

Tendências atuais dos regimes de governo

RAUL MACHADO HORTA

*Catedrático de Direito Constitucional da
Faculdade de Direito da UFMG*

SUMÁRIO

1. As formas políticas e o regime de governo. 2. O regime colegiado nas Constituições da Suíça e do Uruguai. 3. O regime de governo misto. 4. O regime soviético. 5. As formas plurais do regime parlamentar. 6. Os regimes semipresidenciais. 7. As peculiaridades do regime parlamentar da República Federal da Alemanha. 8. Os partidos políticos e os regimes de governo. 9. O regime presidencial norte-americano e o "Governo de um só homem". 10. O regime presidencial brasileiro, ditadura presidencial e esgotamento do regime presidencial. 11. Referendum institucional sobre o regime de governo.

1. Há questão prévia, que deve ser elucidada, para o desenvolvimento deste tema. É a do conceito do regime de governo, assunto freqüentemente submetido a tratamento impreciso, tanto na terminologia brasileira, como na estrangeira. Com efeito, discorrendo sobre os conceitos de forma de governo, forma de Estado e regime político, o publicista italiano, ENRICO SPAGNA MUSSO⁽¹⁾, assinalou que, nessa matéria, "esiste una notevole confusione terminologica", pois as referidas expressões são usadas promiscuamente, sem unidade de conteúdo. O próprio SPAGNA MUSSO, não obstante a advertência por ele formulada, acaba conferindo a forma de Estado e a forma de gover-

(1) ENRICO SPAGNA MUSSO. *Diritto Costituzionale*. Volume primeiro, Padova, Cedam, 1976, pp. 145/146.

no sentido que não é dominante nas classificações dessas categorias, identificando, na forma de Estado, o que qualificamos de tipos de Estado e, na forma de governo, o próprio regime de governo, entendido este último como sendo a organização do governo. Outra distinção que se impõe, para efeito metodológico, é a que distingue o regime de governo do sistema político. Empregando a análise de DUVERGER⁽²⁾, o regime é formado por um conjunto de instituições coordenadas — Congresso, Presidente da República, Presidente do Conselho, Conselho de Ministros —, enquanto o sistema político, no qual se insere o regime de governo, é mais amplo, abrangendo as instituições políticas, as estruturas econômico-sociais, a ideologia e o sistema de valores, o contexto cultural e as tradições históricas. O sistema político identifica a realidade política de determinada comunidade estatal e nesse fenômeno social complexo a estrutura jurídico-constitucional, que é o domínio do regime de governo, se integra como componente do todo.

Dentro da concepção formulada, o regime de governo cuida da organização dos Poderes Executivo e Legislativo e das relações entre um e outro Poder, em desdobramento do regime de governo preferido. Como técnica de organização do poder e, mais amplamente, do Poder Executivo, o regime de governo se identifica com três modelos constitucionais típicos: o regime parlamentar, o regime presidencial e o regime colegiado ou diretorial. Nesta primeira aproximação temática, localizamos os regimes na sua pureza estrutural. São os regimes puros e homogêneos. Na concepção de GEORGES BURDEAU⁽³⁾, no regime parlamentar ou no governo de gabinete, o Conselho de Ministros é o comitê do partido que dispõe da maioria no Parlamento e dirige a política do País, fundado na confiança da maioria parlamentar. No regime presidencial, a direção pertence ao Presidente da República, embora, contemporaneamente, a emergência do partido político tenda a reduzir a direção monocrática do Presidente. No regime colegiado, a nota típica é a direção coletiva do Poder Executivo, dando origem ao Conselho Executivo ou ao Governo Colegiado, eleito pelo Parlamento.

2. Regime parlamentar e regime presidencial, embora distantes na aplicação constitucional de seus modelos originais — a Inglaterra do século XIX e a Constituição norte-americana de 1787 —, são regimes de governo que se difundiram no universo constitucional do mundo. O regime de governo colegiado, que, para nos valermos da observação de BURDEAU⁽⁴⁾, transpõe para o plano político os métodos de

(2) MAURICE DUVERGER. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Volume I, Presses Universitaires de France, Paris, 12.^a edição, 1971, p. 47.

(3) GEORGES BURDEAU. *Traité de Science Politique*. Vol. V. LGDJ, Paris, 1970, p. 435.

