

9.

342.23

## Adaptação do sistema parlamentar de govêrno aos estados.

*(Parecer elaborado pelo  
Prof. Dr. Ataliba Nogueira.)*

Antes de responder às perguntas formuladas na consulta, convém estabelecer devidamente o estado da questão.

1. Desde o advento do presidencialismo nunca deixaram de surgir, no congresso nacional e em outras tribunas políticas, projetos de restauração do regime parlamentar de govêrno.

Nos últimos trinta anos, exerceu nesse sentido ação verdadeiramente apostolar o ilustre professor Raul Pilla, deputado pelo Rio Grande do Sul. São de sua lavra sucessivos projetos legislativos, no sentido da emenda da constituição federal para lhe dar o caráter parlamentarista de govêrno. Não só foi conquistando novos adeptos à sua causa, como também aperfeiçoou seguidamente a estrutura política proposta.

Ainda em época recente, aos 12 de julho do corrente ano, tornou a apresentar a sua emenda, com redação por assim dizer definitiva. Recebeu o n. 16 e foi subscrita por mais de dois terços dos deputados.

Não obstante todo êste longo e metuculoso preparo, o certo è que a sua aceitação, na reforma constitucional de 2 de setembro último, foi obra de algumas horas. Além disto, como todos avaliamos, foi medida salutar, sábia e prudente para evitar a guerra civil. Concorrem ambas as menciona-

das circunstâncias para nos explicar as alterações sofridas pela primitiva emenda e as lacunas que se notam no texto vigente.

Aliás, é o próprio Ato Adicional que alude às suas possíveis falhas, quando reconhece que a transformação do regime carece de inteireza, isto é, ao admitir que êle possa ser completado por novas leis (art. 22).

As circunstâncias históricas exigiram não só que a mudança se operasse rapidamente como ainda que fôsse feita em termos genéricos, sem minudências que dificultassem o acôrdo das partes em dissídio.

Quer quanto aos poderes centrais, quer no tocante aos poderes regionais, se torna indispensável acabar a obra encetada. Nem se diga que a linguagem ali é facultativa (“poder-se-á completar”, art. 22), porquanto são evidentes as lacunas e incertezas existentes, a exigirem que se consuma a obra legislativa e se remate a reforma constitucional. Foi ela por demais profunda para que dispense o acabamento.

É verdade que, dentro da boa doutrina federativa, bastaria que se ocupasse apenas com os poderes da União, sendo claro que à constituição federal incumbe só e tão-sòmente organizar a aliança (foedus) dos Estados, competindo-lhes o resto, tudo o mais, os poderes residuais ou remanescentes.

Desde, porém, que, à semelhança das últimas constituições brasileiras, o Ato Adicional foi além e se referiu à organização dos Estados (art. 24), importa aguardar a palavra do legislador constituinte, o qual declarou ser possível que voltasse a disciplinar a matéria. É o que fará, não resta mais dúvida, em face da presente atividade de uma das comissões da Câmara dos Deputados.

Atentemos apenas na transformação do regime de governo nos Estados federados. E limitemo-nos a dois pontos únicos: *a)* adaptação da Constituição Estadual ao regime parlamentar; *b)* vigência do novo regime no Estado.

2. Reza o Ato Adicional:

“As Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de govêrno, no prazo que a lei fixar, e que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais governadores. Ficam respeitados, igualmente, até o seu término, os demais mandatos federais, estaduais e municipais”.

Se não houvesse êste dispositivo constitucional, o Estado federado podia reger-se por qualquer dos dois sistemas, o presidencial ou o parlamentar. E isto em virtude do já invocado princípio federativo de que cabe aos poderes regionais tudo quanto lhes não seja vedado pela Constituição Federal. É ela o pacto da aliança entre os Estados e tal aliança (ainda que hipotética, como no caso brasileiro) não exige nenhuma padronização, não acarreta a perda da liberdade de se organizarem livremente os Estados. A única nota importante na federação é que os Estados se despojaram de umas tantas competências, embora importantes e as entregaram à União.

