

ANTÔNIO DE QUEIROZ FILHO E A POLÍTICA.  
UMA PASSAGEM E UMA EVOCÇÃO

OSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO

Livre docente de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da Universidade de  
São Paulo.

Estávamos nos idos de 1961 e 1962, em pleno florescimento do Parlamentarismo. Comandados pelo Secretário da Justiça de então, Prof. Queiroz Filho, juntos estudávamos, as conseqüências e os efeitos do novo sistema. Surgiu o problema da sua aplicação ou não aos Estados.

Dirigindo os estudos pontificava aquêile ilustre e saudoso Secretário:

“Processado em regime de urgência, nas circunstâncias excepcionais de um momento de crise, o Ato Adicional, que reformou a Constituição da República e instituiu o sistema parlamentar de Governo, previu expressamente, “leis complementares” da própria reforma que acabava de ser introduzida. E, assim, as leis, que constam da promessa constitucional e cuja edição o país aguarda, serão leis que complementam a Constituição Federal, que preenchem as lacunas do seu texto e, dando-lhe acabamento definitivo, integram o sistema adotado.

A expectativa das leis complementares e a possibilidade de subordinar-se a permanência do sistema à sua aprovação em plebiscito aconselhavam que a extensão do parlamentarismo aos Estados fôsse precedido do mais amplo debate do tema, sem pressa. Depois de dissipadas as dúvidas e elucidados os textos do ato institucional do parlamentarismo, poderiam os Estados, dentro das recomendações da prudência política, cuidar do problema e encaminhá-lo a soluções convenientes ao interesse público.

Todavia, a douda mesa da Assembléia Legislativa, antecipando-se às leis complementares, deliberou propor a reforma da Constituição do Estado, para introduzir, nesta unidade da Federação, o sistema parlamentar de Governo. Sem dúvida, situa-se o problema na esfera de competência do Poder Legislativo de cujo descortino e espírito público aguarda-se a solução. A relevância e a natureza do tema, entretanto, colocavam o Governo do Estado na obrigação de estudá-lo também, uma vez que a reforma planejada afetava a própria estrutura da organização política do Estado de São Paulo. Foi o que se fez na Secretaria da Justiça que, agora, publica as conclusões a que chegou e os pareceres que colheu.

É certo que o Ato Adicional determina que a Constituição Estadual será adaptada ao sistema parlamentar de Governo. E o prazo para essa adaptação — indaga-se — teria sido entregue ao arbítrio das Assembléias dos Estados? Não. O Ato Adicional traçou regras a respeito. Estabeleceu, expressamente, que a adaptação será feita “dentro do prazo que a lei fixar e nunca antes do termo final do mandato dos atuais Governadores”. Em face da redação do texto, pareceu-nos, desde logo, constitucionalmente inviável a adaptação projetada na vigência do mandato do atual Governador e antes da lei que virá fixar o aludido prazo. E como observou o eminente mestre Seabra Fagundes, a pretexto de atender às normas da Constituição Federal, corria-se o risco de ferir-la.

O Ato Adicional não proíbe apenas a vigência do sistema parlamentar em São Paulo, antes que se encerre o mandato do atual Governador; veda a própria “adaptação” que se intenta promover. O conceito de “prazo” só se configura como porção de tempo que se escoa entre um marco inicial e o que lhe assinala o termo final. Se o Ato Adicional estabelece que a adaptação será feita, “nunca antes”, porém, do ponto final do mandato do atual Governador, como realizá-la “durante” o mesmo mandato?

Os pareceres aqui reunidos examinam, com argúcia, o tema em debate. Significam mais uma contribuição para o esclarecimento da matéria. São focalizados os vários ângulos jurídicos que o problema oferece. A inoportunidade constitucional da reforma parece-nos evidente, sem embargo do respeito que nos merecem duntas opiniões em sentido contrário.

A matéria está em discussão. Tal é, porém, a sua importância que convém aos responsáveis pela coisa pública convocar ao debate os doutos e auscultar a opinião pública.

Ái a razão por que se dão à publicidade, os pareceres de juristas, que se seguem. São vozes autorizadas a somar-se a outras não menos abalizadas, de sorte a concorrer para a elucidação das questões em exame.

Dentro do mesmo espírito de colaboração nos permitimos sugerir à Egrégia Assembléia Legislativa que ao fazer a adaptação, na oportunidade que a Constituição da República prescreve, não se estenda o parlamentarismo aos Municípios. Instituição sem poder estatal originário, a administração municipal limita-se aos interesses predominantemente locais e não justifica o Governo colegiado dependente da confiança do Poder Legislativo. E, finalmente, esperamos será atendida a vontade do povo, assegurando-se-lhe o direito de escolher, diretamente, o Governador do Estado.”