(4) GEORGES BURDEAU. *Traité de Science Politique*, obra citada, p. 437.

gestão de uma empresa industrial ou comercial, recebeu consagração praticamente circunscrita à Constituição da Suíça, na qual perdura, e às Constituições do Uruguai, de 25 de novembro de 1917 e de 16 de dezembro de 1951, sob a inspiração da pregação de D. JOSÉ BATLLE y ORDÓNEZ e do ideário político do **batlismo**, que não mais subsiste como organização constitucional da República Oriental do Uruguai. Na Constituição Federal da Suíça, o Conselho Federal é a autoridade diretorial e executiva da Federação e se compõe de sete membros (art. 95), eleitos por quatro anos, pela Assembléia Federal (Conselho Nacional e Conselho dos Estados). O Presidente do Conselho Federal é o Presidente da Confederação, eleito pela Assembléia Federal, mandato de um ano, vedada a reeleição imediata (art. 98). Ao contrário do Presidente da Confederação e do Vice-Presidente do Conselho Federal, que não podem ser reeleitos, os membros do Conselho Federal gozam de reelegibilidade indefinida. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, em seu *Traité de Droit Constitutionnel Suisse* (5), cita os casos de Conselheiros que alcançaram mandatos longevos de trinta e dois, vinte e nove, vinte e oito, vinte e sete e vinte e seis anos de exercício, esclarecendo que a duração média de permanência é de dez a onze anos.

A Constituição do Uruguai, de 26 de outubro de 1951, ratificada pelo plebiscito de 16 de dezembro daquele ano, dispunha que o Poder Executivo seria exercido pelo Conselho Nacional de Governo (art. 149), integrado por nove membros eleitos diretamente pelo povo, mandato de quatro anos (art. 150), atribuindo-se a legenda majoritária seis cargos de Conselheiros (art. 151). Os Conselheiros não poderiam ser reeleitos (art. 153). A Presidência do Conselho Nacional de Governo seria rotativa, por período de um ano, recaindo a escolha em Conselheiro da legenda majoritária (art. 153). As atribuições do Conselho Nacional de Governo eram exercidas conjuntamente com os Ministros respectivos e abrangiam atos de natureza executiva, como publicar as leis, o comando superior das Forças Armadas, a iniciativa de projetos de lei, nomear e demitir funcionários civis e militares, declarar a guerra, celebrar tratados, apresentar ao Poder Legislativo a mensagem anual sobre o estado da República (art. 168 — I — 23). A escassa maioria e a baixa porcentagem dos votantes no plebiscito de ratificação evidenciaram o retraimento popular, prenunciando a mudança do regime de

(5) JEAN-FRANÇOIS AUBERT. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*. Vol. II, Neuchâtel/Suisse, Éditions Ides et Calendes, 1967, p. 529.

governo, o que, afinal, se consumou na reforma constitucional convertida na Constituição do Uruguai, de 24 de agosto de 1966 — uma Constituição de 332 artigos —, aprovada pelo plebiscito de 27 de novembro de 1966. De acordo com esta Constituição, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, em conjunto com o Ministro, os Ministros respectivos ou o Conselho de Ministros (art. 149). A Câmara dos Deputados responsabiliza os Ministros de Estado, censurando os atos de administração e de governo (art. 147), através da desaprovação individual, plural ou coletiva. A desaprovação individual alcança um Ministro, a desaprovação plural mais de um Ministro e a desaprovação coletiva a maioria do Conselho de Ministros, impondo, respectivamente, quando aprovada pela maioria absoluta de votos, a renúncia do Ministro, dos Ministros ou do Conselho de Ministros (art. 148). O Presidente da República, que é eleito diretamente pelo povo, poderá dissolver a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Senadores, vedando-se esta faculdade nos últimos doze meses do mandato presidencial e limitando a uma só vez o seu exercício durante o mandato, quando se tratar de desaprovação não coletiva. As amplas atribuições do Presidente da República (art. 168 — 1 até 26), convivendo com o emprego de mecanismos do regime parlamentar, como a censura, a desaprovação política, a destituição de Ministros e do Conselho de Ministros, o direito de dissolução e as instituições desse regime, permitem incluir o Uruguai no domínio do regime semipresidencial.

