

O PARLAMENTARISMO COMO SISTEMA DE  
GOVERNO NO MUNICIPIO BRASILEIRO

Paulo Márcio da Cruz

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO  
DE POS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
COMO REQUISITO A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE  
MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

Orientador: Prof. Dr. Clóvis de Souto Goulart

FLORIANOPOLIS  
1995

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

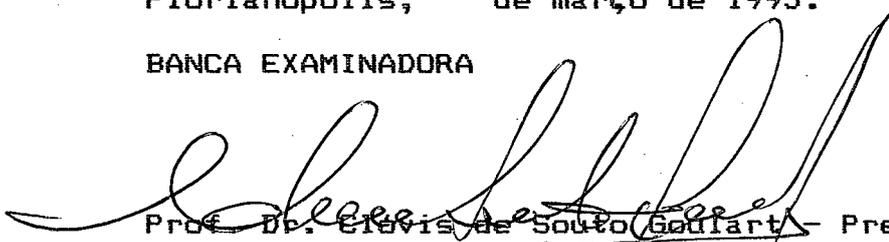
A dissertação O PARLAMENTARISMO COMO SISTEMA DE GOVERNO NO  
MUNICÍPIO BRASILEIRO

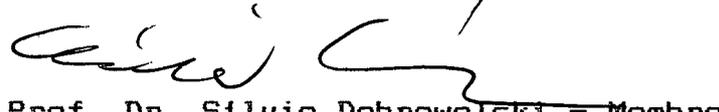
elaborada por PAULO MARCIO DA CRUZ

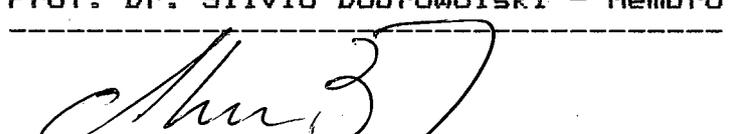
e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada  
adequada para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

Florianópolis, de março de 1995.

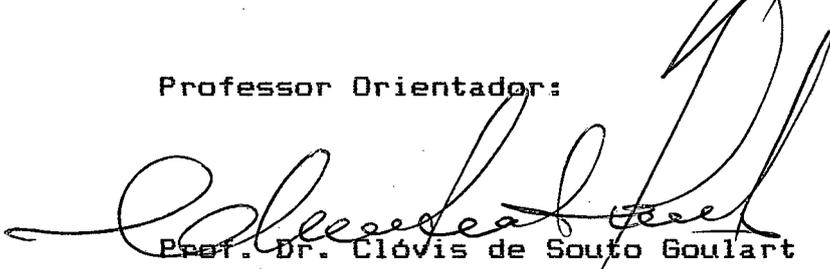
BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Clóvis de Souto Goulart - Presidente

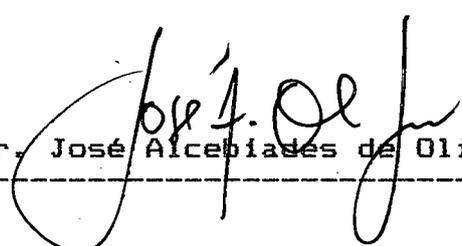
  
Prof. Dr. Silvio Dobrowolski - Membro

  
Prof. Dr. Nilson Borges Filho - Membro

Professor Orientador:

  
Prof. Dr. Clóvis de Souto Goulart

Coordenador do Curso:

  
Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior

Muito Obrigado

Ao Professor Doutor Clóvis de Souto Goulart, orientador, amigo e incentivador maior de nosso trabalho.

Ao Professor Doutor Cesar Luiz Pasold, co-orientador, amigo e dono de nossa admiração.

Ao Professor Doutor António José Fernandes, que de Portugal tanto ajudou, sugeriu e material cedeu e indicou.

Ao Paulo Arminio e à Ana Cristina, amigos de pouca convivência mas de muita importância na caminhada em direção à discussão acadêmica.

A minha família, que antes de tudo deu-me respaldo para a realização desse esforço que, nas condições que tive, foi muito grande e intenso.

A Deus, por permitir estar aqui para tanto.

## Sobre o Estado

*" Dotando-se o Estado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, a democracia deixa de ser um ideal utópico para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa. "*

Dalmo Dallari

## Sobre o Município

*" Efetivamente, ressalta-se que ao configurar-se no plano da Federação Brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do Mundo. "*

José Nilo de Castro

## Sobre o Parlamentarismo

*" O regime parlamentar pode ir dando solução aos problemas sociais. O regime presidencial, não: põe o dilema - status quo ou revolução ."*

