

O PARLAMENTARISMO NO ATO ADICIONAL

M. SEABRA FAGUNDES
Advogado na Guanabara

SUMÁRIO: — *Antecedentes constitucionais. Traços fundamentais do parlamentarismo. Atribuições do Presidente da República. Nomeação do Conselho de Ministros. A prática do regime parlamentarista. O Presidente do Conselho. A recente experiência brasileira. Conclusão.*

* Numa análise da Emenda Constitucional n.º 4, ou seja, do Ato Adicional à Constituição da República, pelo qual, a 2 de setembro de 1961, se instituiu no País o parlamentarismo, parece-nos de ter em vista, conjuntamente, o teor da emenda em si, as circunstâncias históricas em que foi ela promulgada, os antecedentes da vida constitucional brasileira sob o regime presidencialista, e o que significam, para a compreensão e prática do sistema parlamentar, as circunstâncias da sua origem, evolução e funcionamento em vários países que o adotam. Com base nesses elementos, poder-se-á chegar, afinal, à análise crítica da aplicação do novo sistema de governo, nos quase dez meses que medeiam, entre a sua adoção pelo Poder Constituinte e o dia de hoje.

As circunstâncias históricas que cercaram a adoção do parlamentarismo, fazendo que o Congresso por êle se decidisse, sob a premência de gravíssima crise política, a desbordar, talvez, em guerra civil, não deram tempo a amplo debate, com a magnitude que a matéria exigia. Mas o certo é que a Emenda n.º 4, surgida nos dramáticos nove dias que foram de 25 de agosto a 2 de setembro, e cujo objetivo primordial era superar a crise, devolvendo a tranqüilidade à Nação, cogitou do essencial à implantação do novo sistema de governo, e ainda, previdentemente, cometeu ao legislador ordinário lhe complementar a organização (art. 22). A urgência com que se processou a sua votação, e o clima de apreensão em que tal ocorreu, não

* NOTA DA RED.: Conferência pronunciada, em junho de 1962, no curso promovido pelo Instituto dos Advogados de S. Paulo, em colaboração com o Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito, da Universidade de S. Paulo, sobre: *Aspectos Políticos e Jurídicos do Presidencialismo e do Parlamentarismo.*

impediram se chegasse a elaborar um razoável instrumento para a condução do governo do País em novos moldes. O que se pode explicar, tanto pela tramitação, há vários anos, de emenda constitucional de instituição do parlamentarismo, roteiro utilíssimo no momento e fonte de interesse anterior do Congresso em tôrno da matéria, como pela capacidade pessoal daqueles que, nos dias da crise, tiveram a si o encargo de redigir o texto inovador.

A análise do Ato Adicional evidencia, antes de tudo, a nós parece, que o sistema por êle implantado é nitidamente parlamentarista, e não bem de um *parlamentarismo híbrido*, como se tornou voga dizer. Essa caracterização, surgida, inicialmente, pela palavra do Primeiro Ministro Tancredo Neves (*Diário de Notícias*, Rio, 16-9-61), e logo ganhando foros de cidade, não resiste, *data vênia* do eminente homem de estado, a um confronto do que nesse Ato se dispõe, com os princípios havidos por basilares no regime parlamentar, quer através da sua aplicação prática, quer através da doutrina do Direito Constitucional.

Com efeito. O parlamentarismo é marcado por cinco traços fundamentais:

I — outorga ao Monarca, ou Presidente da República, do papel de Chefe do Estado, que o faz expressão da unidade nacional e do sentido permanente da autoridade;

II — irresponsabilidade política do Chefe do Estado;

III — exercício do governo por um Gabinete ou Conselho de Ministros, que formula as diretrizes da ação estatal e comanda tôdas as atividades de execução;

IV — responsabilidade política do Gabinete, e individual dos Ministros, perante o Parlamento, traduzida em manifestações de confiança ou censura;

V — possibilidade de apêlo ao eleitorado, no caso de desentendimento entre o Governo e o Parlamento, com a dissolução dêste por aquêle.

Isso é que está nas raízes históricas do regime, como é o que hoje se pratica. Tais princípios marcam o parlamentarismo na Inglaterra, na Itália, na Alemanha, na Suécia, na Holanda, na Bélgica, no Japão, em suma, nos diferentes países que o adotam. Como o marcaram, por muitos anos, em países que já não o praticam por contingências da vida internacional, com reflexos nas suas estruturas políticas (como a Tcheco-Eslováquia), e também na França, antes da Constituição atual, que não os acolhe todos, mas apenas alguns, armado que foi o Presidente da República, no que o Sr. Debré denomina de “variante do parlamentarismo verdadeiro” (*apud* Georges Burdeau, *O Poder Executivo na França*, ed. da “Revista Brasileira de Estudos Políticos”, pág. 100), de poderes de ação governamental.

Nenhum dos princípios que apontamos deixa de emergir do Ato Adicional. O Presidente da República exerce o Poder Executivo, conjuntamente

com o Conselho de Ministros, como enunciado no art. 1.º, mas da série de atribuições que o art. 3.º lhe comete, tôdas dependem, para que se tornem efetivas, ora da aquiescência ministerial, ora da colaboração da Câmara, do Senado, ou do Congresso. Salvo a de presidir às sessões do Conselho de Ministros, quando o julgar conveniente (inciso II), a de representar a Nação perante os Estados estrangeiros (inciso V), se não tiver, para isso, de deslocar-se do território nacional, caso em que terá de pedir autorização do Poder Legislativo (Constituição, art. 65, VII), e a de apresentação de mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País (inciso XII). Mas, no concernente a estas duas últimas atribuições, cabe considerar que a autonomia do Chefe do Estado é muito limitada. A representação no conjunto das Nações tem sentido social e não executivo, por isto que a manutenção de relações com Estados estrangeiros e a orientação da política externa são da competência do Presidente do Conselho de Ministros (art. 18, II). A mensagem ao Congresso há de refletir antes, a opinião do Governo — vale dizer do Conselho de Ministros — do que a pessoal do Presidente da República. Sim, porque a mensagem tendo um sentido político, na justificativa de como agiu o Governo e na planificação de como deve agir, e sendo o Conselho de Ministros o responsável pelas diretrizes dos negócios públicos (arts. 1.º e 6.º), justificar a ação pretérita e planejar a ação futura, é depor e sugerir no concernente às atividades dêle e pelas quais sòmente êle se compromete.