3. A organização constitucional contemporânea vem abandonando o regime de governo puro, para adotar o regime de governo misto, seja no âmbito do regime parlamentar como no do regime presidencial. A análise dos regimes concretos revela o que MARCEL PRÉLOT qualificou de “chevauchement des régimes”⁽⁶⁾, uma mistura de regimes, com afastamento do modelo puro, embora dele conserve traços característicos. O regime misto realiza a combinação e a justaposição de elementos diversos, tornando-se um tipo de síntese pela associação de princípios e regras heterogêneas de organização. Daí o regime misto por sistema ou princípio, como o parlamentarismo dualista, e o regime misto circunstancial, representado pelo presidencialismo sul-americano — “que mal se distingue da ditadura militar” —, e o presidencialismo africano, que se inspira nas técnicas da democracia popu-

(6) MARCEL PRÉLOT. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 6.^a edição, 1972, p. 131.

lar do partido único e da ideologia socialista, adotando-se a classificação de regimes mistos de PRELOT (7). Particularizando o exame do Governo misto no quadro do regime parlamentar de Governo, BURDEAU (8) enriqueceu a categoria do regime misto com sua classificação dos tipos de estrutura governamental diferenciada — o **Governo por delegação parlamentar** e o **Governo de Assembléia**. No primeiro caso, a maioria parlamentar, resultante de uma coligação de partidos, delega ao Conselho de Ministros a função governamental, dentro de programa geral formulado por ocasião da investidura, cabendo ao Conselho obter a aprovação do Parlamento para a política que ele traçou. No Governo de Assembléia, segunda modalidade de Governo misto na tipologia de BURDEAU, a totalidade do Poder permanece concentrada no Parlamento. O Executivo é agente de execução das decisões da Assembléia.

4. Há regimes concretos de Governo que se rebelam ao seu enquadramento nos esquemas dos regimes elaborados segundo padrões do direito público e da ciência política do mundo ocidental. Esses regimes ficam melhor localizados no domínio dos **regimes mistos**. É o caso do Governo soviético, que se vincula a diversa e antitética concepção do Estado, da economia e da sociedade. Nele se vislumbram elementos do regime parlamentar, do regime presidencial e do regime diretorial, sem identificar-se com qualquer desses regimes de governo, isoladamente, para situar-se no campo do regime misto. A Constituição da União Soviética, de 7 de outubro de 1977, mantém a estrutura governamental inaugurada pelo texto de 1936: Conselho de Ministros, Presidente do Conselho de Ministros, **Presidium** do Soviet Supremo. As duas primeiras instituições lembram, na linguagem de sua tradução em línguas ocidentais, peças do regime parlamentar. O **Presidium** é órgão coletivo e numeroso, composto, atualmente, de 38 membros, assemelhando-se a amplíssimo colegiado (art. 120). Exerce atribuições executivas, que são próprias do regime presidencial, como as de nomear, credenciar a representação diplomática no exterior, receber as credenciais dos representantes diplomáticos estrangeiros, declarar o estado de sítio, nomear membros do Conselho de Ministros, mediante proposta do Presidente do Conselho de Ministros. Esse colegiado, que não encontra correspondência nas Constituições ocidentais, exerce, de

(7) MARCEL PRÉLOT-JEAN BOULOIS, ob. cit., pp. 164/165.

(8) GEORGES BURDEAU, Ob. cit., volume V, p. 437.

forma duradoura, as funções governamentais e legislativas do Soviet Supremo (art. 119), o qual, não obstante a qualificação de órgão superior do poder estatal da União Soviética (art. 108), realiza reuniões anuais de duração efêmera, geralmente não ultrapassando quinze dias em cada ano. O complexo governo soviético, que associa ingredientes de regime parlamentar, de regime presidencial e de regime diretorial, é a forma marxista do regime misto. No mundo soviético, temos o regime misto com a unidade do poder estatal e no mundo ocidental há o regime misto com a separação ou a coordenação dos poderes.