Pontes de Miranda

## SUMARIO

ABSTRACT.....	03
INTRODUÇÃO E METODOS.....	04
CAPITULO I - O SISTEMA PARLAMENTARISTA DE GOVERNO.....	08
1.1- Histórico do Sistema Parlamentarista de Governo.....	08
1.2 - Os Modelos Parlamentaristas Puro e Misto.....	16
1.3 - Os Mecanismos de Funcionamento do Parlamentarismo.....	19
CAPITULO II - O SISTEMA PARLAMENTARISTA E OS SISTEMAS MIS- TOS. OS MODELOS FRANCÊS, PORTUGUÊS E ALEMÃO...	22
2.1 - O Presidencialismo Parlamentarizado Francês.....	23
2.2 - O Parlamentarismo Presidencializado Português.....	29
2.3 - O Parlamentarismo Puro Alemão.....	41
CAPITULO III - O PARLAMENTO E O GOVERNO MUNICIPAL EM PAÍ- SES QUE ADOPTAM O PARLAMENTARISMO E SEUS SISTEMAS POLITICO-ELEITORAIS. ABORDAGEM COMPARATIVA.....	48
3.1 - O Parlamento Municipal.....	48
3.2 - O Processo Eleitoral em Países de Sistema Parlamentar...	52
CAPITULO IV - O MUNICIPIO BRASILEIRO.....	59
4.1 - O Sistema de Governo dos Municípios Brasileiros Durante os Períodos Parlamentaristas.....	59
4.2 - A Estrutura Autônoma Atual do Município Brasileiro.....	62
CAPITULO V - VOTO DISTRITAL. VOTO DISTRITAL PROPORCIONAL. A FORMA ATUAL DE ELEIÇÃO DO PREFEITO MUNI- CIPAL E OS PARTIDOS POLITICOS NA PROPOSTA PARLAMENTARISTA PARA O MUNICIPIO BRASILEI- RO.....	71
5.1 - O Voto Distrital e o Voto Distrital Proporcional.....	71
5.2 - A Eleição do Prefeito Municipal no Atual Modelo Político-Eleitoral Brasileiro.....	83
5.3 - Os Partidos Políticos e o Parlamentarismo.....	87
CAPITULO VI - O CARATER OPCIONAL DO PARLAMENTARISMO NO MUNICIPIO BRASILEIRO.....	90
6.1 - O Plebiscito Como Forma de Opção Pelo Parlamen- tarismo.....	90
6.2 - O Referendo Popular Para as Decisões de Governo.....	93

CAPITULO VII - A PROPOSTA PARLAMENTARISTA PARA O MUNICIPIO BRASILEIRO.....	95
7.1 - As Razões Para a Adoção do Parlamentarismo nos Municípios Brasileiros.....	95
7.2 - Funcionamento e Funções do Parlamento Municipal no Modelo Parlamentarista Para o Município Brasileiro.....	106
7.3 - O Prefeito Municipal e Suas Funções no Sistema Parlamentarista.....	112
7.4 - O Governo Municipal Parlamentarista.....	117
7.5 - A Responsabilidade Solidária.....	125
7.6 - A Escolha do Administrador Geral do Município.....	127
7.7 - O Pedido de Confiança e a Moção de Desconfiança.....	131
7.8 - A Dissolução do Parlamento Municipal.....	135
CONCLUSAO.....	139
BIBLIOGRAFIA CITADA.....	145
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	150

## ABSTRACT

This Mastering Dissertation has been conceived to analyse several parliament systems nowadays adopted in contemporaneous states, with emphasis upon their reproduction in the municipality, through the existing and available legislation and doctrine.

It has also been objective for this work the formularization, having in mind the brazilian reality, for a proposal of parliamentarism for brazilian municipalities, gathered to the implantation of the district vote, through the modification of subject rules. The formula to be presented shall bring in the possibility of adoption of the proposed system by municipality plebiscite, suppling like this the necessary flexibility for the local decision, repecting its peculiarities and characters.

For so, the work shows a detailed bibliographical research about the parliamentarism and its reproduction upon the municipalities in several countries.

As a way to relate the parliamentarist system with social-political development and with the need of material validity of the government system, not just formal, also developing some discussions upon the area of social and political development of the brazilian society as well.

The deductive, comparative and historical methods will be the used ones on wide ones on wide bibliographical proofreadings, together with the diffuse material gathering on the subject.

It is important to outstand that diverse parts of this work counted on the informal co-operation of a co-beacon from Minho's University in Braga, Portugal.

## INTRODUÇÃO E METODOS

A questão do sistema de Governo no Brasil tem sido tratada, apesar da realização do Plebiscito de 1993 e da inegável falência do sistema Presidencialista até agora adotado, com a falta do adequado compromisso político e social comum aos demais problemas nacionais neste espectro.

O Estado republicano brasileiro esteve, até aqui, por mais de cem anos, salvo a experiência efêmera do período João Goulart, entregue às agruras do sistema Presidencialista e jogado a toda sorte de governos ditatoriais ou de eficiência discutível.

A América Latina " terceiro mundista ", salvo raras e inexpressivas exceções, historicamente vem adotando o sistema Presidencialista em seus Estados e aí também as instabilidades institucionais, como golpes militares e mesmo ditaduras civis, se sucederam e se sucedem. O Presidencialismo funcionou até agora como uma verdadeira usina produtora de excrescências políticas. O Brasil é um bom exemplo disso.

Apesar até da discordância de alguns raros autores, é muito difícil não relacionar o sub-desenvolvimento econômico, social e político dos países latino-americanos, - apesar da existência de outros fatores importantes -, com o Presidencialismo.

A inconsistência da maioria das instituições político-partidárias nos países da América Latina demonstra claramente o efeito nocivo e perverso que o Presidencialismo ajudou a provocar. Em não muito profunda análise histórica do Presidencialismo no continente extrai-se a nítida relação deste sistema com a desorganização, impopularidade e ausência do cumprimento da finalidade precípua dos partidos políticos, que invariavelmente são cooptados ou usados como meros instrumentos homologatórios ou de referendo para procedimentos na maioria das vezes contrários aos mais elementares princípios democráticos e de partici-

pação das sociedades nos respectivos processos políticos.