Ao nomear o Presidente do Conselho de Ministros, o Presidente da República está na dependência da ratificação da Câmara, pela maioria absoluta dos seus membros (art. 8.º). E se recusado o primeiro nome que ofereça, e mais dois, que a seguir, sucessivamente, apresente, perde, para o Senado Federal, a competência de escolha. A êste fica indicar, por maioria absoluta de seus membros, o nôvo Primeiro Ministro (art. 8.º, parágrafo único). Na nomeação dos ministros está vinculado às indicações do Presidente do Conselho (art. 3.º, I), e ainda à manifestação de confiança da Câmara dos Deputados, cuja recusa implicará na formação de nôvo Gabinete (art. 9.º, parágrafo único). Também, para exonerar, quer o Presidente do Conselho, quer os demais Ministros, está adstrito à retirada de confiança pela Câmara (art. 3.º, *in fine*).

Nem a intervenção presidencial, com o cunho necessário de homologação de escolhas feitas por terceiros órgãos do poder público, constitui nada de surpreendente ou inédito. Na órbita judiciária se conhecem, no exercício da chamada jurisdição voluntária, atos estritamente homologatórios, através dos quais os juízes se limitam a autenticar, com a chancela do Estado, providências concertadas pelas partes. E no próprio campo da competência do Presidente da República, mesmo sob o regime presidencialista, o titular da Presidência, ao assinar decreto de promoção de funcionário por antigüidade, ou de nomeação de candidato único aprovado em concurso para cargo público, não exerce qualquer opção. Aceita, necessariamente, o nome que órgão inferior da Administração lhe remete.

A sanção de projetos de lei (art. 3.º, III) não dispensa o referendo do Presidente do Conselho e do Ministro ou Ministros competentes, segundo a natureza da matéria legislativa de que se trate. O poder de veto também não prescinde da interferência do Conselho de Ministros. Ato da maior importância, por isto que espelhando, tanto quanto a sanção, os critérios políticos do governo, obviamente não pode ser praticado à revelia do órgão responsável pela política governamental, nos termos do art. 1.º. Tão significativo, aliás, é o exercício dessa atribuição para o funcionamento do sistema parlamentar, que na Inglaterra, conquanto dela investido constitucionalmente o Soberano, a última notícia que se tem do seu exercício, em conflito com as diretrizes do Gabinete no campo da elaboração legislativa, data de 1707, sob o reinado da Rainha Ana (E. C. S. Wade e G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, 4.ª edição, pág. 97).

A ampla participação do Conselho de Ministros no exercício das atribuições deferidas ao Presidente, resulta do art. 7.º (“Todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente como condição de validade”), que abrange todos os atos de competência do Chefe do Estado, enumerados no art. 3.º anterior.

Nem mesmo a concessão de graça (inciso XIII) dispensa o referendo ministerial. É que, adverte Esmein a propósito de textos da Constituição francesa de 1875, idênticos aos nossos, não obstante “a aparência de um poder pessoal e discricionário”, se traduz êle em *decretos*, e êstes, como quaisquer atos baixados com assinatura do Presidente, exigem a contra-assinatura de membros do Gabinete (*Éléments de Droit Constitutionnel*, 8.ª edição, vol. II, págs. 258).

O comando das Forças Armadas, que no inciso X se confere ao Chefe do Estado, esvasia-se de conteúdo pela cláusula — “através do Presidente do Conselho de Ministros”. Sob o regime presidencial, a Constituição conferia ao Presidente da República competência para “exercer o comando das Forças Armadas, administrando-as por intermédio dos órgãos competentes” (art. 87, XI). Mas essa interposição dos Ministros Militares, bem como dos diferentes departamentos especializados (Estado-Maior das Forças Armadas, etc.), não privava o Presidente do exercício efetivo do comando e da administração do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. É que lhe cabendo nomear e demitir, livremente, assim os Ministros, como os integrantes desses departamentos, a rebeldia às suas determinações encontrava corretivo na substituição dos que a elas se opusessem. No sistema do Ato Adicional o Presidente da República fica na dependência, não apenas da ação direta do Primeiro Ministro (art. 3.º, X), como de resistências insuperáveis dêste e dos titulares das Pastas Militares, pois não é livre de demiti-los (art. 11). Isto faz que lhe caiba, antes, um comando honorífico ou simbólico, como Chefe do Estado, do que efetivo, ou seja, capaz de exercer-se de fato segundo a sua vontade. Nem razão alguma autorizaria a admitir, como exceção, no quadro do sistema, que o Presidente da República pudesse

ter, em relação às Forças Armadas, uma autoridade real, que lhe falta no concernente a tôdas as matérias de govêrno e administrativas, e que a índole do parlamentarismo repele.

Mas, não sòmente os atos especificados na Emenda n.º 4 ficam presos ao assentimento ministerial. O art. 7.º, pelo seu teor genérico, torna dependentes dos referendos do Presidente do Conselho e dos Ministros competentes, também quantos atos se enquadrem nas atribuições cometidas ao Presidente da República pelo texto original da Constituição, naquilo em que subsistente.

A colaboração do Poder Legislativo, além de imprescindível nos atos aos quais já fizemos referência, o é igualmente no que diz com a validez de tratados e convenções internacionais (art. 3.º, VI), com a declaração de guerra, exceto no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas (art. 3.º, VII), com a realização da paz (art. 3.º, VIII), com a permissão para que fôrças estrangeiras transitem pelo território do País, ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente, exceto durante o recesso da Câmara e do Senado (art. 3.º, IX), com as nomeações e exonerações do Prefeito do Distrito Federal e dos membros do Conselho de Economia (art. 3.º, XVI). Como é exigida, ainda, em casos outros constantes de dispositivos, não alterados, da Constituição (arts. 99 e 103 e outros).

Certo que há uma atribuição presidencial, e da maior importância, que dispensa colaboração: a que se traduz na dissolução da Câmara dos Deputados (art. 14). É que a situação criada, com “a impossibilidade de manter-se o Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de confiança opostas consecutivamente a três Conselhos” (art. 14), podendo convencer o Presidente da inviabilidade de qualquer Gabinete (os Subsecretários de Estado ocupam as funções ministeriais para responder pelo expediente (art. 17, § 2.º), deixa-o, na falta de Conselho de Ministros, como juiz exclusivo da dissolução. Todavia, isso não caracteriza a sua posição, em desconformidade com a comumente atribuída ao Chefe do Estado. A grave missão, que nessa emergência se lhe confia, ao contrário do que em um juízo apressado se possa supor, ainda melhor lhe caracteriza o papel nos moldes do sistema parlamentarista. É que, através dela, êle, sem decidir na formulação da política governamental, inatuante no dia a dia do govêrno, se investe, na crise para formação do Gabinete, na posição de árbitro, convocando o eleitorado a pronunciar-se, e assumindo, ainda que transitòriamente, responsabilidade efetiva na condução da vida nacional, porque designando, e podendo exonerar, sem o contraste da Câmara dos Deputados, o Primeiro Ministro e todos os integrantes de um Conselho Provisório. Aí é que bem atua o Presidente da República, em tôda a grandeza da sua investidura, como expressão do princípio da autoridade no País. Passada essa fase, porém, torna ao seu papel normal de titular à margem do govêrno.