5. Concebendo o regime parlamentar como um "sistema de equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo", ROBERTO REDSLOB⁽⁹⁾, projetando essa caracterização no regime parlamentar europeu do primeiro após-guerra, verificou sua correta aplicação nas monarquias parlamentares — Inglaterra, Bélgica e Suécia — e a inexistência do princípio no parlamentarismo republicano da França da 3ª República e nas Constituições da Tchecoslováquia, da Alemanha de Weimar e da Áustria. Daí a classificação que propôs para abranger os diferentes tipos de regimes parlamentares: I. Regimes parlamentares na sua forma verdadeira (Inglaterra, Bélgica e Suécia). II. Regime parlamentar na sua forma inautêntica, a França da 3ª República, marcado pela inferioridade do Poder Executivo, o desuso do direito presidencial de dissolução, a partir de 17 de maio de 1877, em episódio célebre na história constitucional francesa, o primado incontrastável do Poder Legislativo e a permanente instabilidade ministerial. III. Regimes parlamentares ainda indecisos, formas que REDSLOB recolheu na floração constitucional do primeiro após-guerra, representadas pela Tchecoslováquia e a Alemanha de Weimar. A Constituição alemã de 1919 introduziu no regime parlamentar a arbitragem popular, para apacar dissídios entre o Parlamento e o Presidente da República, autorizou a destituição do Presidente pelo voto popular, mediante iniciativa do Reichstag, com a contrapartida da renovação do mandato presidencial, se o voto popular rejeitasse a destinação do Presidente, e estabeleceu a eleição popular direta do Presidente. Essas inovações desequilibraram o regime parlamentar e acabaram conduzindo ao seu colapso pela ascensão plebiscitária do nacional-socialismo. BURDEAU⁽¹⁰⁾,

(9) ROBERT REDSLOB. *Le Régime Parlementaire*. Paris, Marcel Giard, 1924, p. 1.

(10) GEORGES BURDEAU. *Le Régime Parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après Guerre*. Paris, Les Editions Internationales, 1922, p. 318.

em estudo posterior ao de REDSLOB, e publicado antes dessa ascensão do nacional-socialismo, questionou a natureza do regime parlamentar alemão, para aproximá-lo do regime presidencial, e demonstrou que a Constituição de Weimar encerrava diversas formas governamentais latentes, que se manifestariam de acordo com as circunstâncias e a liderança política: sistema ditatorial, democracia direta e governo parlamentar. Finalmente, em sua classificação, REDSLOB menciona regimes que só têm as fórmulas do regime parlamentar, como o da Constituição da Áustria de 1920.

6. Historicamente, o regime parlamentar é o produto de afirmação do órgão da representação popular, o Parlamento, na fase do declínio do poder monárquico. A curva ascendente do poder parlamentar coincide com a curva declinante do poder monárquico ⁽¹¹⁾. A origem histórica esclarece a contradição que se instalou no regime parlamentar dos governos republicanos, ora propendendo o regime no rumo da ascendência do Poder Legislativo, ora se inclinando no sentido da afirmação do Poder Executivo. Não obstante as flutuações no tempo e no espaço, que explicam a diversidade dos regimes parlamentares — parlamentarismo dualista, parlamentarismo monista, parlamentarismo orleanista, parlamentarismo de equilíbrio, parlamentarismo presidencializado —, o regime parlamentar compõe-se de elementos permanentes e individualizadores, cuja ausência poderá comprometer a essência do regime, a saber:

- 1) a irresponsabilidade política do Chefe de Estado;
- 2) a responsabilidade política do Conselho de Ministros ou Gabinete e do Presidente do Conselho ou Primeiro-Ministro, Chefe do Governo;
- 3) a colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo;
- 4) a existência de meios de ação recíproca de cada um dos Poderes sobre o outro: moção de censura, questão de confiança, interpelações orais e escritas, direito de dissolução.

(11) GEORGES BURDEAU. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 14.^a edição, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, p. 142.

Constituições contemporâneas, que adotaram o regime parlamentar e sua estrutura formal, reabriram a discussão sobre a qualificação do regime. As formas contemporâneas do regime parlamentar romperam alguns princípios e concepções tradicionais, para, sacrificando a pureza originária, introduzir o parlamentarismo no elenco dos regimes mistos. Técnicas do regime presidencial, como a eleição popular direta do Chefe de Estado e a extensão dos poderes do Presidente da República, foram introduzidas no regime parlamentar, dando origem, conforme terminologia difundida, aos regimes semipresidenciais. Incluem-se nessa categoria o regime parlamentar adotado nas atuais Constituições da França (Constituição de 4 de outubro de 1958), da Áustria (Constituição de 1º de outubro de 1920), da Irlanda (Constituição de 1º de julho de 1937), do Peru (Constituição de 12 de julho de 1979) e de Portugal (Constituição de 2 de abril de 1976), as quais conciliam a eleição direta e os poderes ampliados do Presidente da República com as peças típicas do regime parlamentar clássico — o Governo formado pelo Presidente do Conselho e os Ministros, a responsabilidade política dos Ministros, os mecanismos dessa responsabilização e o direito de dissolução. O modelo mais atraente desse grupo é o regime parlamentar da França, que recebeu a poderosa influência de DE GAULLE, seja quando se elaborou a Constituição da República, em 1958, seja na alteração de seu texto, em 1962, para introduzir a eleição direta do Presidente da República. O regime parlamentar francês é modelo do regime misto de governo e nele buscam inspiração os que preconizam mudanças no regime de governo. JACQUES CADART⁽¹²⁾ descreveu as formas sucessivas do regime parlamentar misto francês, para caracterizar os estilos presidenciais de DE GAULLE, POMPIDOU e GISCARD D'ESTAING, no quadro que ele denominou de **monarquia republicana eletiva**, situada acima dos partidos, e da **monarquia parlamentar republicana**, a partir de 1974, sob a forma de regime parlamentar dualista, o qual, conservando os poderes presidenciais, distanciou-se do figurino gaulista puro, que prevaleceu no período de 1958/1969, com a visível subordinação do Governo e do Parlamento ao Presidente da República.