E digna de uma profunda reflexão a constatação simples de que entre os vinte países mais desenvolvidos da atualidade, com os melhores índices de qualidade de vida e de desenvolvimento em geral, dezanove adotam o sistema Parlamentarista ou com características do Parlamentarismo.

Ainda de acordo com o raciocínio expressado no parágrafo anterior, praticamente todos os países ditos pertencentes ao " terceiro mundo " ou ao " capitalismo periférico " adotam como sistema de Governo o Presidencialismo.

Esta constatação serve, até para refutar eventuais investidas contrárias a estas afirmações a favor do sistema Parlamentarista, inclusive para países com história de colonização semelhante à do Brasil, como a Austrália e até mesmo o Canadá, este último apesar de sua conformação binacional.

Fica evidente, diante dos argumentos arrolados, que qualquer país que pretenda sair da condição de sub-desenvolvido terá que adotar um sistema de Governo efetivamente democrático e que permita a efetiva participação social e o controle do Estado através de mecanismos atuantes e legítimos. O sistema Parlamentarista, sem dúvida, é um instrumento viabilizador da vigília permanente a que deve estar submetido o Governo.

A proposta de Parlamentarismo viria acompanhada de outras modificações consideradas essenciais ao bom funcionamento deste sistema de Governo. E possível elencá-las:

1 - implantação do voto distrital;

2 - a estruturação dos partidos políticos de modo a serem eles os efetivos canais entre o Parlamento, o Governo e a sociedade;

3 - um novo Pacto Federativo, concebido dentro dos parâmetros da autonomia real das unidades federadas;

4 - consolidação da proposta de autonomia aos municípios, possibilitando maior eficiência à administração pública local.

Como consideramos o Município o principal e mais importante dos Entes Federados, resolvemos travar a discussão neste âmbito, que entendemos ser o mais capaz para apresentar respostas rápidas à mudança no sistema de Governo, apesar de entendermos que todo o proposto deva ser acatado ou não através de Plebiscito.

O imobilismo de muitos governos municipais caracterizado pela existência de um sistema de Governo que obedece aos parâmetros do Presidencialismo federal traz desesperança à sociedade, que é obrigada a suportar governos incompetentes, para se dizer o mínimo, por quatro anos, não possuindo meios para afastá-lo por este motivo, que é o mais comum. A constatação é simples porém muito importante, já que na maioria dos casos, os governos incapazes dos municípios são mantidos até o término do mandato, atrasando e prejudicando toda a sociedade.

Pretendemos, das análises e estudos efetuados neste trabalho, propor, a partir dos diversos sistemas de Governo Parlamentaristas e Mistos adotados em países diversos, um *modelo de sistema Parlamentarista para o Município brasileiro*, especificamente, em forma de dissertação, utilizando os métodos dedutivo, comparativo e histórico, através de pesquisa bibliográfica e material esparso encontrado em artigos e ensaios.

Partimos do princípio que uma eventual adoção do sistema Parlamentarista no Brasil atingiria também os Estados Federados e os Municípios, o que não exclui a possibilidade da adoção somente para o nível municipal, através de dispositivo constitucional específico.

E premissa deste trabalho, relacionar o sistema Parlamentarista com maior eficiência dos governos municipais, com a distritalização do

voto, a democratização efetiva das ações do executivo municipal e uma nova função para as Câmaras Municipais, transformadas em parlamentos encarregados da escolha e destituição do Governo com base no princípio da maioria, a partir da qual seria indicado seu Chefe.

Este trabalho tem como escopo um comparativo dos diversos sistemas adotados em alguns países - distintos, mesmo em relação aos sistemas Parlamentaristas - e pretende ser uma contribuição à discussão crítica que deve permear os meios políticos e acadêmicos brasileiros nestes anos pós ditadura, sempre sobre a oportunidade da mudança do instrumento que temos a nossa disposição para a formação do Governo.

As traduções de textos em língua estrangeira foram feitas livremente pelo autor.

## CAPITULO I

### O SISTEMA PARLAMENTARISTA DE GOVERNO

#### 1.1 Histórico do Sistema Parlamentarista de Governo.

Para se estudar a história do Parlamentarismo, é preciso entender o processo de criação deste sistema. O empirismo é o ponto destacado por todos os autores que abordam este tema.

A professora Rosah Russomano destaca que " o sistema parlamentar surgiu na Inglaterra. Ali desenvolveu-se lentamente, através dos séculos. Caracterizou-se e impôs em definitivo, refletindo e plasmando a vida política daquele Estado, ao mesmo tempo que servia de figurino para todo o continente europeu. " <sup>1</sup>

Russomano continua escrevendo que " os reis ingleses, primitivamente, tinham o hábito de consultar seu Conselho Privado, a respeito de graves questões administrativas e políticas. Com o correr dos anos, porém, o número de componentes do Conselho dilatou-se a tal ponto, que era impossível estabelecer-se conexão constante e direta entre ele e o soberano. " <sup>2</sup>

Continuando a história do Parlamentarismo, sempre tendo como palco o império britânico, Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que " a formação do Parlamentarismo fez parte da monarquia limitada instaurada pela revolução de 1688, isto é, da divisão de poderes onde o monarca se reservava a administração, a defesa e a política estrangeira, enquanto o Parlamento detinha a legislação e tributação, sendo que os tribunais eram independentes. " <sup>3</sup>

É importante destacar também como o Parlamento evoluiu, no momento seguinte dessa prática histórica, assim descrito ainda pelo profes-

---

1 e 2 - Rosah Russomano. Lições de Direito Constitucional. Ed. José Konfino, São Paulo, 1976, p214.