É o que desnecessariamente retrata a Constituição Federal de 1946:

“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição” (art. 18).

E, a seguir:

“Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta constituição” (art. 18, § 1.º).

Todavia, regime de govêrno não é “princípio estabelecido na Constituição” e a adoção obrigatória do mesmo regime por todos os Estados federados só pode ser exigência

expressa da Constituição, como o é agora. Fazemos tal afirmação com a devida venia do Egrégio Supremo Tribunal Federal, que decidiu o contrário de quanto afirmamos no caso da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1947.

O art. 24 do Ato Adicional cogita da adaptação do novo regime aos Estados e não de cópia do modelo federal. Se a possível lei para completar o referido ato, ou futuras leis constitucionais previstas no art. 22 não trouxeram novidade em relação aos Estados, podem êles reformar as próprias constituições políticas com a maior liberdade, criando mesmo cada qual um parlamentarismo “sui generis”, sistema seu, sem se prenderem a modelos, sem qualquer padronização. É possível, assim, na federação, coexistirem vários regimes parlamentares diferentes.

Federação de Estados não supõe, em nenhum momento, padronização. Desde que seja respeitado o princípio característico do parlamentarismo, a nada mais é obrigado cada Estado. E o que caracteriza o regime parlamentar é a responsabilidade política do Executivo perante o Parlamento, em voto de confiança e a responsabilidade política do Legislativo perante as urnas, pela dissolução, a qualquer tempo, da Câmara e apêlo às eleições.

Tudo o mais são adaptações do regime, são circunstâncias de tempo e lugar, exigências ora aconselhadas, ora dispensadas. Repousa o essencial apenas naquelas duas notas características. O mais, meras contingências.

3. Ponderemos, agora, a questão da oportunidade da adaptação das constituições estaduais ao novo regime.

O mesmo dispositivo que obriga a sua adaptação, determina que ela se fará somente depois de 31 de janeiro de 1963, no Estado de São Paulo, nessa ou em outras datas em outros Estados (Ato Adicional, art. 24).

Nenhuma dúvida quanto à vigência do novo regime nos Estados: será depois daquele 31 de janeiro, em data a ser fixada por lei federal.

É evidente que o termo inicial da sua obrigatoriedade será previsto na lei federal. Se se tratasse de lei estadual, bastaria o silêncio do legislador constituinte federal.

Não se cogita da lei complementar do art. 22. Estoutra será para fixar o prazo de vigência do parlamentarismo no Estado de São Paulo e em outros, depois de 31 de janeiro de 1963.

Isto significa que durante três anos (1963 a 1966) hão-de coexistir Estados presidencialistas, como Minas Gerais e outros, e Estados parlamentaristas, como São Paulo e outros, a menos que a futura lei federal pretenda unificar a vigência do parlamentarismo em todos os Estados, a partir de 31 de janeiro de 1966.

Cuida o final deste artigo de matéria diversa, ao garantir a irrevogabilidade do mandato de todo e qualquer representante. Ora, é da essência do regime parlamentar a dissolução do Parlamento ou da Assembléia Legislativa. Logo, somente se há de ter a plena vigência do parlamentarismo no Brasil, após 31 de janeiro de 1966.

Diante de tudo isto, ressalta a impossibilidade de se intentar agora qualquer reforma parlamentarista das constituições estaduais.

Primeiramente, pode sobrevir lei federal constitucional — e mais de uma — para completar o regime (art. 22). Obrigará os Estados. Devem êles, portanto, aguardar a possível ação do legislador constituinte até o prazo a ser fixado pela outra lei, esta, sim, de existência certa e que marcará o tempo de adaptação das constituições estaduais (art. 24).