Nem a atribuição de nomear um Conselho de Ministros provisório, após a dissolução (art. 14, § 1.º), situa o Presidente em plano diverso do peculiar à sua posição no sistema parlamentarista. Trata-se de competência imposta pela sucessão dos fatos, e se o Gabinete de caráter provisório prescinde de confiança da Câmara, o prescinde tanto quanto, conforme o critério mais comumente adotado nos países de regime parlamentar, o Ministério que, após a dissolução do Parlamento, aguarda, no poder, as eleições.

A qualidade de representante da Nação, perante os Estados estrangeiros, foi incluída pela Emenda n.º 4 (art. 3.º, V), entre as atribuições presidenciais, com o objetivo de identificar a posição do Presidente com a de Chefe do Estado, que o marca em todos os países sob sistema parlamentar. E tanto o propósito foi de lhe caracterizar mais nitidamente a condição de Chefe do Estado, em termos de parlamentarismo, que as atividades políticas e executivas, no plano internacional, foram deferidas ao Presidente do Conselho, como já vimos (art. 18, II).

Quanto à encarnação, pelo Presidente, da unidade nacional e do poder estatal, contínuo e uno em função dessa unidade, é uma consequência da sua irresponsabilidade política (arts. 1.º e 6.º), cuja adoção tem, precisamente, por objetivo situá-lo nessa posição simbólica, para que, através do Chefe do Estado, isento de crítica porque não responsável, possa a Nação, nos momentos de divergência ou crise, encontrar o denominador comum das forças que devam influir para a composição do governo (partidos políticos, Câmara, Senado, e, talvez mesmo, embora em segundo plano, outros instrumentos da opinião nacional) e superar as dificuldades do momento, através de Gabinete prestigiado pelo Congresso.

A não responsabilidade política do Presidente da República se infere do art. 1.º, no qual se atribui, expressamente, ao Conselho de Ministros “a responsabilidade política do governo, assim como da administração federal”, e também da referência, no que àquele diz respeito, apenas da responsabilidade por crimes de função, restritos aos atentados contra a existência da União Federal, o livre exercício de qualquer dos poderes constitucionais dela ou dos Estados, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, e a segurança interna do País (art. 5.º).

O exercício do governo pelo Gabinete, e não pelo Presidente da República, é, incisivamente, expresso pelo art. 1.º, quando, após dizer que o Poder Executivo “é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros”, arremata com a afirmativa de que a este cabem “a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da administração federal”.

O governo, em sentido amplo, é confiado, sem qualquer reserva, ao Gabinete. Dêle nada se deixa à ação do Presidente da República, pois é óbvio que se ao Conselho de Ministros cabe a direção e a responsabilidade dos negócios governamentais, propriamente ditos, e administrativos, não

resta àquele, em verdade, campo algum de ação político-governamental-administrativo. Tal como próprio do sistema parlamentar, o Presidente se atém numa área, antes de significação moral do que de cunho político, do que de governo, do que de administração, antes de significado simbólico do que de atuação efetiva.

A responsabilidade política do Gabinete, como a individual dos Ministros (art. 6.º), se vincula ao pensamento da maioria da Câmara dos Deputados, mediante moções de confiança ou desconfiança, a qual com elas os investe, os mantém, ou os destitui (arts. 9.º, 11 e 12), e, excepcionalmente, à opinião de dois terços dos membros do Senado (art. 10). Como típico, ainda, do regime parlamentar.

A dissolução da Câmara dos Deputados, devolvendo ao eleitorado o arbitramento de crises manifestadas pela recusa de confiança, consecutivamente, a três Conselhos de Ministros (art. 14), também se apresenta como um traço peculiar do parlamentarismo na sua forma consagrada.

Se, como vimos de ver, no Ato Adicional se configuram a estrutura e a dinâmica do governo, tal como peculiar ao parlamentarismo nas suas características fundamentais e comuns a todos os países que o adotam, onde o hibridismo do sistema?

Fala-se de *parlamentarismo híbrido*, pretendendo-se que o Presidente da República desfrute, no sistema brasileiro, de uma posição mais atuante — vestígio do regime presidencial — do que, normalmente, sucede nos Estados sob sistema parlamentar. O hibridismo estaria em u'a mescla de presidencialismo e parlamentarismo.

De tudo que a respeito se divulgou para caracterizar essa afirmativa, só nos foi dado ver apontadas, como sinais da posição atuante do Presidente, as competências para nomear o Primeiro Ministro, bem como, por indicação dêle, os demais (art. 3.º, I), e para prover os cargos públicos da União (art. 3.º, XIV).

A atribuição de nomear o Presidente do Conselho, a muitos se afigura deferir ao Presidente da República uma atuação decisiva no funcionamento do regime. E, também, um pouco menos que ela, a de nomear os demais Ministros de Estado, por indicação daquele. Ora, no primeiro caso, consoante o espírito do regime, o Presidente da República apenas ouve a opinião das correntes políticas, num trabalho de consulta, e escolhe alguém que reunindo, seja pela sua posição partidária, seja pela repercussão pessoal do seu nome, o apoio de u'a maioria na Câmara dos Deputados, se mostre a pessoa capaz de, na conjuntura, comandar o governo nacional. A sua vontade é meramente homologatória, pelo que Carmelo Caristia, no seu *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*, (7.ª edição), diz que o ato de nomear não lhe cabe “senão formalmente” (pág. 92), pensamento que Burdeau exprime noutras palavras, ao escrever que “a escolha do Chefe do Estado ratifica uma situação criada pela própria vida política” (*Traité de Science Politique*, 1953, vol. V, pág. 726).

E assim é em quantos países, desde a Inglaterra e a Alemanha, até a Suécia e o Japão, se regem pelo parlamentarismo (Esmein, ob. cit., vol. 1. pág. 170; Bo Kjellén, "As Leis Constitucionais da Suécia e o Desenvolvimento Político do País", in *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Jan.-Abril-1961, págs. 30-41; Paolo Biscaretti Ruffia, *Diritto Costituzionale — Lo Stato Moderno —*, 2.^a edição, vol. I, pág. 251).