3 - Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Curso de Direito Constitucional, Ed. José Konfino, São Paulo, 1976, p121.

sor Manoel Gonçalves Ferreira Filho: " o passo seguinte na evolução foi provocado pelos azares da sucessão hereditária do trono britânico. Excluído o ramo católico dos Stuarts da sucessão, veio o trono, com a morte da Rainha Anna, a cair nas mãos de príncipes alemães - a casa de Hanôver. Esses príncipes, especialmente Jorge I e Jorge II, subiram ao trono desconhecendo os interesses nacionais britânicos, pouco preocupados com os negócios públicos e até ignorando a língua do povo que governavam. Em vista disso, deixaram nas mãos de um de seus ministros a orientação geral do Governo e a presidência dos Conselhos de Estado, aos quais deixaram de comparecer. Surge, assim, a figura do Primeiro-Ministro, verdadeiro cabeça do Governo, que *Walpole* foi o primeiro a encarnar e amoldar. " 4

Apesar do avanço descrito, o Governo ainda era do Rei. Mas o Parlamento começou a avançar e se não tomou logo posse da situação, pelo menos iniciou o enquadramento do ministério às suas vontades. Para isso começou a usar o *impeachment* para caracterizar o procedimento do ministério como não condizente com suas funções. Sobre isto o mesmo autor destaca que " desse modo pôde o Parlamento obrigar os ministros de que dissentia a renunciar e mesmo todo Gabinete a demitir-se, pois cedo se instaurou a solidariedade entre todos os membros do ministério, ao menos com respeito às decisões tomadas em conselho. Viram-se assim forçados os ministros a seguir a linha política predominante no Parlamento, sob pena de, perdendo a confiança deste, terem de demitir-se para salvar a pele. Nasceu, destarte, a responsabilidade política, traço fundamental do Parlamentarismo, ou seja, a obrigação que tem o ministério de deixar o poder, sempre que perder o apoio da maioria parlamentar. " 5

Para consolidar a harmonia entre o Parlamento e o Governo, começou a ser praxe a escolha dos membros deste último entre os membros do primeiro.

---

4 e 5 - Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Curso de Direito Constitucional. Ed. José Konfino, São Paulo, 1976, p 122 e 123.

Esta prática tornou-se fundamental para o funcionamento do Parlamentarismo atual, mesmo que os componentes do Governo sejam escolhidos entre os pertencentes ao partido majoritário nas eleições parlamentares.

Uma análise histórica do Parlamentarismo faz-nos elencar as seguintes características que ao longo do tempo possui o sistema, assim distribuídas:

a) - constituição do Gabinete ou Ministério em consonância com as correntes majoritárias do Parlamento;

b) - sua manutenção no poder enquanto contar com a confiança do Parlamento, o que significa dizer que a falta desta confiança acarreta sua queda;

c) - estruturação do Gabinete como um todo orgânico, ficando à sua frente o Primeiro-Ministro;

d) - dissolução do Parlamento, com recurso a eleições gerais, quando for este, e não o Gabinete, que se dissociar das aspirações populares.

No Brasil o Parlamentarismo esteve presente e em vigor em duas oportunidades: a primeira no Império, de 1847 a 1889 e a segunda após a renúncia de Jânio Quadros, de 1961 a 1963.

Não havia expressamente na Constituição de 1824 qualquer citação ao Parlamentarismo. O Imperador detinha o poder moderador, acumulando também a Chefia de Governo e de Estado.

Pinto Ferreira ensina que " somente após o período do governo do padre Diogo de Feijó (1833-1837), com a ascendência ao poder do novo regente, Araujo Lima, é que se adotou a técnica de escolher o Chefe de Governo dentre as figuras que liderassem o partido majoritário na Câmara dos Deputados. Nessa época começou a organizar-se o estilo de vida do Parlamentarismo, consolidado com a instalação do chamado segun-

do reinado, em 1840, precipitada pela declaração de maioria de Pedro II. Só em 1847, porém, foi criado o cargo de Primeiro-Ministro (decreto de 20/07/1847). " 6

Apesar do Governo muito parecido com o Parlamentarismo do período imperial, é notória a interferência do Imperador na escolha do Primeiro-Ministro e dos Ministros, já que continuava a exercer o Poder Moderador.

E importante registrar que o sistema adotado no Império não pode ser considerado parlamentarista, pois tanto o Gabinete como a Câmara dos Deputados tinham que gozar da confiança do Imperador, numa inversão clara dos princípios consagrados para este sistema.

Já a segunda tentativa de implantação do Parlamentarismo no Brasil foi inspirado pelo sentimento casuístico de alguns setores da sociedade de então, pegos de surpresa pela renúncia de Jânio Quadros e não tendo João Goulart, o Vice-Presidente, bom trânsito junto às forças armadas e aos setores mais conservadores, que viam nele a ameaça de perda de seus privilégios. Foi improvisado, então, um sistema parlamentarista destinado a tirar poderes das mãos do Presidente empossado com a renúncia do titular.

