aspectos do sistema parlamentarista:

- a) divisão orgânica de Poderes;
- b) repartição de funções de chefia de Estado e de governo;
- c) interdependência entre Poderes Executivo e Legislativo, em especial porque o gabinete espelha a maioria parlamentar;
- d) gabinete dirigido por um Primeiro-Ministro, a quem, de regra, são atribuídas as funções inerentes à chefia de governo;
- e) queda do gabinete por moção de desconfiança do parlamento;
- f) dissolução do parlamento, com a convocação de eleições gerais, por injunção da chefia de Estado.<sup>22</sup>

A organicidade da divisão de poderes é o primeiro traço salientado e pode servir como

<sup>14</sup> Paulo Bonavides em *Ciência política* (19. ed. São Paulo: Malheiros, p. 342 e ss.) desenvolve de forma arguta estes três tipos de parlamentarismo, apresentando as relações que se estabelecem entre os poderes Executivo e Legislativo.

<sup>15</sup> SOARES, Op. cit., p. 511.

<sup>16</sup> Idem, p. 512.

<sup>17</sup> Idem, ibidem.

<sup>18</sup> Idem, p. 510.

<sup>19</sup> MALUF, Op. cit., p. 262.

<sup>20</sup> Idem, ibidem.

<sup>21</sup> SOARES, Op. cit., p. 514.

<sup>22</sup> DE CICCIO, Cláudio e Gonzaga, Alvaro de Azevedo. *Teoria geral do Estado e Ciência Política*. 5. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 100.

elemento importante para observarmos a necessidade de evolução e os constantes embates que temos em nosso sistema no que tange à divisão dos poderes. Nosso sistema presidencialista, talvez, não articule os poderes de uma maneira tão orgânica, optando por uma divisão mais mecânica que impede a solução ágil de questões de alta complexidade que mereçam uma atuação mais rápida. Isso porque o fetiche da divisão de poderes não permite uma análise imparcial no sentido que nem sempre a solução de problemas pode ser realizada sem a participação conjunta dos diversos poderes.

Em outro ponto, Dallari observa que o “chefe de Estado (...) não participa das decisões políticas, exercendo preponderantemente uma função de representação do Estado. Sendo secundária a sua posição”.<sup>23</sup> Mas qual seria o papel do Chefe do Estado neste sistema?

O Chefe de Estado é figura importante, pois exerce atividades de representação – que ficam concentradas no sistema presidencialista, na pessoa do Presidente da República – e possui ainda “um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um novo Primeiro Ministro à aprovação do Parlamento”.<sup>24</sup> É a manifestação física da soberania do Estado.

Por outro lado, o Chefe de Governo é figura “central do parlamentarismo, pois é ele que exerce o poder executivo, (...) ele é apontado pelo Chefe de Estado para compor o Governo”.<sup>25</sup>

Há, portanto, uma cisão entre as funções de Estado e as funções de governo. Em outros termos: a função governativa se separa da administrativa.

Assim, o parlamentarismo se fundamenta em poucos requisitos que são enumerados por Klaus Stern, citado por Paulo Bonavides:

a presença em exercício do governo, enquanto a maioria do Parlamento não dispuser o contrário retirando-lhe o apoio; a repartição entre o governo e o parlamento da função de

estabelecer as decisões políticas fundamentais; e finalmente, a posse recíproca de meios de controle por parte do governo e do Parlamento, de modo que o primeiro, sendo responsável perante o segundo, possa ser destituído de suas funções mediante um voto de desconfiança da maioria parlamentar.<sup>26</sup>

Said Maluf aponta que, nesta fase, o sistema parlamentarista passa a ter forte apelo democrático por se basear na existência

de partidos fortemente organizados, caracteriza-se, sobretudo, por um profundo respeito à opinião da maioria e por uma constante subordinação dos corpos representativo a vontade soberana do povo.<sup>27</sup>

Relevante destacar que as características gerais do parlamentarismo acima expostas não esgotam determinadas situações ou peculiaridades.

#### **4. Aspectos Históricos do Parlamentarismo no Brasil**

O Brasil afetivamente inseriu o sistema parlamentarista em duas oportunidades: “a monarquia Constitucional do Império e o breve interregno ao presidencialismo, de 1961 a 1963”,<sup>28</sup> e esteve em vias de fazê-lo novamente com o advento da Constituição de 1988 que voltou a aproximar-se das ideias parlamentaristas.

##### **4.1. A monarquia Constitucional do Império e suas características**

O sistema parlamentarista no Brasil é inserido com a monarquia constitucional de D. Pedro I e continua a se aperfeiçoar no governo de D. Pedro II.<sup>29</sup> Certo é que no período regencial, anterior à segundo império, o sistema parlamentarista atua como “uma manifestação espontânea das consciências”.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> DALLARI, Op. cit., p. 198.