Doutro modo não se entende na Itália, onde o art. 92, (seg. parte), da Constituição, corresponde, exatamente, em seu conteúdo ("O Presidente da República nomeia o Presidente do Conselho de Ministros e, sob proposta dêste, os Ministros") ao inciso I, do art. 3.^o do Ato Adicional. Daí observar Antônio Amorth que o Chefe do Estado nomeia o Presidente do Conselho e os Ministros, mas êles não são *seus* ministros (*La Costituzione Italiana*, ed. Giuffrè, pág. 126).

Como o nosso país não tendo deixado de ser aquêle *país de funcionários e doutôres*, de que falava Tobias Monteiro, é hoje muito mais de funcionários do que de doutôres, se superestimou e se não entendeu a atribuição presidencial de prover os cargos públicos, e nela se viu, além da influência política pela distribuição de favores, a capacidade de comandar, pela designação de todos os chefes de serviço, a máquina geral da Administração. Teríamos, então, um Presidente de República que, não obstante parlamentar o sistema, disporia de meios capazes de lhe permitir, *pari passu* com o Gabinete, ou até além dêle, atuar na direção dos negócios públicos, através das escolhas e designações de prepostos incumbidos de orientá-los e conduzi-los.

Nada, entretanto, mais sem razão de ser. A expressão *prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuidas pela Constituição, os cargos públicos federais* (art. 3.^o, XIV), não pode ser entendida literalmente, nem isoladamente. O seu sentido real é o de que as nomeações para os cargos públicos se fazem sempre, mediante atos assinados pelo Presidente da República. Mas o fato de que êle os assina, necessariamente, está longe de significar que suas são as escolhas. Se todos os seus atos (e os de provimento de cargos, por conseguinte) não dispensam, para ter validade, o referendo do Primeiro Ministro e dos Ministros com cujas pastas se relacionem (art. 7.^o), se êsses titulares independem, no exercício das suas funções, da confiança presidencial, se o Conselho de Ministros tem, privativamente, "a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da Administração federal" (art. 1.^o), e se o provimento dos cargos constitui um instrumento de governo e administração, pois através das pessoas neles investidas, sobretudo em se tratando de postos diretivos, é que os governantes atuam, está visto que a tarefa do Presidente é secundária, porque meramente homologatória. O que lhe cabe, como Chefe do Estado, é acolher as indicações do órgão que governa e administra (Conselho) e dos seus integrantes (Primeiro Ministro e Ministros).

O que se vem de dizer é igualmente válido no concernente ao poder de veto e ao comando das Fôrças Armadas.

Nem o que deixamos dito há de surpreender a quem se tenha detido no exame dos princípios que, com base nos costumes, já hoje com a força de tradição, informam o arcabouço e regem o funcionamento do sistema parlamentar de govêrno, ou melhor, ditam o seu espírito como instituição política. Dizemos costumes (o que em país de direito essencialmente escrito, como o nosso, a alguns parecerá estranho), porque originário o parlamentarismo da Inglaterra, onde o papel do costume, na formação e no evoluir do direito e dos seus institutos, é decisivo. E, ainda, porque sendo êsse regime “um produto da história e não da razão inventiva”, como diz Esmein (ob. cit. vol. II, pág. 177), “obra do tempo, do acaso, do compromisso e do bom senso”, na observação de André Maurois (*História da Inglaterra*, trad. de Carlos Domingos, pág. 322), a resultante “da ação silenciosa de forças invisíveis e insensíveis”, como escreve Macauley (*History of England*, 1861, vol. II, pág. 247), estruturado gradualmente, com o propósito de conciliar o poder monárquico com o poder da representação nacional (Georges Burdeau, *Traité*, vol. V, pág. 718), não é possível entendê-lo, nem praticá-lo, abstraindo do que possam significar os princípios estratificados nessa lenta obra construtiva. Supor que o seu funcionamento se possa dar com o só manuseio da norma escrita, sem apêlo aos princípios acumulados e estratificados no correr de séculos, é votá-lo ao fracasso total. Nenhuma instituição do Direito Público, e talvez mesmo de todos os ramos do Direito, mais se vincula ao uso, ao que na prática se tenha adotado no decurso dos anos, do que o sistema parlamentar de govêrno. No início, tudo são critérios seguidos sem base em qualquer norma escrita. Critérios que, com o passar dos anos, se consolidam pela aplicação reiterada. Assim é que a denominação de *Govêrno de Gabinete* surge do fato de se reunirem os conselheiros privados do Rei da Inglaterra, ao tempo dos primeiros ensaios de atuação conjugada do Soberano com os Ministros, no gabinete real. Assim é que a responsabilidade política se transfere do Rei ao Ministério, quando Jorge I, de Hanover, por não entender o inglês, passa a abster-se de presidir às reuniões do Gabinete, deixando-o funcionar por si só, e, por conseguinte, como responsável exclusivo pelo que delibere. Bem se vê, portanto, que é impossível abrir as portas ao entendimento dêsse regime, sem a chave mestra dos antecedentes históricos e do costume constitucional.

Atente-se em que, mesmo na prática do regime presidencial, criação exclusiva do direito positivo norte-americano, e como armadura de direito escrito transplantado para os países da América Latina, o costume tem o seu lugar, conquanto restrito. Nos Estados Unidos, a repulsa à segunda reeleição do Presidente da República, sòmente há alguns anos consagrada por emenda constitucional, se teve sempre como norma a obedecer, com base apenas na recusa, por George Washington, de um terceiro mandato. Entre nós há um exemplo frisante na aplicação do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição vigente. Conquanto ali se preveja, após declarada, pelo Supremo Tribunal, a inconstitucionalidade de lei de um Estado, a intervenção neste por parte da União, isto jamais se fêz. Tem-se o julgamento como

bastante, aguardando-se que o Estado, cuja legislação foi atingida, providencie, êle mesmo, a sua modificação.

Ora, está na tradição parlamentarista, de quantos países têm adotado o sistema, que o papel do Presidente da República, quer na investidura do Chefe do Governo, quer na nomeação dos Ministros, quer no concernente ao provimento de cargos públicos, ou ainda no exercício do direito de veto e no comando das Forças Armadas, é de mera aquiescência, nos dois primeiros casos, às imposições da conjuntura político-partidária, e, nos restantes, às sugestões do Gabinete, do Primeiro Ministro e dos titulares de pastas ministeriais.

