

O Regime Parlamentar na Inglaterra e na França

BYRON TÔRRES DE FREITAS

A DEMOCRACIA representativa pode ser organizada, segundo as relações entre o executivo e o legislativo, em dois tipos: o presidencial ou o parlamentar.

O que caracteriza o tipo parlamentar, ou governo de gabinete, é que o executivo atuante, real, distinto do chefe titular do Estado, é escolhido pelo corpo legislativo. O executivo é, assim, responsável perante o parlamento de cuja confiança depende.

Fazer parte do corpo legislativo constitui, pois, normalmente, condição para ser membro do gabinete. Este princípio não tem um caráter absoluto e pode, às vezes, ser chamado a ocupar alguma pasta ministerial quem não foi eleito representante do povo. No Brasil, por exemplo, talvez fôsse conveniente abrir-se exceção para os ministros das pastas militares. No governo Epiácio Pessoa, um civil exerceu a função de Ministro da Guerra, com eficiência. De qualquer modo, o membro do gabinete, seja êle membro do Congresso ou não, é responsável perante o Parlamento e pode comparecer às suas sessões para defender a política adotada no ministério que dirige.

A distinção essencial entre o presidencialismo e o parlamentarismo reside exatamente na responsabilidade dos ministros. No primeiro, o ministro não é obrigado a prestar contas de suas atividades senão ao Presidente da República, e como dificilmente êste pode ser responsabilizado, a Nação se encontra à mercê do arbítrio governamental. Discutindo a matéria, o Instituto dos Advogados de São Paulo aprovou fôsse recomendado o presidencialismo como sistema político e a necessidade do comparecimento do ministro à Câmara para prestar esclarecimentos, sob pena de responsabilidade criminal. Não nos parece que esta conciliação entre sistemas tão opostos possa libertar-nos dos males do presidencialismo e das freqüentes mazorcas características do regime adotado em 1891.

O gabinete é composto exclusivamente do partido majoritário, no sistema de dois partidos — situação e oposição. No sistema de muitos partidos, como acontece no Brasil, na presente conjuntura, há possibilidade de se formar um governo de coalização, no qual participam diversas correntes partidárias, durante um certo período. Nesta última hipótese, as pastas ministeriais são distribuídas de acôrdo com a influência político-eleitoral de cada partido.

Se aceitarmos a tese da distinção entre a função executiva e a função administrativa, poderemos admitir que o gabinete é responsável pela função executiva do governo e, ao mesmo tempo, exerce supervisão sôbre a tarefa administrativa, desempenhada pelos funcionários permanentes, que constituem o que se denomina "serviço civil".

Individualmente, cada membro do gabinete responde pela conduta dos funcionários do seu ministério. Coletivamente, os membros do gabinete são responsáveis perante o Parlamento pela política geral do governo.

Desde que um decreto governamental importante, aprovado pelo gabinete, é derrotado no Parlamento, o gabinete deve renunciar, porque não merece mais a confiança do corpo legislativo. Ao gabinete resta o recurso de apelar para o eleitorado. Na Inglaterra, se o gabinete se recusa a renunciar o Parlamento é dissolvido, procedendo-se a uma nova eleição. Se forem eleitos membros contrários à política do gabinete, êste renuncia e um novo gabinete é formado pela oposição ou por grupos coligados. Em geral, o líder da oposição torna-se o novo Primeiro Ministro, chefe do gabinete. Há, então, uma troca de posições, com a subida dos oposicionistas.

Quanto ao papel do Primeiro Ministro, o sistema inglês difere do francês. O "premier" inglês exerce a liderança geral do gabinete, é o *primus inter pares*. Cabe-lhe uma pasta meramente honorária, como a de Primeiro Lord do Tesouro, uma verdadeira "sinecura", que lhe deixa tempo suficiente para a direção efetiva do governo. O "premier" francês não tem a mesma predominância sôbre o gabinete, e, usualmente, desempenha os encargos de ministro, ou da Justiça ou do Interior.

No sistema francês, o Primeiro Ministro perde tempo com problemas de rotina, cumprindo os seus deveres de detentor de pasta ministerial. Assim, advogamos para o Brasil um sistema em que o "premier" seja liberto de preocupações rotineiras, isto é, fique sem pasta ministerial.

VANTAGENS DO GOVERNO DE GABINETE

Podemos enumerar as seguintes vantagens do governo de gabinete, citadas pelos tratadistas:

a) harmonia — E' a única forma ainda usada na democracia representativa que assegura har-

moniosa cooperação entre os ramos executivo e legislativo do poder político. Há “concentração” e não “separação” de poderes. Diz-se que a falta de poder adequado no processo orçamentário tem sido um dos motivos da instabilidade ministerial na França.

b) responsabilidade — A possibilidade de renúncia do gabinete ou dissolução do legislativo significa, na prática, um controle efetivo dos que são governados sobre os que governam. Torna-se impossível a manutenção de uma conduta política que contrarie os desejos do eleitorado. O sistema de gabinete, ao contrário do regime presidencial, assegura o cumprimento da vontade dos cidadãos.

c) flexibilidade — Em caso de emergência nacional ou crise, é possível a escolha de um líder à altura dos acontecimentos. O número de pastas do gabinete pode ser aumentado ou diminuído segundo a conveniência do momento.