Pinto Ferreira descreve este episódio assinalando que " mediante a emenda constitucional nº4, de 02/09/1961 - também conhecida como Ato Adicional - ficou declarado que: ' O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a estes a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da administração federal '. Assim, o Executivo de representação passou a ser exercido pelo Presidente da República, João Goulart, e o executivo de ação pelo Conselho de Ministros, que foi sucessivamente presidido por três *Premier*: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima. " 7

O Parlamentarismo republicano no Brasil pode ser caracterizado com as seguintes particularidades:

6 e 7 - Pinto Ferreira. Princípios de Direito Constitucional Moderno. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1971, p 312 e 313.

- a) - eleição indireta para Presidente da República, com o Congresso Nacional transformado em Colégio Eleitoral;
- b) - o Conselho de Ministros respondia coletivamente perante a Câmara dos Deputados;
- c) - o veto do Presidente da República poderia ser derrubado por 3/5 da Câmara dos Deputados;
- d) - 50 Deputados poderiam apresentar moção de censura ou desconfiança;
- e) - a falta de apoio parlamentar ao Governo poderia determinar sua queda;
- f) - a indefinição no apoio ao Governo poderia determinar a dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente da República, que deveria convocar eleições em seguida;
- g) - durante o interregno em que se desse esta nova eleição, o Presidente poderia nomear um Gabinete Provisório.

O fato é que a implantação do Parlamentarismo nesta ocasião foi apenas para contornar uma crise política, não tendo havido qualquer cuidado com sua estruturação. Tanto foi assim que dois anos após sua implantação a sociedade brasileira rechaçou este sistema através de Plebiscito, em 1963, que fez retornar o Presidencialismo.

Sobre isto é também fundamental saber da posição de Pinto Ferreira, que por sua vez diz que " triste é que esta mal sucedida experiência Parlamentarista tornou-se, para boa parte dos adeptos do Presidencialismo, a melhor justificativa até hoje para a defesa deste último sistema. " 8

---

8 - Pinto Ferreira. Princípios de Direito Constitucional Moderno. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1976, p318.

Hodiernamente, o Parlamentarismo caracteriza-se pela existência de uma estreita ligação entre o Parlamento e o Governo, que se traduz num equilíbrio de poderes e na idéia de colaboração entre estes dois órgãos.

No entender de António José Fernandes, no sistema parlamentarista " o poder executivo no seu conjunto está dividido em dois órgãos: o Chefe de Estado, que não tem responsabilidade política, exercendo apenas poderes formais, e o Governo propriamente dito, que dirige a ação do Poder Executivo, assumindo a direção política sob a orientação de um Chefe de Governo ( Primeiro-Ministro, Chanceler ou Presidente do Conselho de Ministros ). O Governo resulta de eleições diretas e universais, visto a sua nomeação obedecer aos resultados das eleições parlamentares. Investido pelo Chefe de Estado com o apoio do Parlamento, o Governo só pode exercer as suas funções se tiver a confiança deste, isto é, se contar com o apoio da maioria absoluta dos deputados. " 9

Continua o publicista lusitano escrevendo que " quando o Governo já não dispuser da confiança do Parlamento, ver-se-á na necessidade de se demitir. E esta responsabilidade política do Governo perante o Parlamento que constitui o traço fundamental do sistema parlamentar, pois faz com que o papel do Chefe de Estado seja reduzido e o direito de demissão subsidiário. A ligação estreita entre o Governo e o Parlamento pressupõe que estes dois órgãos colaboram nas funções do Estado. Com efeito, o Executivo participa da função legislativa, quer de modo formal, intervindo na elaboração das leis pelo Parlamento ( iniciativa, promulgação, etc ), quer de modo material, através do poder regulamentar. O Parlamento, por seu turno, colabora na função governativa, ora dando a sua concordância a certos atos diplomáticos, ora dotando o Governo dos meios de agir. " 10

9 e 10 - António José Fernandes. Teoria Política. Ed. Escola Superior de Polícia. Lisboa, 1989, p 198.

Faz-se mister, para uma melhor noção sobre o Parlamentarismo, aproveitar-se a lição do professor Fernandes no que diz respeito a comparação entre os diversos Sistemas de Governo e também entre os sistemas mistos da França e Portugal, através dos esquemas apresentados a seguir:

Esquema Comparativo dos Sistemas de Governo <sup>11</sup>

VARIAVEIS	SISTEMA PRE-SIDENCIALISTA	SISTEMA PARLAMENTAR	SISTEMA DE ASSEMBLEIA
1. Designação do Chefe de Estado	Sufrágio Universal	Sufrágio restrito ou hereditário	Designado pela Assembléia, da qual, em princípio, faz parte.
2. Composição do Governo	O Chefe de Estado é o Chefe de Governo	O Chefe do Estado não faz parte do Governo	O Governo faz parte da Assembléia, da qual é um tipo de comissão
3. Responsabilidade política do Governo	O Governo é independente do parlamento quanto à formação e subsistência	A formação, funcionamento e subsistência do Governo dependem do Parlamento	A formação e subsistência do Governo dependem da Assembléia
4. Dissolução do parlamento	O Chefe de Estado não pode dissolver o Parlamento	O Chefe de Estado pode dissolver o Parlamento a pedido do Chefe de Governo.	A Assembléia dissolve-se a si própria
5. Separação dos poderes.	Os membros do Governo não pertencem ao Parlamento e vice-versa.	Os membros do Governo fazem parte do Parlamento: colaboração entre os dois órgãos.	Acumulação de poderes e de funções.
6. Papel do eleitorado	Julga o Chefe do Estado	Julga o Primeiro Ministro e a ação do Governo	Julga a Assembléia.
7. Sede aparente do poder	Presidente da República	Parlamento	Assembléia

11 - António José Fernandes. Teoria Política. Ed. Escola Superior de Policia, Lisboa, 1989, p200.