A função do soberano, escreve Ivor Jennings, é subsidiária, cabendo-lhe aquiescer às decisões do Governo (*Gabinet Government*, Cambridge Un. Press, pág. 250). Para Cereti, “o Presidente do Conselho e o Conselho são os verdadeiros sujeitos do poder governativo e administrativo”, dos quais “o Presidente da República tem apenas a titularidade” (*Corso di Istituzioni di Diritto Costituzional Italiano*, 2.^a edição, págs. 137-8). Também Esmein, que, aliás, muito se inclina a atribuir importância à posição do Chefe do Estado na mecânica parlamentarista, pondera que êle “tem o direito formal e aparente de nomear e demitir os ministros; mas o seu poder efetivo, quanto à escolha dêles, é singularmente restringido por uma série de regras e condições, às quais o Ministério deve satisfazer, e que constituem a essência mesma do governo parlamentar” (ob. cit., vol. I, pág. 170).

A propósito do parlamentarismo na Suécia, Bo Kjellén também demonstra que a prática relegou o Soberano a uma posição de mero assentimento à opinião do Gabinete (Trab. e rev. cit., pág. 32).

Esse papel do Chefe do Estado, nos países que adotam o parlamentarismo, resulta do sistema em seu conjunto, independente de textos constitucionais que assim diretamente o configurem. Mesmo deixando de parte a situação da Inglaterra, pela importância que lá reveste o direito costumeiro. Os tratadistas são unânimes, absolutamente unânimes, no documentá-lo (Burdeau, *Traité*, vol. V, pág. 726; D.W.S. Linderdale, *Le Parlement Français*, ed. Armand Colin, pág. 61; Carlo Cereti, ob. cit., págs. 136 e 141; Luiz Sanchez Agésta, *Lecciones de Derecho Político*, 4.^a edição, página 481).

Aliás, é essa condição de neutralidade e inatuação do Presidente da República que, em contrapartida, o alça à posição simbólica (Carlos Cereti, ob. cit., pág. 136), de órgão espiritualmente mais alto na vida pública do País, representando “a unidade nacional”, colocado acima dos “debates políticos” e de “controvérsias, fundadas ou não, sobre os seus atos” (Antônio Amorth, ob. cit., págs. 121 e 125), como o “intérprete dos interesses permanentes e imutáveis do Estado” (D.W.S. Linderdale, ob. cit., pág. 58).

A compreensão dêsse aspecto do sistema parlamentar teve-a D. Pedro II. Dotado de competência específica, pelo exercício do Poder Moderador, das

faculdades de adiar a Assembléa Geral (Câmara dos Deputados e Senado), dissolver a Câmara, e nomear e demitir os Ministros de Estado, independente da confiança da maioria parlamentar (Constituição de 1824, art. 101, ns. 5.º e 6.º), usou da prerrogativa de dissolução com a maior prudência, e desfez-se, já em 1843, por ato espontâneo, da prerrogativa de escolha pessoal dos Ministros, desde que confiou a Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro Marquês de Paraná, a tarefa de escolher os demais componentes do Conselho. Esta atribuição somente quatro anos mais tarde, com a criação, por lei, do cargo de presidente do Conselho, seria confiada, pelo direito positivo, ao representante de um dos partidos, chamado pelo Monarca a formar o Gabinete (Hélio Viana, "O Parlamentarismo no Brasil", in *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 248, jul.-set.-1960, pág. 100).

Armou-se, também, a suposição errônea de que a quase totalidade dos atos do Governo sendo atos jurídicos complexos, isto é, atos dependentes da soma de duas ou mais vontades (do Presidente e do Gabinete, através do Primeiro Ministro e de mais algum ou alguns Ministros), se o Conselho de Ministros, ou algum dos seus integrantes podem negar-se a assentir na sua prática, também, com igual direito, o pode fazer o Chefe do Estado. E, pela via da recusa de assentimento ficará capacitado o Presidente da República a influir, decisivamente, nos diferentes setores da atividade política e executiva do Estado. Essa confluência de vontades aparece, no entanto, em todos os países sob regime parlamentar, e nêles, em todos êles sem exceção, sempre se entendeu que o espírito do sistema obriga o Presidente a render-se ao ponto-de-vista ministerial. Sim, porque o parlamentarismo, como já dissemos, não vive apenas dos textos inertes do direito positivo, senão ainda, e muito, do espírito do regime. Segundo êste, os princípios opostos da irresponsabilidade política do Chefe do Estado e da responsabilidade do Gabinete, implicando na atribuição àquele de um papel meramente formal, e a êste da tarefa efetiva de governo, impõem a submissão do titular da função simbólica ao da função real de planificar, dirigir e executar. Enquanto a recusa do Chefe do Estado em aquiescer a um ato do Conselho de Ministros, que não o pode comprometer politicamente, será o reflexo de uma opinião pessoal ou político-partidária, que êle, pela sua posição constitucional, não tem o direito de fazer valer, igual atitude do Gabinete, em relação a um ato do Presidente da República, que se lhe afigure desaconselhável, traduz a atitude de um órgão que, se praticado êsse ato, por êle responderá perante a Câmara dos Deputados (art. 6.º e 11), e que é sua prática, por conseguinte, deve resistir.

Isto não significa, é claro, que o Presidente da República ocupe, na estrutura do sistema, posição subalterna em relação à do Conselho de Ministros, mas apenas que cada um dêles tem a sua área específica de atuação. O Presidente, conquanto sem o exercício do governo, é a mais alta figura da representação nacional, situando-se numa atmosfera de respeito generalizado, exatamente porque, sem vinculação partidária, encarna, acima das facções, o princípio permanente da autoridade.

Também o que se vem de dizer não significa que o Presidente da República e o Gabinete se hajam de comportar como órgãos desvinculados um do outro, e sim, tão-sòmente, que em caso de dissídio entre êles, sòbre qualquer matéria governamental ou administrativa, a opinião do Conselho há de prevalecer. O normal, o próprio na dinâmica do regime, é que Presidente e Gabinete se entrossem, harmoniosamente, para a consecução dos objetivos, que justificam a investidura de um e de outro. E tanto o Primeiro-Ministro, como o Conselho, devem ao Presidente notícia dos assuntos objeto dos seus estudos e propósitos, antes que êstes transpirem ou se convertam em atos (E.C.S. Wade e G. Godfrey Phillips, ob., cit., pág. 127). Atitudes como a do Ministro Hanotaux, titular dos Negócios Estrangeiros de gabinete constituído quando Presidente da França Casimir Périer, deixando o Chefe do Estado sem notícia, sequer, de relevantes assuntos no âmbito das relações internacionais, o que levou êste a resignar o cargo (Esmein, ob. cit., vol. I, pág. 635), não correspondem, de modo algum, nem ao espírito nem à ética do sistema parlamentar de govêrno. O que o Gabinete não deve ao Chefe do Estado é sujeição ao seus pontos-de-vista, porque, aqui, o problema, para o Ministério, é de exercício ou de abdicação de competência.