7. O regime parlamentar alemão, ao contrário do francês, que expandiu a Presidência da República, distingue-se pela projeção nele confe-

(12) JACQUES CADART. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Tomo II, 2ª edição, Paris, LGDJ, 1980, pp. 1.226, 1.229, 1.233, 1.241.

rida à instituição característica do próprio regime — o **Chanceler** —, prossequindo na tendência da Constituição de Weimar. A predominância do **Chanceler** aproxima o regime alemão do regime parlamentar inglês, dominado pela ascendência do Primeiro-Ministro. Já se observou que a democracia moderna reclama processos decisórios mais rápidos. Essa exigência não favorece decisões colegiadas lentas e acaba impondo o aparecimento de figura dominante no grupo que detém o Poder, de modo a combinar a direção individual da autoridade governamental que se destaca no Gabinete ou Conselho com a direção colegiada do Poder. Foi nesse rumo que se processou a evolução da figura do Primeiro-Ministro na Inglaterra, o Chefe da maioria parlamentar. LÉON BLUM⁽¹³⁾ traçou nestas palavras a imagem do Presidente do Conselho dirigente, que, todavia, não vingou na 3ª República Francesa:

“Todo trabalho coletivo comporta regras fixas e exige uma direção única. Esta direção, o Presidente do Conselho deve assegurar-lá. Este é o seu papel, esta é a sua função. Ele deve dirigir o trabalho do Parlamentar, isto é, o trabalho político; ele deve dirigir o trabalho de seus Ministros, isto é, o trabalho administrativo; ele deve dirigi-los separadamente e nas suas relações, pois ao Presidente do Conselho cabe ligar e coordenar os *Ministros*.”

O **Chanceler** no regime parlamentar alemão, instituído pela Lei Fundamental de Bonn, mantendo a solução adotada na Constituição de Weimar, é, segundo JEAN AMPHOUX⁽¹⁴⁾, estudioso das instituições parlamentares da República Federal da Alemanha, “o exemplo mais característico do poder governamental estruturado em função de uma personalidade. Raramente, a hegemonia de um Chefe Parlamentar foi concebida de maneira tão completa”. *Compara-se a posição do Chanceler* da República Federal à do Presidente norte-americano, dada a primazia de cada um no respectivo regime de governo. “O **Chanceler**, diz AMPHOUX⁽¹⁵⁾, é o Chefe da Nação. Em relação com a opinião pública, como nas relações do Governo com os demais poderes, o

(13) LÉON BLUM. *La Reforme Gouvernementale*. Paris, 1936, p. 24.

(14) JEAN AMPHOUX. *Le Chancelier Fédéral dans le Régime Constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962, p. 7.

(15) JEAN AMPHOUX, *op. cit.*, p. 13.