Em resposta ao seu chamamento dizíamos nós:

### O Parlamentarismo e os Estados

Estatui o art. 24 da emenda parlamentarista à Constituição Federal Brasileira de 1946, Ato Adicional n. 4:

“As Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de governo, 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”.

Examinemos a matéria que, diga-se de passagem, é complexa, intrincada e própria a interpretações até divergentes.

De primeiro, cabe assinalar que a emenda parlamentarista nada mais é do que um apêndice no corpo, eminentemente presidencialista, da Constituição de 1946.

Essa primeira afirmação deve presidir a todo exame jurídico-constitucional que se faça da questão.

I — A primeira indagação que o assunto nos provoca é a seguinte:

Deverão os Estados se adaptar ao sistema parlamentar? E necessariamente?

A Constituição de 1946 não havia colocado, entre os postulados constitucionais a serem observados pelas unidades federadas, o Presidencialismo.

Tratadistas houve, em decorrência, que defenderam a possibilidade de os Estados adotarem, no sistema primitivo de 1946, o Parlamentarismo como princípio diretor de governo.

Na prática, contudo, a idéia foi sacrificada. A Constituição do Rio Grande do Sul, que por esse sistema pretendeu enveredar, não resistiu ao exame de ordem constitucional feito pelo Judiciário. Caiu a iniciativa. De inconstitucional foi inquinada pelo Supremo Tribunal Federal.

Pelo Ato Adicional, art. 24, verifica-se, desde logo, a preocupação do legislador de ver os Estados adaptados ao sistema Parlamentar.

É o que se entende pela letra da lei: “adaptar-se-ão”.

Outrossim, outra ilação é necessária e inevitável: — não poderá haver Estado onde não vija o sistema parlamentar. Tudo, é claro, dentro de determinado prazo.

O Parlamentarismo, em nosso modo de entender, tornou-se princípio constitucional. Há obrigatoriedade para os Estados no que concerne à sua implantação.

E, se no sistema de 1946, antes da reforma, já o presidencialismo era tido como princípio de ordem constitucional, tanto que o Supremo Tribunal Federal derrubou o princípio parlamentarista consagrado na Constituição do Rio Grande do Sul, agora “ex vi” do art. 24, essa exegese não padece dúvida.

“As Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de governo”.

II — Decidida a necessidade da adaptação, vem a segunda e forçosa pergunta: — “quando” essa se dará?

Reza o já citado art. 24: “. . . no prazo que a lei fixar e que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais governadores”.

A lei referida só pode ser a lei ordinária votada nas casas do Congresso Nacional.

Mas, virá essa lei necessariamente?

Causa essa dúvida a maneira pela qual se encontra redigido o art. 22 da emenda, e que dispõe:

“Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído mediante leis votadas nas casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros”.

A expressão “Poder-se-á” nos leva a admitir que essa legislação é facultativa, e não imperativa, necessária. Aquilo que se pode fazer é diferente daquilo que se deve fazer. Num, há a liberdade de agir ou não, noutro, há necessidade, há imposição.

E a lei de que nos dá conta o art. 24, que é o que nos interessa, é facultativa ou obrigatória?

Dá idéia de que é obrigatória.

Facultativa é a legislação complementar e a de que nos fala o art. 25 da aludida emenda.

Isto porque, segundo já expusemos, a legislação complementar, nos termos do art. 22, poderá vir ou não, e no art. 25, também está claro que o plebiscito poderá ser admitido na legislação votada nos termos do art. 22.

Não esqueçamos o termo “Poder-se-á”.

Transcrevamos, para maior clareza, o art. 25:

“A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida de manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove (9) meses antes do término do atual período presidencial”. (grifo nosso).

Contudo, no artigo base de nossa argumentação, o de n. 24, a redação é diferente. Diz, tão-sòmente, “no prazo que a lei fixar”.

Não tendo o legislador dito mais nada, só se pode entender que disse tudo, o tudo é que a lei que cuida do prazo de adaptação é necessária, não é facultativa como a referida nos arts. 22 e 25.

Daí a conclusão necessária.

Se a legislação complementar pode vir, como pode não vir (art. 22), se o plebiscito pode ser programado, como pode não ser (art. 25), a lei que fixa o prazo para a adaptação dos Estados ao regime parlamentar, segundo tudo indica, é necessária e obrigatória. Pelo menos assim a entendeu o legislador constituinte.

III — E o prazo? É arbitrário? Sem limites?

Há um limite mínimo, que deverá ser respeitado:

“... não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais governadores” (art. 24).

Não há, todavia, limite máximo. Esse será estabelecido na lei.

Diante dessa tomada de posição, como ficam as situações políticas dos diversos Estados?

A resposta só pode ser uma: — Em compasso de espera.