<sup>24</sup> Idem, ibidem.

<sup>25</sup> Idem, ibidem.

<sup>26</sup> BONAVIDES, Op. cit., p. 277.

<sup>27</sup> MALUF, Op. cit., p. 261.

<sup>28</sup> SOARES, Op. cit., p. 515.

<sup>29</sup> Mesmo com a conformação da Constituição de 1824, alguns autores entendem que o sistema é utilizado apenas com Pedro II e que esta Constituição mencionada apenas atuou como embrião do sistema que passaria a existir efetivamente na segunda monarquia.

<sup>30</sup> MALUF, Op. cit., p. 273.

A Constituição Imperial de 1824, “outorgada por D. Pedro I, seguiu a trilha de outras constituições monárquicas europeias do século XIX”,<sup>31</sup> consagrando a monarquia constitucional, mantendo como “legítimos detentores da soberania nacional o imperador e o parlamento, denominado de Assembleia Geral”.<sup>32</sup>

A Assembleia Geral já estava instalada com características próximas às atuais, ou seja, com estrutura bicameral dividida em “câmara dos deputados, eletiva e temporária e o senado, composto por membros vitalícios, designados pelo imperador”.<sup>33</sup> O Chefe de Estado era D. Pedro I que defendia que uma

monarquia hereditária, constitucional e representativa. Não se tratava de uma Constituição parlamentarista, mas sob sua égide, ou à sua revelia, ou (...) com a maior parte do seu conteúdo normativo, surgiu e evoluiu o parlamentarismo brasileiro.<sup>34</sup>

No texto constitucional estava prevista a existência de um quarto poder, exercido exclusivamente pelo Imperador, denominado Poder Moderador, além colocar sob sua guarida a chefia do Poder Executivo, nos seguintes termos:

TITULO 5º  
Do Imperador.  
CAPITULO I.  
Do Poder Moderador.  
Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.  
Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.  
Art. 100. Os seus Titulos são "Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil" e tem o Tratamento de Magestade Imperial.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador

I. Nomeando os Senadores, na forma do Art. 43.

II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio.

III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.

IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87.

V. Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua.

VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado.

VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.

VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença.

IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

CAPITULO II.

Do Poder Executivo.

Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado.

São suas principaes attribuições  
I. Convocar a nova Assembléa Geral ordinaria no dia tres de Junho do terceiro anno da Legislatura existente.

II. Nomear Bispos, e prover os Beneficios Ecclesiasticos.

III. Nomear Magistrados.

IV. Prover os mais Empregos Civis, e Politicos.

V. Nomear os Commandantes da Força de Terra, e Mar, e removellos, quando assim o pedir o Serviço da Nação.

VI. Nomear Embaixadores, e mais Agentes Diplomaticos, e Commerciaes.

VII. Dirigir as Negociações Politicas com as Nações estrangeiras.

<sup>31</sup> SOARES, Op. cit., p. 515.

<sup>32</sup> Idem, ibidem.

<sup>33</sup> Idem, ibidem.

<sup>34</sup> MALUF, Op. cit., p. 273.

VIII. Fazer Tratados de Aliança offensiva, e defensiva, de Subsídio, e Commercio, levando-os depois de concluidos ao conhecimento da Assembléa Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permittirem. Se os Tratados concluidos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Torritorio do Imperio, ou de Possessões, a que o Imperio tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido approvados pela Assembléa Geral.

IX. Declarar a guerra, e fazer a paz, participando á Assembléa as communicações, que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado.

X. Conceder Cartas de Naturalisação na fórma da Lei.

XI. Conceder Titulos, Honras, Ordens Militares, e Distincções em recompensa de serviços feitos ao Estado; dependendo as Mercês pecuniarias da approvaçáo da Assembléa, quando não estiverem já designadas, e taxadas por Lei.

XII. Expedir os Decretos, Instrucções, e Regulamentos adequados á boa execuçáo das Leis.

XIII. Decretar a applicaçáo dos rendimentos destinados pela Assembléa aos varios ramos da publica Administraçáo.

XIV. Conceder, ou negar o Beneplacito aos Decretos dos Concilios, e Letras Apostolicas, e quaesquer outras Constituições Ecclesiasticas que se não oppozerem á Constituição; e precedendo approvaçáo da Assembléa, se contiverem disposiçáo geral.

XV. Prover a tudo, que fôr concernente á segurança interna, e externa do Estado, na fórma da Constituição.

Art. 103. O Imperador antes do ser aclamado prestará nas mãos do Presidente do Senado, reunidas as duas Camaras, o seguinte Juramento - Juro manter a Religião Catholica Apostolica Romana, a integridade, e indivisibilidade do Imperio; observar, e fazer observar a Constituição Politica da Nação Brasileira, e mais Leis do Imperio, e prover ao bem geral do Brazil, quanto em mim couber.