O titular da Chefia do Estado, se realmente se situa na altitude em que o quer situado o regime, se realmente compreende o regime e se dispõe a praticá-lo, jamais recusa assentimento a atos, que lhe são levados pelo Presidente do Conselho ou pelos outros integrantes dêste, no exercício das suas legítimas atribuições. Cabe-lhe assentir, ainda que antes mostrando aos ministros as razões pelas quais certos atos lhe pareçam desaconselháveis. E a "sua sabedoria e experiência poderão persuadi-los" (Esmein, ob. cit., vol. I, pág. 174). Nem o direito positivo, nem o costume cogitam de meios diretos, pelos quais se possa coibir o Chefe do Estado a aquiescer à vontade do Gabinete. Como, também, não referem meios aptos a fazê-lo render-se a u'a moção de desconfiança, demitindo o Conselho ou algum Ministro (Esmein, ob. cit., vol. I, pág. 177). Mas, não obstante isso, o regime funciona com a conformidade do soberano ou Presidente à ação do Parlamento e do Gabinete, porque isso é que está no seu espírito. E quando o Presidente da República e o Poder Legislativo se põem em conflito, o primeiro, impossibilitando, pela sua obstinação, o exercício de govêrno no país, o estado de crise, assim criado, pode compeli-lo a resignar. Tal como sucedeu, na França, década de 20, ao Presidente Millerand, sem embargo de com êle estar a razão no dissídio (Léon Duguít, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.^a edição, vol. IV, págs. 555-6) .

Cumprе considerar que a prática razoável de qualquer sistema de govêrno supõe sempre a integração, no seu espírito, daqueles que chegam aos postos de comando. Integração pela compreensão do seu mecanismo e pela boa-fé no fazê-lo funcionar. Sem o que não serão as normas escritas, que permitirão obter qualquer rendimento positivo no interêsse da comunidade. E se isto é verdadeiro para qualquer regime (presidencial, colegiado, etc.), muito mais o é para o parlamentar que, "pelo seu jôgo complexo e delicado,

escapa, em larga medida, à regulação legal”, e vive, sobretudo, “de usos, de tradição, de convenções comumente aceitas” (Esmein, ob. cit., vol. I, pág. 176; Ruffia, ob. e vol. cits., pág. 422).

Aquêlê que toma sôbre si a Chefia do Estado sob um sistema parlamentar, necessàriamente, aquiesce em submeter-se aos princípios que lhe comandam o funcionamento, e sem os quais o sistema fracassa.

O Presidente do Conselho não se apresenta, no Ato Adicional, com as características de importância, que marcam o Primeiro-Ministro na Inglaterra, do qual diz H.R.C. Greaves ser “o homem mais poderoso do País”, pois o Gabinete é o senhor dêste e êle é o senhor do Gabinete, só se distanciando dos ditadores porque sujeitos os seus atos à crítica e ao debate (*The British Constitution*, 4.^a edição, págs. 96-7). Mas não é um mero coordenador das atividades do Conselho. Cinco das oito atribuições específicas, que o art. 18 lhe confere, são de grande relêvo. Tais as referentes à iniciativa dos projetos de lei do Govêrno (inciso I), à manutenção de relações com Estados estrangeiros e orientação da política externa (inciso II), ao exercício do poder regulamentar (inciso III), à decretação do estado de sítio e da intervenção federal, bem como da execução desta (inciso V). Avulta, ainda, no âmbito das suas faculdades, a de assumir a direção de qualquer dos Ministérios (art. 19).

Êle se situa, destarte, como titular de projeção especial no conjunto do Gabinete.

Assim apreciada, numa análise sucinta, o que talvez pudéssemos denominar de a teoria do Ato Adicional, e passando ao exame do que tem sido o funcionamento do govêrno no breve período da sua aplicação, ver-se-á, fàcilmente, que não nos ajustamos à índole do parlamentarismo. A vocação brasileira (para não dizer latino-americana) do poder pessoal; 72 anos de prática do presidencialismo, com o cultivo ininterrupto dessa vocação, abdicando sempre o Congresso da sua alta missão de contrôlê político do Presidente da República, e esquecendo, tantas vêzes, o Supremo Tribunal, salvo o áureo período de criação e aplicação da teoria brasileira do *habeas corpus*, o papel decisivo que lhe cabe, com marcantes implicações políticas, na repressão aos abusos do Poder Executivo, a adoção da fórmula parlamentarista, conduzindo à Chefia do Estado o titular da Vice-Presidência, eleito pelo voto direto para o eventual exercício da Presidência em termos de acumulação da chefia do Estado com a do Govêrno; e, por fim, as condições pessoais do titular assim investido — um chefe partidário em plena atividade política e dos mais prestigiosos e influentes nos quadros da vida pública do País — tudo isto tem feito que a prática do Ato Adicional muito se distancie do seu texto e do seu espírito. O Presidente da República, longe de ser a figura politicamente neutra e quase apenas simbólica, que, como vimos, caracteriza o Chefe do Estado nos países sob sistema parlamentar, é o líder atuante que traça critérios de repercussão nas relações internacionais (discurso sôbre o capital estrangeiro), pronuncia-se, oficialmente, sôbre a po-