Deve ser aguardada a lei de que nos dá conta o artigo aqui comentado. E essa lei, como já aceitamos, é obrigatória e não facultativa, como a insinuada nos arts. 22 e 25 da emenda.

A conclusão, pois, só pode ser uma: — os Estados devem aguardar a lei que fixará o prazo máximo de adaptação, uma vez que o mínimo já está claro: — “término do mandato dos atuais governadores”.

A lei dirá quando se fará a adaptação, mas já está certo que não poderá dispor para antes do término do mandato dos atuais governadores.

Poderá dispor para mais, nunca para menos do término do mandato dos atuais chefes dos Podêres Executivos estaduais.

IV — A posição do Estado de São Paulo.

Em nosso entender, pelas notícias que se têm, é avançada.

Pode ser que esta posição esteja certa; pode a lei (art. 22) dispor que a adaptação se faça imediatamente, ou seja, Parlamentarismo no próximo mandato de Governador. Mas pode dispor em sentido diferente. Pom exemplo: Parlamentarismo só depois do plebiscito, tornado êsse, numa hipótese, obrigatório pela lei complementar.

E nessa hora, como ficará São Paulo?

Imaginemos a idéia, perfeitamente possível, de reforma Parlamentarista imediata na Constituição de São Paulo (é o programado).

Virá, por certo, amanhã a declaração de inconstitucionalidade.

A adaptação antes da hora poderá ser levada ao conhecimento do sr. Procurador-Geral da República, o qual poderá dar pela inconstitucionalidade, levando o assunto ao exame do Supremo Tribunal Federal, tudo nos termos da Lei n. 2.271.

Não teríamos outra vez o desprazer de ver a nossa Constituição marcada de vício pelo Supremo Tribunal Federal, como já aconteceu?

Não sejamos pessimistas a êsse ponto. Contudo, lidamos com hipóteses plausíveis.

Por isso mesmo, tiremos a conclusão que nos interessa.

Aguarde mais a Assembléia Legislativa do Estado. Apresse-se mais a nossa bancada na Câmara Federal, no sentido de dar andamento à legislação que terminará com êsse estado de verdadeira angústia legislativa.

V — Ainda a lei (art. 24).

Obrigará, ou não às Constituições Estaduais?

Isso partindo, de onde já partimos, ou seja, de sua inevitabilidade.

Obrigará, é a nossa conclusão, e diremos as razões:

Da hierarquia das leis, muitos disseram no passado; para citar sòmente um, valhamo-nos de Ruy:

“Em qualquer país de Constituição escrita há dois graus na ordem da legislação: as leis constitucionais e as leis ordinárias. Nos países federalizados, como os Estados Unidos, como o Brasil, a escala é quádrupla: a Constituição Federal, as leis federais, as Constituições dos Estados, as leis dêstes. A sucessão em que acabo de enumerá-las, exprime-lhes a hierarquia legal. Ela traduz as regras de procedência, em que a autoridade se distribui por essas quatro espécies de leis.

Dado o antagonismo entre a primeira e qualquer das outras, a segunda e as duas subseqüentes, ou entre a terceira e a quarta, a anterioridade na graduação indica a precedência na autoridade”.

No presente, para lembrar também, socorramo-nos do Prof. Vicente Ráo:

“No grau mais elevado da hierarquia, encontra-se a Constituição, à qual todas as demais normas se devem adaptar.

Em rigor, perante a Constituição, todas as normas restantes constituem o segundo grau de hierarquia: mas, entre estas, novos graus se assinalam, na seguinte ordem decrescente e no pressuposto de não poderem as de grau inferior nem invadir a matéria de competência das de grau mais elevado, nem, conseqüentemente, infirmar as suas disposições: leis federais, constituições estaduais e leis estaduais e municipais”.

Esse o princípio da constitucionalidade, fundamental em toda a Federação.

Logo, em princípio, e como conseqüência do exposto, na Federação a lei federal é superior às constituições estaduais.

E, na espécie “sub judice”, como se comporta a matéria?

A lei que virá dizer o que não disse o art. 24, do Ato Adicional, é federal e mais, com força constitucional, pois sua fonte imediata é o Ato Adicional, que é a Constituição.

A vista disto, se nos afigura que obriga, na forma em que dispuser.

Aliás, o campo reservado à legislação estadual (e dirigimo-nos aos defensores “da soberania dos Estados” — matéria equívoca e de nenhuma explicação doutrinária) é mesmo pequeno, mas é o legal e o constitucional, isto é, se encontra estatuido e delimitado na Lei Maior.

Aos propugnadores da autonomia estadual no caso em pauta, lembráramos o art. 18 da Constituição Federal e seu § 1.º:

“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1.º — Aos Estados se reservam todos os poderes que implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Ora, se aos Estados se reservam os poderes remanescentes, e mais, se estes poderes são aqueles que explícita ou implicitamente a União não se reservou, como se falar no caso que a lei federal invadiria seara própria do Estado?