VARIAVEIS	SISTEMA DE GOVERNO FRANCÊS	SISTEMA DE GOVERNO PORTUGUÊS
1. Designação do Chefe de Estado:	Sufrágio Universal *	Sufrágio Universal*
2. Composição do Governo:	O Chefe de Estado é o Presidente do Conselho de Ministros, existindo também um Primeiro-Ministro.*	O Chefe de Estado não faz parte do Governo e só preside à reunião do Conselho de Ministros se, para o efeito, for convidado p/ Chefe do Governo. **
3. Responsabilidade política do Governo:	O Governo depende do Parlamento quanto à formação e subsistência. **	O Governo depende do Parlamento quanto à formação e subsistência.**
4. Dissolução do Parlamento:	O Chefe do Estado pode dissolver o Parlamento.**	O Chefe do Estado pode dissolver o Parlamento.**
5. Separação de poderes e de funções:	Os membros do Governo não pertencem ao Parlamento e vice-versa.*	Os membros do Governo não pertencem ao Parlamento e vice-versa.*
6. Papel do Eleitorado:	Julga a ação do Governo e do Chefe do Estado.*/**	Julga o Primeiro Ministro e a ação do Governo (e eventualmente o Chefe do Estado).*/**
7. Sede aparente do poder	O Chefe de Estado. */**	O Parlamento. **
SISTEMA DE GOVERNO	SEMI-PRESIDENCILISTA	SEMI-PARLAMENTAR

\* - Características do Sistema Presidencialista.

\*\* - Características do Sistema Parlamentar.

## 1.2 Os Modelos Parlamentaristas Puro e Misto.

Podemos dividir os sistemas Parlamentaristas em SISTEMAS DE GOVERNO PARLAMENTARISTAS PUROS E SISTEMAS DE GOVERNO PARLAMENTARISTAS MISTOS, conforme a característica de cada uma destas vertentes.

O sistema parlamentar puro é aquele utilizado na Inglaterra.

Constitucionalmente o sistema político de Governo Inglês é uma Monarquia Parlamentarista. É integrado por três órgãos distintos que um sistema desta natureza pressupõe:

1. Um órgão representativo - o Parlamento (ou Câmara dos Comuns)- encarregado de traçar a orientação política e de velar por sua aplicação;

2. Um órgão responsável perante o Parlamento - o Gabinete - encarregado de pôr em prática esta orientação;

3. Um órgão colocado acima destes dois - a coroa, com poder de decidir eventuais desacordos e de garantir a unidade do Estado e a continuidade do exercício do poder.

Na prática, no entanto, o Gabinete domina este sistema, não só porque domina a produção legislativa, através da qual define as linhas gerais da ação política, como também se sobrepõe ao Parlamento em caso de conflito entre os dois órgãos. Em caso de conflito grave, o Gabinete pode, ou apresentar a demissão coletiva ao Monarca, ou solicitar-lhe a dissolução do Parlamento. É esta segunda via que o Gabinete tem escolhido.

Vamos usar o que escrevem Lalumière e Demichel para caracterizar com mais ênfase este sistema. Assim se expressam: " A supremacia do Gabinete, no sistema do Reino Unido, resulta do fato de ele ser integrado pelas principais figuras do Diretório Político do partido vencedor das eleições, obrigando-se a maioria parlamentar a aprovar as suas decisões, por isso alguns autores têm qualificado o sistema parlamentar britânico de ' ditadura do Gabinete '. O mais correto, entretanto,

é classificá-lo como ' sistema parlamentar puro de Gabinete '. " 13

Já os sistemas mistos podem ter preponderância dos elementos Presidencialistas, quando se tem um sistema Presidencialista Parlamentarizado, ou das variáveis Parlamentares, caso em que se encontra um sistema Parlamentarista Parlamentarizado, expressões bem ao gosto de Clóvis Goulart e que vamos adotar.

O Parlamentarismo Presidencializado ou Semi-Parlamentarismo, como escreve Fernandes, é uma mescla de Parlamentarismo e Presidencialismo. Sobre isto, o autor escreve que " o esquema institucional do Semi-Parlamentarismo é muito parecido com o do sistema Parlamentar, pois também existe um Chefe de Estado e um Chefe de Governo, e o Executivo só pode governar se tiver a confiança do Parlamento. "14

Cabe continuar citando este mesmo doutrinador quando ele escreve que " no entanto, o Chefe de Estado, eleito por sufrágio universal, não se limita a exercer as funções representativas que lhe corresponde no sistema Parlamentar. Pelo contrário, é ele que dirige o Governo e que toma as grandes decisões políticas, sem ser responsável por elas perante o Parlamento. Além disso, tem a faculdade de assumir poderes extraordinários, em caso de emergência. O Chefe de Estado desfruta, de fato, de amplos poderes, sendo por isso o elemento central desse sistema. "15

Ainda com o professor Fernandes, deve-se anotar o que ele escreve sobre o Gabinete de Governo no sistema misto, quando diz que " o Governo, que é responsável perante o Parlamento, o qual dispõe de meios de controlar a sua ação (desaprovação do programa, apresentação de moções de censura), só pode exercer as suas funções com o apoio do Presidente da República. Uma das principais características do sistema misto consiste no fato de o Executivo depender simultaneamente do Pre-

13 - Lalumière, Pierre & Demichel, André. Os Regimes Parlamentares Europeus, Paris, Ed. P.U.F., 1978, p 125.