Entendemos que a última referida lei é meramente ordinária (art. 24); ao passo que a de remate do regime, se necessária, há-de ser lei constitucional (art. 22). É o que se depreende do texto, atendendo-se à finalidade: estruturação do governo e à exigência do quorum de maioria absoluta dos membros de cada casa legislativa, exigência própria à aprovação de lei constitucional (const. fed., art. 217, § 2.º). Para a aprovação de lei ordinária basta a maioria simples.

Em segundo lugar, se a lei protrair até 31 de janeiro de 1966 o início da prática do parlamentarismo, nos Estados, que sabor atual pode ter o parlamentarismo estadual, re-quentado por tanto tempo?

A rápida mutação da nossa vida política, nos tempos atuais, aconselha também que se aguardem as possíveis normas federais e a situação política do momento em que entrar em vigor a reforma.

Em terceiro lugar, por que tanto açodamento, se pode surgir ainda outra hipótese: a realização de plebiscito (art. 25), cujo desfêcho, por sua vez, pode mudar o rumo político?

O Ato Adicional impede a adaptação parlamentarista da Constituição Estadual, antes de findo o mandato dos governadores.

#### Resposta aos quesitos.

Diante do exposto, passamos a responder às questões suscitadas na consulta:

1. *A legislação complementar prevista no art. 22 do Ato Adicional tem fôrça de norma constitucional?*

A referida legislação facultativa só pode ter caráter constitucional, já pela sua finalidade — perfazer a organização das instituições governamentais e o seu funcionamento, já pela exigência do quorum de maioria absoluta, própria da aprovação de matéria constitucional.

2. *Lei complementar, expedida nos termos do citado art. 22, pode conter normas que tracem diretrizes a serem obedecidas pelos Estados na adaptação das respectivas Constituições (adaptação prevista no art. 24 do Ato Adicional) com o intuito de preservar certa unidade na execução do regime parlamentar em todo o País?*

Sim. A lei ou leis que acaso sobrevenham podem preter, com novas disposições, tornar mais eficiente a ação política, social ou administrativa dos Estados, ou, mesmo, estabelecer melhor os liames federativos entre a União e os Estados. Enfim, seja qual fôr o conteúdo de tais leis, por isso mesmo que são a constituição federal em novos desdobramentos, obrigam os Estados.

Não se trata de preservar a uniformidade do parlamentarismo em todo o Brasil.

*3. Considerando que o art. 24 do Ato Adicional determina que a adaptação das Constituições estaduais se faça em prazo “que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais Governadores” — indaga-se: pode a Assembléia Legislativa proceder à adaptação referida, antes de findo o mandato do atual Governador do Estado?*

A resposta está no item terceiro da nossa exposição anterior. E é negativa.

*4. Ainda: poderá fazê-lo, se protrair a vigência da reforma para data ulterior à do término do mandato do atual Governador?*

Nem assim, uma vez que a adaptação é adstrita à promulgação da lei federal fixadora do prazo, lei sem a qual não haverá parlamentarismo nos Estados.

No terceiro item da nossa exposição justificamos amplamente o assunto.

*5. A escolha do Governador para o período governamental próximo futuro pode ser feita por forma diversa da prescrita na Constituição de 1947 (v.g. por eleição indireta), sem que isso im-*

*plique desobediência ao art. 24 do Ato Adicional, quando determina que o prazo para a adaptação das Constituições estaduais não pode ser anterior ao do término do mandato do atual Governador?*

A nomeação do sucessor do atual governador só pode ser feita pelo regime de eleição direta, a menos que a lei federal, prevista no referido art. 24 ou outra alterem a data e o modo de sua eleição.

Pela Constituição Federal, art. 5.º, inciso XV, letra a, é da competência privativa da União “legislar sobre direito eleitoral” Ora, aí estão as leis federais, dispondo sobre as eleições no próximo ano de 1962 e atribuindo à Justiça Eleitoral (que é federal, art. 109 e ss.) a fixação de datas e demais providências para a realização do pleito, até com a ameaça de sanções penais. E a Constituição, dispõe, ainda, que “o sufrágio é universal e direto” (art. 134).