Art. 104. O Imperador não poderá sahir do Imperio do Brazil, sem o consentimento da Assembléa Geral; e se o fizer, se entenderá, que abdicou a Corôa.

Com D. Pedro II houve o aprofundamento do sistema, pois o Imperador, notando que “o Ministério deveria contar com a confiança da Câmara dos Deputados”,<sup>35</sup> aponta o Senador Honório Hermeto Carneiro Leão como responsável por conformar o sistema parlamentarista de modo mais definitivo no país, embora, com o objetivo de manter o poder em suas mãos, D. Pedro II cria um instrumento normativo denominado “ato constitucional”, que o autorizava a modificar a Constituição de 1824, reservando nas mãos do imperador “as atribuições de nomear os senadores, prorrogar, adiar ou dissolver as sessões do legislativo, nomear ministros de Estado, conceder clemência ou anistia aos condenados”.

O Poder Moderador que, a princípio, tinha por objetivo “introduzir na vida política um elemento de equilíbrio”, permitia ao imperador um exercer o poder de modo quase autocrático, embora, Pimenta Bueno citado por Mário Lucio Quintão Soares, afirme que

qualquer que seja a face pela qual se contemple a sanção, ele revela-se como um grande elemento de aperfeiçoamento das leis, de harmonia entre os poderes políticos, de ordem contra os perigos e abusos, e enfim como um atributo inseparável da Monarquia constitucional.<sup>36</sup>

Ao final do Império, com o advento da República, é extinto o Poder Moderador, e todo o sistema é modificado pela Constituição de 1891 que em seu artigo 41 adere ao sistema presidencialista, tal qual modelo desenvolvido nos Estados Unidos da América.

A tentativa de estabelecimento do regime parlamentarista retorna entre 1961 e 1963, com peculiaridades que serão, a seguir, tratadas.

#### **4.2. Sistema parlamentarista brasileiro de 1961 a 1963**

<sup>35</sup> Idem, p. 274.

<sup>36</sup> SOARES, Op. cit., p. 516.

Com a renúncia de Jânio Quadros, houve uma nova tentativa de implementação do sistema parlamentarista, agora na República brasileira. O sucessor de Jânio, João Goulart estava fortemente relacionado com movimentos reformistas e

vinculado ao trabalhismo reformista, que preconizava as reformas de base, tais como fundiárias previdenciárias e de políticas econômicas, contemplando a nacionalização de empresas estrangeiras.<sup>37</sup>

A partir desse novo governo, há a instauração de um sistema semiparlamentarista em que “foram presidentes do Conselho de Ministros neste breve período, Tancredo Neves, Brochado da Rocha Santiago Dantas”.<sup>38</sup>

Entretanto, a experiência no Brasil “falhou por defeitos institucionais e falta de elemento humano para levá-la a bom termo. O Presidente João Goulart continuou investido de poderes presidencialistas, manteve-se na chefia do Ministério e conservou, praticamente, o controle político e administrativo”.<sup>39</sup>

Em 1964, o governo de Jango é substituído por militares como decorrência do Golpe Militar que além de sepultar o parlamentarismo, rompeu com a democracia e instituiu um governo autocrático, inclusive, com fechamento do parlamento e cancelamento de eleições.

### 4.3. Constituição de 1988: novas sementes parlamentaristas

O advento da Constituição de 1988 alimentou novamente o movimento parlamentarista brasileiro, sob a batuta de Raul Pilla, médico, jornalista, professor e político brasileiro que, inclusive, por ser forte defensor “da adoção do regime parlamentarista” foi “apelidado de *O Papa do parlamentarismo no Brasil*”.<sup>40</sup>

O parlamentarismo voltou à pauta política do país, mas foi “rejeitado pela maioria

sob fundamentos de que o povo brasileiro não atingiu o estágio político cultural propício a este sistema de governo”.<sup>41</sup> Com relação a este terceiro momento histórico, Miguel Reale assevera que

Durante os debates estabelecidos na Constituinte de 1986, que resultaram na promulgação da atual Constituição de 1988, destacou-se um forte movimento favorável à adoção do Parlamentarismo como sistema de governo. Embora derrotado, esse movimento conseguiu inserir no ‘ato das Disposições Transitórias’ o art. 2º que convocou para 7 de setembro de 1993 um plebiscito, através do qual o eleitorado brasileiro deveria escolher a forma (república ou Monarquia constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo). Realizado o plebiscito, por considerável maioria foi mantida a forma republicana e confirmado o sistema presidencialista.<sup>42</sup>

Alguns autores mencionam, inclusive, que a conformação da Constituição de 1988 pretendia abrir espaços para a implementação do regime parlamentarista no Brasil tão logo houvesse sua confirmação por plebiscito. Mas esta confirmação popular não se efetivou e o movimento sucumbiu ao presidencialismo que parece se adaptar mais à vontade popular brasileira.