Então, no Estado federal em que vivemos, de gigantismo do poder central, pode-se admitir que algo como o parlamentarismo, que diz respeito à essência mesma do regime constitucional, iria ficar ao avedrio das autonomias estaduais? Então matéria de sistema político e da oportunidade de sua extensão às unidades federadas iria tocar indiscriminadamente à competência dos diversos Estados? É francamente conceder muito onde a norma é negar sempre e cada vez mais às entidades componentes da Federação. (Vide o assustador crescimento que tem tido o poder central em nossas Constituições de 1891 a 1946).

Por isso mesmo, somos levados às seguintes conclusões:

- 1) — o regime parlamentarista está implantado entre nós, é obrigatório em tese.
- 2) — A adaptação dos Estados se dará oportunamente, nunca antes do término do mandato do atual Governador.
- 3) — Legislação federal, de ordem constitucional, cuidará do prazo, isto é, disporá da oportunidade da adaptação no tempo.

Daf reafirmarmos o compasso de espera, para não termos de bater em retirada... .

Não se pense que nos conformamos com essa idéia, mas “legem habemus” e acima de tudo está a Constituição, que é a estratificação da vontade do povo brasileiro, o que quer dizer, de São Paulo.

\* \* \*

Hoje que surge em nosso cenário político uma nova questão algo semelhante àquela tese analisada, evocamos a figura do ilustre homem público como a buscar a mesma inspiração.

Referimo-nos ao problema da aplicação de certos artigos do Ato Institucional aos Estados. Eis a nossa contribuição:

### O Ato Institucional e os Estados

Problema dos mais interessantes está a preocupar os estudiosos do Direito público. Refiro-me ao da extensão dos arts. 3.º, 4.º e 5.º do Ato Institucional aos Estados.

Primeiramente, cabe uma observação no sentido doutrinário.

Já vimos que os Estados componentes de nossa Federação têm autonomia inclusive constitucional, mas que devem se ater aos princípios constitucionais estampados na Constituição Federal.

Por outro lado, no caso específico de São Paulo, se prevê a iniciativa da Mesa da Assembléia para as emendas necessárias no sentido de não haver colidência entre as Constituições estadual e federal na hipótese de modificação daquela.

Mas, comecemos pelo princípio. Vamos às raízes do Ato.

Na exposição de motivos que o precede encontramos estatuido:

“Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la apenas na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas.”

Vê-se que o desejo dos revolucionários foi dotar o Presidente de maiores poderes para realizar os fins da revolução.

Não vemos como, nem por que se possa tirar daí a ilação necessária de que os mesmos poderes devem ser acrescidos aos Governadores dos Estados da Federação.

E o problema não é acadêmico, muito ao contrário, o Governador da Guanabara já publicou e tornou vigentes diplomas legais que não foram apreciados pela Assembléia na forma como ordena a Lei Maior do Estado. Aplicou pois o Ato Institucional.

A nosso ver não tem sentido a manifestação do Secretário da Justiça, prof. Alcino Salazar, que baseou e fundamentou a atitude do Governador.



E não se justifica porque, ainda que admitíssemos só para argumento, como válida a tese da extensão dos efeitos do Ato aos Estados, ainda assim seria necessária uma reforma da Constituição Estadual para se adaptar ao novo sistema. Não fazer nem isso é caminhar pela ilegalidade e pela inconstitucionalidade.

Atitude mais serena teve o Governador do Rio Grande do Sul, ao solicitar do Presidente da República envio de Mensagem para que, através de Emenda constitucional, se estenda aos Estados o disposto nos artigos do Ato já referido, mesmo porque o que nêles se contém em muito aproveita ao nosso processo legislativo.

Por outro lado, se é verdade que os Estados têm autonomia muito pequena no campo prático e objetivo, de outra parte é bom não se esquecer que têm inclusive Constituição, e que pelo art. 18 da Carta Magna ficam com todos os poderes não atribuídos explícita ou implicitamente à União. Se têm as competências e se têm Constituições, as autoridades que comecem pelo seu respeito e acatamento.

Em suma: andou mal o Governador da Guanabara aplicando “sponte sua” o Ato no Estado da Guanabara.

Esse procedimento que a nosso ver briga com a independência e harmonia de poderes, já ensejou uma representação por parte da Assembléia Legislativa, ao Sr. Procurador-Geral da República para os efeitos do art. 8.º, parágrafo único da Constituição Federal, a qual, por certo, será vitoriosa.

Desta vez São Paulo teve mais prudência, o que em matéria jurídico-política se aconselha, quanto mais nos instantes difíceis pelos quais passa a nacionalidade.

São Paulo, 20 de outubro de 1964.