Enquanto a União não modificar esta legislação, tem ela que ser cumprida. Não houve a sua revogação tácita.

Mesmo que se queira arredar o argumento da só competência da União em matéria eleitoral, tendo em consideração que a organização dos poderes e, pois, a eleição do governador, é matéria de ordem constitucional e não de de legislação eleitoral, mesmo assim resta o preceito do art. 24 do Ato Adicional, que atribui à lei federal a fixação do prazo para a adaptação das constituições dos Estados ao novo regime: “adaptar-se-ão no prazo que a lei fixar” Nem antes, nem depois: “no prazo”. Falece, assim, competência aos Estados para mudarem por outro agora, o sistema de eleição direta para o sucessor do atual governador. E como a adaptação, no Estado de São Paulo, terá que ser depois do dia 31 de janeiro de 1963, nem mesmo a lei federal prevista no art. 24 poderá dispor o contrário.

O govêrno há-de ser transferido a outro governador, que só pode eleger-se pelo atual sistema direto. Se o próximo governador assim eleito vier a perder as suas atribuições com o advento do regime parlamentar, essa há-de ser outra

conseqüência, aliás certa e prevista desde já, uma vez que não há direitos adquiridos, quando a alteração é feita pela Constituição.

6. *O sistema parlamentar adotado no País impede que o Estado estabeleça, em caráter permanente, a escolha do Governador por eleição direta?*

Segundo o Ato Adicional e se o seu sistema não fôr alterado por lei constitucional, o governador do Estado de São Paulo poderá ser eleito, em caráter permanente, por eleição direta.

Não é da essência do regime parlamentar a sua eleição pelo Parlamento ou Assembléia. Já dissemos que são apenas dois os característicos do novo regime: a responsabilidade política do Executivo perante o Parlamento, em voto de confiança e a responsabilidade política do Legislativo perante as urnas, pela dissolução, a qualquer tempo, da Câmara e apêlo às eleições.

A maneira de se nomear o chefe de Estado (urge substituir por alguma outra, no regime parlamentar, a expressão “governador”) pode ser vária: eleição direta pelo povo; eleição pelo Parlamento; eleição por colégio especial, enorme e complexo, como na atual Constituição Francêsa; ou até o nascimento do herdeiro do trono, nas numerosas monarquias parlamentares.

Dizemos mais, o chefe de Estado foi suprimido, na Constituição Prussiana de 1920; a da Baviera, de 1946, no lugar do chefe de Estado, coloca o presidente do Conselho, eleito pela Dieta e o Conselho, com a aprovação da Dieta; igualmente não possui o chefe de Estado a Renânia-Palatinado, regida pela Constituição de 1947, nem o Estado de Saxe, constituição do mesmo ano.

Não deixa de impressionar, na história política da França, ao tempo de constituições anteriores à atual, a renúncia dos presidentes Mac-Mahon, Grévy, Casimir-Perier

e Millerand, premidos pelo Parlamento. Convenceram-se de que a suprema magistratura era carecente de meios de ação.

*7. Na adaptação, o regime parlamentar deve ser transposto linearmente aos Estados, guardada, apenas, a correlação de órgãos e funções, ou pode sofrer atenuações que o ajustem à realidade sócio-política dos Estados federados, que não têm a expressão política do Estado federal?*

Ao se adaptarem ao novo regime de govêrno, os Estados federados gozam de amplitude de organização política. Basta que consagrem, em suas constituições, as características do parlamentarismo e os “princípios estabelecidos na Constituição Federal”, consoante dispõe o seu art. 18: “Cada Estado se regerá pela constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta constituição”

Refere-se a consulta à correlação de órgãos e funções. Nem ela é exigida. Só os princípios constitucionais é que devem ser observados. Qualquer padronização há de ser repelida, como atentatória da federação. Se é tão importante ao Brasil a organização federal, a ponto de abstrusamente se lhe pretender a intangibilidade (perpetuidade no direito positivo, art. 217, § 6.º!), não é possível outro limite à autonomia dos Estados federados que o consagrado no aludido art. 18.