Chanceler é a principal personagem do Governo, quer se trate do impulso ou de prestação de contas sobre a política adotada." Por isso, o novo regime alemão vem sendo qualificado de **Kanzlerdemokratie**, a democracia do **Chanceler**. A Lei Fundamental de Bonn prevê mecanismo original, que protege o **Chanceler** da convergência de maiorias ocasionais, assegurando-lhe apreciável estabilidade. Através desse mecanismo, que DUVERGER⁽¹⁶⁾ chamou do traço mais singular da Lei Fundamental, retira-se a responsabilidade política das manipulações da **maioria negativa**, que demite o Governo, mas é incapaz de sustentar o novo Governo. Procurando evitar esse procedimento que comprometeu a República de Weimar, através das alianças de partidos contrários, a Lei Fundamental de Bonn formulou as duas regras constitucionais da oposição construtiva. Na primeira regra (art. 67), estabeleceu que a apresentação de moção de censura ao **Chanceler** obriga ao **Bundestag** designar previamente, por maioria absoluta de seus membros, o sucessor do **Chanceler**, que o Presidente da República nomeará. Na segunda regra (art. 68), prevê a Lei Fundamental de Bonn que, recusando a maioria absoluta do **Bundestag** o voto de confiança solicitado pelo **Chanceler**, poderá o Presidente da República, mediante proposta do **Chanceler**, dissolver o **Bundestag** e convocar eleições no prazo de trinta dias. Todavia, a dissolução não se efetivará, se o **Bundestag** (Câmara dos Deputados), dentro daquele prazo, eleger outro **Chanceler**, por maioria absoluta de seus membros. A posição dominante do **Chanceler**, as regras que asseguram sua permanência ou as que permitem a designação do **Chanceler** com apoio em nova maioria governamental conferiram notável estabilidade ao regime parlamentar alemão e singularizam as soluções adotadas na Lei Fundamental. Elas se afastam dos rumos preferidos pelo regime parlamentar francês, que prestigiou o Presidente da República, ampliando os poderes da instituição típica do regime presidencial, enquanto a Lei Fundamental de Bonn desenvolveu os poderes e resguardou o **Chanceler**, estruturando com novas regras a figura típica do regime parlamentar, que lança suas raízes na concepção inglesa do Primeiro-Ministro e na do Presidente do Conselho de Ministros do regime parlamentar europeu.

8. O funcionamento do regime de governo é fortemente influenciado pela atuação dos partidos políticos e muitas vezes essa influência altera as regras jurídicas que estruturam o regime nas normas constitucionais. DUVERGER⁽¹⁷⁾ identifica os dois sistemas que operam no regime de governo: o sistema constitucional estabelecido pelas regras jurídicas

(16) MAURICE DUVERGER, *ob. cit.*, I. p. 266.

(17) MAURICE DUVERGER, *Le Système Politique Français*, Presses Universitaires de France, 18.^a edição, 1985, p. 515.

e o sistema de partidos constituído pelo jogo das forças políticas. Partindo dessa verificação da realidade, DUVERGER concebeu diversas situações, que demonstram a sucessão de regimes dentro do mesmo regime de governo, por força de situações partidárias distintas. Esboçou DUVERGER (18) o modelo dos regimes fundados no poder majoritário, como no caso da Inglaterra, em função do bipartidarismo rígido; o modelo do poder majoritário de partido dominante, que convive com o sistema de partidos múltiplos, quando o partido dominante passa a deter a maioria absoluta dos membros da Câmara; o modelo francês do poder majoritário, estável e disciplinado, assegurando a hegemonia do Presidente da República; o modelo inverso da maioria oposta ao Presidente, dando origem ao sistema majoritário com a preponderância do Primeiro-Ministro e ao princípio da coabitação entre o Presidente da República e a maioria oposta a ele; o modelo do regime parlamentar não majoritário em função do multipartidarismo, praticado na França da 3ª e da 4ª Repúblicas, na Itália de nossos dias e na Alemanha de Weimar.

A emergência do Partido Político deslocou o centro das decisões no regime parlamentar. MATHIOT (19) assinalou que o elemento essencial do parlamentarismo continental europeu, como no regime parlamentar, de modo geral, reside na responsabilidade do Governo perante a Câmara, enquanto no parlamentarismo britânico a atuação dos partidos políticos modificou a relação, para tornar a responsabilidade política de natureza eleitoral e não apenas parlamentar. Sob o ângulo exclusivamente jurídico-constitucional, adotando a análise de SPAGNA MUSSO (20), a relação de confiança se estabelece entre o Governo e o Parlamento, mas, sob o plano político-constitucional, a relação se forma entre o Governo e o partido ou os partidos da maioria parlamentar. É o que explica, no regime parlamentar italiano, a frequência das crises de governo extraparlamentares, quando a demissão do Governo não advém de explícita manifestação de desconfiança do Parlamento, e sim de mudanças nos órgãos do partido majoritário ou dos partidos que integram a maioria.