DESVANTAGENS DO GOVÊRNO DE GABINETE

Há quem mencione como desvantagens do govêrno de gabinete:

a) violação do princípio da “separação de poderes”. E’ claro que no sistema de gabinete o princípio da separação de poderes assume importância secundária;

b) exagêro no govêrno de partido, onde a arregimentação partidária é muito acentuada;

c) superconcentração de poder. O Primeiro Ministro possui um poder excessivo e, por intermédio da bancada majoritária, domina o programa de trabalho do legislativo. O argumento não procede, tendo em vista a vigilância do eleitorado.

d) exagêro no tratamento de assuntos triviais. O gabinete trata, por vêzes, de assuntos insignificantes, que poderiam ser solucionados nos níveis inferiores do govêrno.

FUNCIONAMENTO DO REGIME PARLAMENTAR INGLÊS

O Parlamento não poderia intervir diretamente no corpo administrativo. Ele, por sua natureza, não pode conduzir os negócios exteriores, supervisionar o comércio, nomear juizes, perdoar crimes, comandar o exêrcito e a marinha, recolher os tributos e ordenar as despesas. Tais funções quem as exerce é o rei, auxiliado pelos ministros e funcionários. Mas o crédito para as despesas com a administração é votado pelo Parlamento.

Assim, “o rei necessita do Parlamento e o Parlamento necessita do rei”. Um acôrdo tornou-se, então, indispensável. Daí a origem do sistema do gabinete de ministros nomeados pelo rei, mas dispondo de um número suficiente de sustentáculos na Câmara dos Comuns, capaz de induzir o Par-

lamento a aprovar as leis e a votar o orçamento que o govêrno do rei precisa.

Tais sustentáculos no Parlamento derivam da organização partidária, e os ministros indicados ao rei para nomeação saem do grupo dos líderes do partido. O regime de gabinete funciona, pois, à base de organização partidária no Parlamento. Os partidos controlam os seus líderes e a confiança do eleitorado mantém os partidos. Uma série de convenções regula o funcionamento do sistema.

Há, dêsse modo, uma transferência de poder do rei para o gabinete. A “prerrogativa real” é de fato exercida pelo gabinete ou pelo ministro, individualmente. O rei é “aconselhado” pelo gabinete. Os poderes discricionários da Coroa são exercidos dêsse modo. Estabelece-se uma distinção entre ministros e servidores civis, embora sejam todos, legalmente, servidores de Sua Majestade. A complicada máquina governamental move-se em perfeito ritmo, resultante de tôdas essas convenções constitucionais.

Os negócios externos, os assuntos relativos aos Domínios, às colônias, aos proterados, ao exêrcito e à armada, ao controle do serviço civil fazem parte das prerrogativas reais, mas não constituem a maior parte das discussões do gabinete. Apenas seis ministros estão normalmente ligados às prerrogativas reais.

Na verdade, o gabinete não se deve preocupar com a natureza da fonte legal de seus poderes, mas somente com os problemas de govêrno. A espécie de cada problema é apresentada, usualmente, em um memorando preparado pelo ministério interessado e circula pelo Secretariado do Gabinete, com o consentimento do Primeiro Ministro e do Chanceler do Tesouro (Ministro das Finanças). A solução sugerida pode ser a elaboração de uma lei a ser apresentada ao Parlamento, ou ação administrativa por um ou mais ministérios. O Gabinete tem a ver apenas com a solução. Se esta foi sugerida pelo ministério interessado e recebe a aprovação do gabinete, o ministro expede instruções ao seu ministério sobre a forma de ser executada a decisão. Se não se encontra uma solução imediata, ou se o gabinete não pode logo aprová-la, nomea-se uma comissão para estudar o problema e relatá-lo ao gabinete. Se a comissão acha que é necessária alguma lei, e o gabinete concorda, a comissão, ou por iniciativa própria ou autorizada pelo gabinete, determina os pontos essenciais da lei. O ministério, com a assistência do Conselho Parlamentar junto ao Tesouro, redige o projeto de lei. Este é submetido ao Comitê de Negócios Internos do Gabinete, que aprecia os detalhes do projeto. Em seguida, o projeto é relatado ao gabinete, e, depois de aprovação, apresentado por um ministro. Todo êsse procedimento deriva do fato de que o gabinete tem uma vida e uma autoridade autônomas. O gabinete coordena a política e a ação dos ministérios e assegura a unidade do sistema constitucional.