O direito constitucional comparado mostra-nos a variedade de organização dos Estados federados, nas diferentes federações de regime palamentar e como são êles ciosos de quanto respeita à sua competência, refugindo até a simples imitação do modelo federal.

*8. É obrigatória a extensão de princípios parlamentaristas aos municípios ou êstes podem manter a sua organização atual?*

Presidencialismo e parlamentarismo são regimes de governo do Estado. Município não é estado.

Diferem quanto à finalidade, natureza e poderes o Estado e o município. Só têm de comum serem ambos grupos políticos e administrativos.

Município é a associação natural e legal dos vizinhos para a obtenção de serviços comuns. Criando-se naturalmente, a regra é a diversidade de organização e funcionamento de município para município, riqueza de formas de governo, que só concorre para o bom andamento dos serviços locais. Reconhecido pela lei do Estado federado, a êste somente lhe incumbe articular a vida do município com a dêle (Estado) e velar para que, em seu têrmo, sejam cumpridas as leis gerais, regionais e as próprias leis locais.

Tudo o mais é ingerência indébita dos poderes centrais e estaduais no exercício dos poderes locais.

No geral, os Estados federados revoltam-se contra a intromissão da União em assuntos de sua competência, mas não se furtam às violações da autonomia municipal, a maior das quais é a padronização imposta pelas chamadas leis orgânicas dos municípios. Política de dois pêsos e duas medidas.

Respondendo à consulta, afirmamos que não é obrigatória a extensão do novo regime aos municípios, vigorando agora, até com mais clareza, a autonomia municipal, consagrada na constituição federal, art. 28.

É que o Ato Adicional (art. 24), ao se referir à adaptação das constituições estaduais ao regime parlamentar, não fez nenhuma referência aos municípios, quando é certo que em todos os projetos do ilustre deputado Raul Pilla, o parlamentarismo também é estendido aos governos locais (p. ex. a emenda de 1954, art. 32, inciso 4.º).

A referência final do mencionado artigo do Ato Adicional só diz respeito à duração de mandatos municipais. Mais nada. E não é na suposição da mudança de sistema no município, mas para que a reforma da constituição estadual não altere os mandatos dos prefeitos e vereadores, o que

seria possível, se a referência se limitasse aos demais mandatos, com exclusão dos municipais.

Mais significativo, muito mais eloquente o silêncio do Ato Adicional quanto à esfera municipal, quando vemos que seria imperioso disciplinar a forma de parlamentarismo adequada ao governo local. Como adotar-se o novo regime nos municípios em que não há secretariado local, pois na quase totalidade deles, no Brasil, o secretário da prefeitura é simples funcionário burocrático?

Criar-se secretariado político e gabinete no grande número de municípios, para que eles constituam o governo de confiança da Câmara Municipal, ráia até pelo ridículo. E qual seria a função do prefeito nesse quadro esdrúxulo?

Ter-se-ia que enveredar para as referidas emendas do deputado Raul Pilla: eleição direta dos vereadores e, mediante voto da Câmara Municipal, a do prefeito (art. 32, 4.º). E a possibilidade de reeleições sucessivas do prefeito (art. 32, 2.º).

Qual dos sistemas a adotar-se? Só a pergunta já demonstra que o Ato Adicional não cogitou da extensão do novo regime aos municípios, o que seria indispensável, em face da forma expressa por que a Constituição Federal consagra a autonomia municipal (art. 28).

Repetimos, porém, o maior argumento: município não é Estado.

O seu silêncio autoriza-nos a concluir que, longe de exigir, não deseja que os municípios tenham governo parlamentar.

Pensamos haver respondido suficientemente às questões propostas na consulta, salvo melhor juízo dos doutos.

São Paulo, 4 de novembro de 1961.