O sistema de partidos repercute de igual modo no funcionamento do regime presidencial, tornando mais flexíveis as relações entre o Presidente e o Congresso, ou concorrendo para abrandar as dimensões imperiais do poder presidencial, em regime de pluripartidarismo. Por

(18) MAURICE DUVERGER. *Le Système Politique Français*. Presses Universitaires de France, 18.ª edição, 1985, pp. 527 — 528 — 540 — 554 — 567.

(19) A. MATHIOT. *Le Régime Politique Britannique*. Paris, Armond Colin, 1955 p. 175.

(20) ENRICO SPAGNA MUSSO, ob. cit., p. 185.

outro lado, o sistema bipartidário e o sistema do partido dominante tendem a favorecer a concentração dos poderes presidenciais.

9. O regime presidencial de Governo tem sua fonte no breve art. II da Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787. É simples a estrutura do regime presidencial ali organizado, limitando-se a Constituição a dispor sobre o processo eleitoral, as atribuições do Presidente, a informação ao Congresso sobre o estado da União, a convocação de ambas as Câmaras do Congresso, em circunstâncias extraordinárias (*on extraordinary occasions*) e a prever a remoção do Presidente, do Vice-Presidente e de todos os funcionários civis dos Estados Unidos, quando acusados de traição, outros delitos e faltas graves. EDWARD CORWIN⁽²¹⁾ vê no art. II o capítulo mais indefinido da Constituição e essa indefinição esclarece o extraordinário desenvolvimento ulterior que a instituição presidencial adquiriu nos Estados Unidos. A evolução alterou o alcance da eleição presidencial, que os partidos políticos tornaram disputada eleição nacional, não obstante a manutenção do anacrônico processo de eleição indireta, originariamente concebido pelo constituinte de Filadélfia, para não excitar as paixões populares. A liderança presidencial ativa transformou a presidência oculta do Governo Congressional, descrito por W. WILSON, na nova presidência, que pratica a concepção do Governo ativo, ultrapassado a do simples protetor da ordem estabelecida. O Presidente da República, órgão unipessoal na Constituição, recebeu o acréscimo vitalizador da presidência institucionalizada, que se sustenta em numerosos órgãos da poderosa Administração Federal. A presidência jefersoniana ampliou-se na presidência rooseveltiana, falando diretamente à Nação — “a Presidência é um púlpito”, dizia F. ROOSEVELT — e se dirigindo com frequência ao Congresso, para solicitar medidas legislativas da legislação presidencial, abrandando a rígida e cerimoniosa separação dos Poderes, que a Constituição concebeu.

Não vamos analisar a presidência norte-americana. O que interessa é registrar a origem do governo presidencial na fonte constitucional norte-americana e a marca que ela imprimiu ao modelo presidencial. Esse traço indelével, que autonomiza o regime presidencial norte-americano e se projetou na difusão desse modelo nos ordenamentos constitucionais que o adotaram, resume-se nas palavras inaugurais do art. II da Constituição dos Estados Unidos: “O Poder Executivo será delegado em um presidente dos Estados Unidos da América” (*The Executive Power shall be vested in a President of the*

(21) EDWARD CORWIN. *The President — Office and Powers*. New York University Press, 1937, p. 3.

United States of America). É o poder monárquico na versão republicana. O regime de governo presidencial é o "Governo de um só homem", a que se referiu CARL J. FRIEDRICH (22), em estudo dedicado ao Governo norte-americano.