O movimento parlamentarista brasileiro persiste de maneira mais tímida na atualidade, como pelo Movimento Parlamentarista Brasileiro no Rio Grande do Sul,<sup>43</sup> que ainda tem fortes laços com a família Pilla, dentre outros defensores de sua instituição no Brasil.

## Conclusão

Trata-se de regime oriundo da Inglaterra e que teve vários fatores como fundamentais para sua implantação como a revolução

<sup>37</sup> Idem, p. 518.

<sup>38</sup> Idem, ibidem.

<sup>39</sup> MALUF, Op. cit., p. 277.

<sup>40</sup>

Vide:

[[http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=320](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=320)].

<sup>41</sup> MALUF, Op. cit., p. 277.

<sup>42</sup> Miguel Reale *apud* MALUF, Idem, p. 277.

<sup>43</sup> Disponível em: [<http://parlamentarismo.com.br/index.php>]. Acesso em: 14.06.2013.

gloriosa, a formação de dois grandes partidos, o desenvolvimento cultural da aristocracia inglesa dentre outros e que se estendeu por quase toda Europa, por países como França, Itália, Bélgica, Alemanha, Áustria, dentre outros.

É uma forma de regime representativo com predomínio do parlamento na tomada de decisões políticas e divisão de poderes entre um Chefe de Governo e um Chefe de Estado, mas ambos subordinados à soberania popular.

No Brasil, três foram os momentos históricos em que houveram tentativas de implantação desse sistema: 1) primeiro com a Carta de 1824, outorgada por D. Pedro I e aperfeiçoada por D. Pedro II; 2) segundo no período entre 1961 a 1963; 3) um terceiro momento que não se efetivou na prática mas importante para o movimento parlamentarista nacional, anterior à Constituição Federal de 1988, com a retomada da democracia no Brasil, mas que foi rechaçado em plebiscito de 1993 que manteve forma republicana e o sistema presidencialista.

Mas o movimento parlamentarista continua vivo e não pode ser desprezado se nos atentarmos para o fato de que a sociedade atual tem passado por ciclos constantes de modificação.

As recentes manifestações que ocorrem no Brasil dão mostras no sentido de que há uma busca por modificações em um modelo político que parece ter se esgotado. E o sistema político mais flexível, oriundo da evolução histórica dos

povos que o adotaram pode voltar a ser uma opção neste momento em que o Brasil tem se tornado um país mais velho e, portanto, legatário de uma certa tradição ou de certas tradições que nos carregam para a necessidade de diálogo constante entre os diversos setores da sociedade. O parlamento deve ser espaço para essas discussões e diálogos.

O presidencialismo, como já apontamos ao lembrar as palavras de Darcy Azambuja, é mais imediato. Nasceu dessa forma nos Estados Unidos e, portanto, vai de encontro com as necessidades imediatas de países mais novos que acabam de deixar o status de colônia. Mas a imediatidade desse sistema pode levar ao estrangulamento das instâncias políticas por ser construídos sob bases abstratas ainda não vivenciadas por esses povos.

O parlamentarismo, por seu turno, é fruto de desenvolvimento histórico, requer asseio, cuidado, trabalho diuturno de todos os cidadãos. Mas exige maior maturidade dos povos que o adotam no burilamento de suas construções. Só o tempo dirá se este sistema poderá ser utilizado por nós.

A sociedade em rede desenvolve um tempo próprio no espaço comunicativo e que se replica para os demais subsistemas sociais; é importante ter consciência deste novo paradigma sociocultural, seja para se adaptar, resgatar valores ou construir novos paradigmas como alternativa para o tempo em que vivemos.

## REFERÊNCIAS

---

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1941.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DE CICCIO, Cláudio e Gonzaga, Alvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: RT, 2013.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

MALUF, Sahid. **Teoria do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

PADILHA BUENO, Antonio Avelange. “Raul Pilla: aspectos de uma biografia política”. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUC/RS, julho de 2006. Disponível em: [[http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=320](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=320)].

PILLA, Raul. **Parlamentarismo ao alcance de todos**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara Federal, 6ª Edição, 2000.

\_\_\_\_\_. **Catecismo parlamentarista**. Com Afonso Arinos de Melo Franco. 1949.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo ou parlamentarismo?** 1958.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Julgada: a crise Institucional**. 1969.

QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional – As instituições do Estado Democrático e Constitucional**. Coimbra/São Paulo: Coimbra Editora/RT, 2009.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: RT, 2013.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado – O substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.