lítica salarial (discurso enunciando o propósito de fixar novos níveis de salário mínimo), providência sobre dotações para obras (promessa pública de cinco bilhões para a rodovia Belém-Brasília) (*Diário de Notícias*, Rio, 4-11-61), que convoca chefes de serviço para a adoção de providências gerais (incumbência dada ao Presidente do IAPETC de reunir os demais dirigentes autárquicos para a elaboração de medidas de caráter normativo) (*Diário de Notícias*, Rio, 27-9-61), e até procura ampliar a sua base político-partidária (*O Globo*, Rio, 23-4-62). Essas atitudes refletindo, possivelmente, ao lado da personalidade política do titular da Presidência, a sua explicável reação contra a *capitis diminutio*, que a mudança do sistema de governo impôs à sua posição como sucessor do Presidente resignatário, são de todo incompatíveis com o texto explícito do Ato Adicional e com a índole do regime. Sim, porque a Emenda n.º 4 entrega o Governo ao Gabinete sem qualquer reserva (arts. 1.º e 6.º), e, conforme se pratica imemorialmente nos países onde vige o parlamentarismo, o Chefe de Estado não decide nenhum dos assuntos do Governo, nem determina medida alguma de execução. A sua área de atividade se restringe à representação social do Estado, a consultas no plano político, e a conselhos e ponderações, junto aos Ministros, sobre os negócios públicos (Luiz Sanchez Agesta, ob. cit., pág. 480; D.W.S. Linderdale, ob. cit., págs. 58 e 61; Bo Kjellén, trab. e rev. cits., pág. 40; Carlos Cereti, ob. cit., págs. 97 e 141). Por isto mesmo, quando o Chefe do Estado tira a sua investidura do processo eleitoral, a escolha recai, via de regra, em pessoas retiradas da vida pública, varões eminentes e respeitados por toda a Nação, mas sem atuação política recente. Af estão, flagrantemente, os exemplos da França de ontem, e da Itália e da Alemanha de hoje. E se acaso é eleito um político militante, este se despe da condição partidária ao assumir a Chefia do Estado. Assim sucedeu com Poincaré, na França, o qual, eleito Presidente da República quando Chefe de Gabinete, abandonou de imediato a posição que ocupava, e pôde, anos mais tarde, novamente Primeiro-Ministro, confessar, perante a Câmara dos Deputados, que em 1919 se opusera, com toda a sua autoridade moral, mas em vão, ao projeto do Conselho presidido por Clemenceau, de que resultou o Tratado de Versalhes. E então dizia, enfrentando as críticas, que assinara esse grave documento, ainda que não convencido da sua conveniência, por lhe parecer que a sua posição o obrigava a render-se ao ponto-de-vista da Câmara (Duguit, ob. e vol. cits., págs. 553-4).

Certo o titular da Chefia do Estado pode, conforme o seu temperamento pessoal, ser mais ou menos interessado nas formulações políticas e na condução dos negócios públicos. Daí a observação de Ivor Jennings:

“O Rei pode, se assim o quer, tornar-se apenas um zero. E pode, noutro sentido, tomar parte efetiva no governo; se assim o deseja, deve consagrar-se aos negócios do governo, como a Rainha Vitória” (*Parliament*, ed. Cambridge Un. Press, pág. 265).

Mas, é o mesmo autor quem o diz, “deve, em última instância, aceitar as decisões do Governo” (ob. cit., pág. 250). E Esmein, que admite re-

sista o Chefe do Estado a certos atos, fazendo observações sôbre o seu inconveniente, também opina no sentido de que a atitude dêle não poderá ir até a recusa categórica de aprovação (ob. cit., vol. I, pág. 174).

A atuação do Chefe do Estado se há de manifestar pelo interêsse em informar-se, pelo debater, com espírito crítico, os assuntos submetidos ao seu conhecimento, pelo suscitar o exame de certas matérias por órgãos que sôbre elas não foram ouvidos (Jennings, *Parliament*, pág. 264), só podendo extremar-se na recusa intransigente de aquiescência, quando algum ato lhe pareça envolver crime de função (Ato Adicional, art. 5.º; Carlo Cereti, ob. cit., pág. 144), porque neste caso êle, que não responde, politicamente, pelos atos normais do govêrno (Ato Adicional, arts. 1.º e 6.º), estará à mercê da responsabilidade criminal (Ato Adicional, art. 5.º).

A Rainha Vitória, cuja personalidade de estadista a levava a inteirar-se e opinar sôbre todos os assuntos governamentais, utilizava o sistema de memorandos ao Gabinete e aos Ministros, para expressar os seus pontos-de-vista e nêles instar. Com o que, muita vez, conseguia adesão, a êles, dos órgãos do govêrno, alcançando até a revogação de despachos já proferidos. Porém, o certo é que, se inútil o trabalho de persuasão, cedia. Não se manifestava, explicitamente, consentindo, mas assentia, em obediência ao preceito de que o govêrno é do Gabinete. Nem resistiram no tempo, uma vez conhecida a documentação da sua época, as versões que a davam como, pelas suas divergências, forçando ministros a capitular ou se demitirem (Jennings, *Parliament*, págs. 264-5). É ilustrativo o depoimento de Lord Salisbury, perante a Câmara dos Lordes, dez anos volvidos sôbre a sua morte, ao afirmar que ela sabia “exercer uma firme e persistente influência sôbre a ação dos seus ministros e sôbre a marcha da legislação e do govêrno”, ao mesmo tempo que se mostrava “capaz de aceitar certas coisas, que não aprovava, talvez, completamente, mas que se considerava obrigada a admitir na sua posição”, de sorte a manter-se, “com a exatidão mais completa, dentro dos limites de atividade próprias de uma soberana constitucional” (*apud* Esmein, ob. cit., vol. I, pág. 237).

Todavia, não apenas as atitudes do titular da Chefia do Estado têm levado entre nós, a distorções na prática do Govêrno de Gabinete. O Primeiro Conselho constituído, e o seu Presidente, e os meios políticos do País, conjugaram-se, de certo, pela despreparação para o sistema, numa postura de apatia e em manifestações de errado entendimento da dinâmica parlamentarista, contribuindo, desde a fase inicial e decisiva da instalação do Gabinete, para que se não compreendessem as novas instituições de govêrno e se desvirtuasse o seu espírito.

Logo após o Ato Adicional, os líderes políticos *dos partidos que apóiam* o Presidente da República, recém-vestido, acertam de dar-lhe tóda a liberdade para a escolha do Primeiro-Ministro, “sem condicionamento, a qualquer formulação política”, para que êle “escolha quem bem entenda” (*Diário de Notícias*, Rio, 6-9-61). No entanto, é elementar que a atitude

do Chefe do Estado, na indicação do Presidente do Conselho, jamais pode ser a de escolher quem *bem entenda*. O seu trabalho é o de encontrar, não o nome da sua preferência, mas alguém, que lhe parecendo capaz, esteja em condições de reunir os sufrágios de tantos partidos quantos possam perfazer maioria na Câmara, pelo menos. E sendo muitos os partidos, como entre nós, fica-lhe a opção entre vários nomes, conforme os esquemas de coligação partidária que formule. Nunca, todavia, a sua escolha há de traduzir, como já vimos, uma preferência estritamente pessoal. Pouco depois da instalação do governo, o Primeiro-Ministro oficia ao Ministro da Guerra, no sentido do retôrno aos quartéis dos militares no desempenho de funções civis, mas, ao fazê-lo, declara atender *a um desejo do senhor Presidente da República* (*Diário de Notícias*, Rio, 2-9-61). Ora, encare-se a medida como de política administrativa ou de caráter militar, o certo é que ao Presidente do Conselho, e sòmente a êle, cabia tomá-la. A manifestação do Chefe do Estado seria de levar em conta como sugestão interna, e nunca como expressão de autoridade. Sim, porque quem governa e administra é o Conselho de Ministros (Ato Adicional, art. 1.º), e quem tem o comando efetivo das Forças Armadas é o Primeiro-Ministro (Ato Adicional, art. 3.º, X).