10. O constituinte republicano de 1891, ao organizar a República Federal e Presidencial, transplantou a regra que caracteriza o regime de governo presidencial como governo unipessoal, para enunciar no texto da Constituição Federal de 1891: "Exerce o Poder Executivo o Presidente dos Estados Unidos do Brasil, como Chefe eletivo e supremo da Nação" (art. 37). Na primeira República, CAMPOS SALLES (23) fixou a doutrina do governo presidencial, acentuando que, "neste regime, não há no Governo senão a política do Presidente: o que cabe aos Ministros é praticar lealmente esta política, para que se estabeleça a homogeneidade governativa". Governo do Presidente e não Governo do Conselho de Ministros, que CAMPOS SALLES repelia, sob o argumento de "que, sob o regime presidencial, sempre se me afigurou absurda a deliberação em Conselho de Ministros. A ação coletiva neste caso, absorvendo a autoridade presidencial, que assim se deixaria eliminar pelo voto ministerial, importa na mais flagrante infração do preceito substancial, que concentra a responsabilidade legal na pessoa do Presidente". A regra do poder pessoal do Presidente está consagrada na teoria e na prática constitucional brasileira. Reproduziram-na as Constituições democráticas de 1934 e de 1946, sem embargo de alguns abrandamentos que elas introduziram no funcionamento do regime. A regra perdura na Constituição de 1967, que só inovou, neste particular, para unificar na norma a posição auxiliar dos Ministros de Estado: "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado" (art. 73). A regra conviveu com as transformações do regime presidencial em regime da ditadura presidencial, quando o Presidente da República, com fundamento nos Atos Institucionais, sobrepôs-se à Constituição, que ele alterava e emendava ao sabor das circunstâncias, na investidura do Poder Supremo, para expedir os atos que fulminaram direitos e mantiveram a Nação, as instituições e os cidadãos suspensos nas incertezas do dia seguinte. A supremacia indisputável do Presidente da República nesse período da ditadura presidencial faria jus ao comentário que vienense dirigiu ao Presidente de seu País, em momento de exacerbação dos poderes presidenciais na Constituição da Áustria, de 1º de maio de 1934: "O Presidente da República nomeia o povo" (24).

É visível o esgotamento do regime presidencial brasileiro. Na Primeira República, o presidencialismo exacerbou-se no intervencio-

(22) CARL J. FRIEDRICH. *La Démocratie Constitutionnelle*. Presses Universitaires de France, 1958, p. 349.

(23) CAMPOS SALLES. *Da Propaganda à Presidência*. São Paulo, 1908, pp. 213/214.

(24) MARCEL PRELOT-JEAN BOULOIS, *ob. cit.*, p. 146.

nismo afrontoso da autonomia dos Estados e nos prolongados estados de sítio, com sacrifício dos direitos individuais e das instituições republicanas. Na Segunda República, o presidencialismo insatisfeito preparou o advento do Estado autoritário e antifederativo de 1937. Na Terceira República de 1946, que nasceu sob as esperanças renovadas no Governo Democrático o presidencialismo conheceu momentos de normalidade, afinal comprometidos pela ambição demagógica, que desencadeou as soluções anormais da ditadura presidencial prolongada.

11. Estamos vivendo a hora auspiciosa da mudança democrática do regime de governo. Se for esta a tendência majoritária dos que ora se reúnem na Assembléa Nacional Constituinte, seria desejável que os constituintes tomassem a iniciativa de ouvir previamente a Nação, pois, sem a manifestação popular expressa, o novo regime de governo, se aprovado isoladamente nas deliberações da Constituinte, permanecerá exposto à arguição funesta da ilegitimidade.

A República da Itália, no segundo após-guerra, ofereceu o precedente da conduta democrática em questão dessa gravidade. Precedeu à Constituinte italiana o *referendum* institucional da forma de governo, indagando do povo a sua preferência pela República ou pela Monarquia. Na Itália, a consulta foi mais ampla, recaindo na forma de governo, e representou decisão popular limitadora da competência constituinte. A preferência pela República, que recolheu 12.717.923 votos contra 10.719.284 votos favoráveis à Monarquia, determinou o cancelamento de direitos dos membros e descendentes da Casa Real e a proibição de entrada e permanência no território italiano dos ex-Soberanos, suas esposas e descendentes masculinos (*Constituição da Itália*, de 27 de dezembro de 1947, art. XIII das Disposições Transitorias).

No caso brasileiro, o *referendum* institucional, que proporia ao povo a opção do regime de governo, apurando a preferência popular pelo Governo Presidencial ou pelo Governo Parlamentar, não teria a amplitude do *referendum* institucional da Itália. Surgiria na fase de coroamento da atividade constituinte, após a aprovação do texto pela Assembléa, e o *referendum* seria limitado ao regime de governo, salvo se for adotado o *referendum* global da Constituição. A experiência quase centenária de funcionamento do regime presidencial sedimentou hábitos, alimentou convicções e construiu a imagem popular do Presidente da República. É de manifesta conveniência apurar a preferência popular em caso de mudança do regime de governo, especialmente quando o novo regime não subtrairá ao povo a eleição do Presidente da República, assegurada nos projetos constitucionais em curso na Assembléa Nacional Constituinte. A consulta popular sobre o regime de governo não deveria demorar, para que o tempo não a inviabilize, retirando ao povo a oportunidade da decisão legitimadora.