14 e 15 - António José Fernandes. Teoria Política. Ed. Escola Superior de Policia, Lisboa, 1989, p 178.

sidente da República e do Parlamento: necessita da confiança de ambos os órgãos. Ora, em virtude destes dois órgãos serem eleitos separadamente por sufrágio universal, esta circunstância pode conduzir a uma situação delicada: o Parlamento dispor de uma maioria contrária a do Presidente, e o Governo não ter a confiança deste. Em tal caso, o Presidente pode dissolver o Parlamento e convocar novas eleições, embora isto não solucione o problema se os resultados eleitorais confirmarem a mesma maioria parlamentar. É evidente que esta situação dificilmente se verifica, dado que a designação dos candidatos à Presidência da República e ao Parlamento compete aos partidos políticos. Todavia, este fator não é suficiente para evitar tal situação; tudo depende das relações entre os partidos e do sistema eleitoral em vigor. "16

---

16 - António José Fernandes. Teoria Política. Ed. Escola Superior de Polícia, Lisboa, 1989, p199.

### 1.3 Os Mecanismos de Funcionamento do Parlamentarismo.

No sistema parlamentar, diferentemente do que acontece no Presidencialismo, o Chefe de Estado é árbitro e não participante do jogo político.

Quem é parte é o Governo, que está separado do Chefe de Estado. O Primeiro-Ministro, este sim, é parte do jogo político, mas ao Chefe de Estado cabe uma função não de parte, mas uma função arbitral. A forma monárquica de Governo é sem dúvida a mais adequada para as instituições parlamentares, porém existem repúblicas onde o Parlamentarismo funciona muito bem, principalmente onde o Chefe de Estado é indicado indiretamente, o que não exclui o sucesso do sistema em países com eleições diretas para Presidente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard, em palestra proferida na Câmara dos Deputados, em debate sobre o Parlamentarismo, quando destacou os mecanismos de funcionamento deste sistema, assinalou que " a responsabilidade ministerial e a dissolução do parlamento bastariam para definir e caracterizar o sistema parlamentar. Elas são, sem dúvida, essenciais. A responsabilidade ministerial é obviamente a forma de se fazer remontar ao parlamento a sede do poder. Quando o parlamento não tiver confiança no Governo, este cai. A dissolução é arma no sentido inverso. Em caso de conflito entre o Governo e o parlamento pode o Governo optar e submeter a questão a nova consulta popular. E a arma deste duelo que opõe parlamento e Governo e tanto elas são inseparáveis que, por exemplo, no artigo 16 da Constituição francesa de 1958 aí se proíbe a dissolução parlamentar porque, estando em estado de emergência, não há possibilidade de efetivar a responsabilidade ministerial. São duas faces da mesma realidade que representam a posição do executivo perante o parlamento. Bastará porém isso para identificar a instituição Parlamentarismo. "17

17 - Paulo Brossard. Parlamentarismo Já. Ed. Câmara dos Deputados, Brasília, 1987, p91.

A principal característica do Parlamentarismo é sem dúvida sua capacidade de ser extremamente sensível às condições sociais existentes. Este sistema é particularmente sensível aos partidos políticos.

Boa parte dos autores caracteriza também o Parlamentarismo como um sistema próprio de sistemas bipartidários, onde o Gabinete de Governo é estável.

Com o pluripartidarismo existem, por parte destes mesmos autores, afirmações críticas sobre o Parlamentarismo, pois existe a alegação de que com muitos partidos o Gabinete de Governo tornou-se muito instável. Há porém alguns exemplos que contrariam esta afirmação, como a Itália, a Alemanha e o Japão, onde o Parlamentarismo convive muito bem com a diversidade de partidos.

Juridicamente, pode-se caracterizar o Parlamentarismo pelos seguintes traços:

1. É um regime de divisão de poderes, na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos distintos;

2. Os poderes Legislativo e Executivo, entretanto, são interdependentes. O Governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, que pode a qualquer instante, seja votando moção de desconfiança, abrigá-lo a abandonar esse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro lado, o Legislativo ou pelo menos sua Câmara Baixa (Câmara dos Deputados), pode ser dissolvida, convocando-se nova eleição;

3. O Executivo parlamentarista possui estrutura dualista. O Rei ou Presidente da República, é o Chefe de Estado, com funções de representação, de cerimonial e de conselho, enquanto o Governo é exercido por um órgão coletivo ou Conselho de Ministros ou Gabinete. A frente deste conselho está um Chefe, o Primeiro-Ministro, Presidente do Conselho ou Chanceler, verdadeiro Chefe de Governo.

Ainda sobre o funcionamento do Parlamentarismo, vale transcrever o que ensina Fernando Henrique Cardoso, para quem " o Primeiro-Ministro e seu Gabinete não têm mandato fixo. Podem ser obrigados a se demitir por uma moção de desconfiança aprovada pela maioria do Parlamento. Os Ministros individualmente podem ser demitidos pelo Primeiro-Ministro. "18

---

18 - Fernando Henrique Cardoso. Parlamentarismo no Brasil. Como e Porquê. Editora do Senado Federal, Brasília, 1992, p 04.

## CAPITULO II

O SISTEMA PARLAMENTARISTA PURO E OS SISTEMAS MISTOS. OS MODELOS FRANCÊS, PORTUGUÊS E ALEMAO.