Em dias de novembro do ano passado, o Primeiro-Ministro, falando a propósito de desentendimentos entre êle e o Presidente da República, nega-os e declara aos jornais:

“Escolhido por êle para chefiar o Gabinete, devo merecer a sua confiança, como não prescindo da confiança do Congresso, que aprovou o meu nome e me dá condições para governar” (*Jornal do Brasil*, Rio, 2-11-61).

As expressões de que usa, conquanto verídicas no plano da cortesia, vistas ao prisma do regime não têm sentido. A confiança de que depende o Presidente do Gabinete é, tão-sòmente, a do Congresso — a da Câmara normalmente, a do Senado em ocasiões excepcionais (Ato Adicional, arts. 6.º, 8.º, 9.º, 10, 11, 12 e 13). Tanto que o Presidente, ao escolher um nome para a investidura, se há de orientar pelo que êsse nome signifique, primariamente, para a Câmara dos Deputados (Ato Adicional, art. 8.º), muito mais do que pelo que signifique para êle próprio.

Ao debater-se emenda do Senador Mem de Sá, oferecida ao projeto da Lei Complementar, a fim de eximir os Ministros de Estado da exigência de desincompatibilização para concorrer a eleições, o presidente de um dos maiores partidos nacionais teve oportunidade de dizer à imprensa, que a sorte da proposição *dependia, sobretudo, da posição do Presidente da República* (*Jornal do Brasil*, Rio, 24-4-62). E documento muito mais expressivo dessa idéia se afigura u'a nota oficial do Conselho de Ministros, na qual se diz, textualmente:

“O problema da desincompatibilização do Gabinete está entregue à alta decisão do Presidente da República, que vem mantendo entendimentos

a respeito com os presidentes e líderes partidários do Congresso Nacional e com o Conselho de Ministros" (*Diário de Notícias*, Rio, 19-5-62).

Nessas atitudes está, por assim dizer, uma total negação do sistema. O problema da inelegibilidade é um problema político. Problema dos partidos e, sobretudo, da Câmara, enquanto dela dependa a permanência do Conselho (Ato Adicional, art. 11), e dela e do Senado, em termos de solução legislativa através de lei ordinária ou constitucional (Constituição, arts. 37 e 217). Atribuir ao Chefe do Estado a posição de árbitro, é chamá-lo a terreno completamente estranho à sua posição constitucional, é cometer-lhe tarefa dos partidos, ou dos órgãos do Congresso. E tanto mais grave se afigura êsse tratamento da matéria, quanto, como se vem de ver, já não são órgãos alheios ao govêrno que assim se pronunciam, nem mesmo o Primeiro-Ministro apenas, mas o próprio Gabinete, no seu conjunto. É o órgão delegado do Parlamento que acorda, de público e oficialmente, em desconhecer-lhe o papel constitucional, e ainda a posição peculiar dos partidos políticos, transferindo ao Chefe do Estado tarefa que é dêstes e atribuição que é daquele.

Mas, para complementação do quadro de desajustamento ao sistema, é de notar, por fim, que, nem na Câmara, nem no Senado, houve pronunciamentos expressando a inconformidade do Poder Legislativo com a nota do Conselho, quando não mediante moção de desconfiança, pelo menos sob a forma individual de protesto, ou mesmo de comentário.

Não ficam, aí, no entanto, os testemunhos, que se sucedem, da incompreensão do sistema. Em dias de maio último uma alta patente militar, ao proclamar a sua óbvia fidelidade à ordem jurídica, se declara pronta a contribuir "para que o govêrno, especialmente o ministro da Guerra e o Presidente da Republica possam realizar sua ação com segurança e tranqüidade" (*Diário de Notícias*, Rio, 19-5-62). O *especialmente*, com que se sublinha o papel do Presidente da República está a demonstrar que se lhe superestima a função. Mas, não admira que um chefe militar, ainda que ilustre, compreenda insatisfatoriamente o regime, se não o compreendem ou praticam aquêles que o implantaram e o dirigem.

Por fim, aludamos a um dos mais recentes episódios expressivos da geral incompreensão do que seja e de como há de funcionar o sistema oriundo da Emenda n.º 4. Ainda o Presidente de um dos maiores partidos políticos do País diz à imprensa, que o Presidente da República *deu poderes aos partidos para entendimentos visando à formação do nôvo Gabinete* (*O Globo*, Rio, 4-6-62). Os papéis se invertem. Os partidos, titulares originários do poder de composição do Gabinete, porque do seu assentimento, que vale pelo assentimento da Câmara, onde têm as suas bancadas, há de depender a escolha dos nomes para integração do Conselho, passam a receber êsse poder do Chefe do Estado, cuja missão, de resto, não o autoriza

senão a ouvir os partidos e quem mais lhe ocorra, e indicar à Câmara o nome de um Primeiro-Ministro, capaz de obter a confiança desta.

Da análise que vimos de fazer — e acreditamos comporte objeções — do que é o sistema parlamentar no Ato Adicional, e de como se revela a sua aplicação até aqui, não saímos com ânimo otimista quanto ao futuro da experiência, a que se lançou o País nos idos de agôsto passado. Incompreensões, e também resistências, vêm impedindo que se possa alcançar aquilo que de positivo dela seria de obter. Mas, conquanto ainda não convencido de que, em país de educação política tão deficiente como o nosso, êsse regime, que exige, na sua dinâmica, partidos sèriamente estruturados e uma elite política de alto nível, possa ser mais conveniente do que o presidencialismo, e também nos alistando entre os que não conseguem explicar, juridicamente, a Emenda n.º 4, pelo uso dos poderes contidos no art. 217 da Constituição, se bem que compreendendo o sentido político da solução nela substanciada, fazemos votos para que, ou os responsáveis pela vida pública do País tenham a coragem cívica de voltar atrás da adoção do nôvo sistema, ou o pratiquem com fidelidade ao texto escrito e obediência aos princípios que o comandam, para que o Brasil, por uma via ou por outra, encontre a estabilidade das instituições constitucionais, indispensável à consecução de todos os seus objetivos de nação democrática.