E importante, antes de se tratar especificamente da reprodução do Parlamentarismo nos municípios, conhecer as diversas variações deste sistema de Governo.

Como já abordamos anteriormente, dois modelos dominam o cenário do Parlamentarismo na atualidade: o puro e o misto.

O puro, como também está já escrito neste trabalho, é muito mais ligado às monarquias parlamentaristas ou mesmo repúblicas onde o Chefe de Estado não seja eleito diretamente. O misto está apresentado sob forma de Parlamentarismo Presidencializado ou Presidencialismo Parlamentarizado, diferenciados

por características que merecem receber atenção pela capacidade de adaptação do sistema parlamentar.

Estas particularidades fazem do Parlamentarismo um sistema flexível e com modelos perfeitamente integrados ao Estado contemporâneo.

A seguir, far-se-á um pequeno relato dos modelos Presidencialista Parlamentarizado Francês, Parlamentarista Presidencializado Português e puro Alemão.

## 2.1 O Presidencialismo Parlamentarizado Francês

O atual sistema político Francês, que costumeiramente é chamado de Vª República, foi instituído pela Constituição de 04 de outubro de 1958 e pela sua reforma de 06 de Novembro de 1962 que implantou a eleição direta para Presidente da República por sufrágio direto, universal e secreto. Como foi registrado anteriormente, o sistema Francês pode ser caracterizado como "misto Presidencialista Parlamentarizado", intermediário entre o Parlamentarismo da Europa Ocidental e os presidencialismos elaborados com base no modelo norte-americano e diferente dos próprios modelos que vigoraram na França até a promulgação desta Constituição.

A Constituição de 1946 não foi bem recebida na França, tanto que foi aprovada por Referendo por pequena margem de voto e já em 1954 foi revisada.

As alterações introduzidas não foram suficientes para corrigir as distorções que o sistema apresentava.

Obrigada a fazer reformas mais profundas, a Assembléia nacional votou, em 21 de março de 1958, um segundo projeto de revisão, ampliado em maio do mesmo ano. Este projeto não chegou a ser apreciado. Problemas nas possessões francesas no norte da África convenceram a Assembléia a atribuir poderes adicionais ao Governo, que tomou posse em 1º de junho sob a chefia do General Charles De Gaulle, para elaborar um projeto de Constituição que seria submetido a voto popular.

Esta lei, dita de plenos poderes (lei de 3 de junho de 1958) praticamente pôs fim à IV República e o Governo de Assembléia cedia espaço mais uma vez a um movimento de força, apoiado pela opinião pública.

Deste movimento de força iria resultar a restauração da supremacia do Executivo, considerando também os muitos poderes atribuídos ao Chefe de Estado. Pode-se dizer que a Assembléia Nacional atribuiu ao General De Gaule o direito de legislar por decretos-lei por seis meses

e o direito de preparar uma nova Constituição.

Depois de analisado por um grupo de notáveis formado pelo Governo, o Projeto foi aprovado no Referendo de 28 de Setembro de 1958, sendo que a Constituição foi promulgada em 04 de Outubro deste mesmo ano.

A Constituição de 04 de Outubro de 1958, que deu início à Vª República francesa, instituiu inicialmente um sistema misto de Parlamentarismo e de instituições próprias de Governos simplesmente representativos. Porém, com a revisão de 06 de Novembro de 1962, o sistema evoluiu para o Presidencialismo Parlamentarizado.

Sobre isso, Duverger escreve que " a revisão de 1962 modificou profundamente o sistema estabelecido em 1958. Aparentemente, modificou somente o sistema de designação do Presidente da República, que passou a ser eleito diretamente em vez de ser escolhido por um colégio eleitoral de 82.000 personalidades, a maioria ligadas ao meio rural. Na verdade, esta eleição direta deu ao Presidente uma influência singular. Ele não é um Chefe de Estado do Parlamentarismo, sem prestígio e sem poderes, mas sim o Chefe Supremo do Governo, exercendo efetivamente as funções que a Constituição lhe atribui. "19

A Constituição de 1958, embora seja uma Carta de tipo parlamentar, caracterizou-se, como escrevem Marcel Pacaut e Paul Bouju, " pela restrição dos poderes do Parlamento, tanto do ponto de vista legislativo como no que diz respeito à sua função de controle do Executivo e correlativamente pela extensão dos poderes do Presidente da República, que dispõe não somente da liberdade total de dissolução (Art.º 12º) como também da possibilidade de recorrer ao referendo (Art.º 11º) e ainda da faculdade de suspender as disposições constitucionais (Art.º 16º). "20

19 - Maurice Duverger. Instituições Políticas e Direito Constitucional: o Sistema Político Francês, Ed. P.U.F., 13 Edição, Paris, 1973, p118

20 - Marcel Pacaut & Paul Bouju. O Mundo Contemporâneo: 1945-1975, Ed. Armand Colin, Paris, 1976, p 213

O centro do sistema político Francês, de acordo com a Constituição e particularmente depois da revisão de 1962, é o Presidente da República. Eleito por sete anos por voto direto, secreto e universal, o Presidente da República é o árbitro do funcionamento dos poderes públicos e o protetor da Constituição e da continuidade e integridade do Estado. Tem como função o Presidente da República não só a nomeação do Primeiro-Ministro e, sob proposta deste, dos outros membros do Governo, como a Presidência do Conselho de Ministros, a promulgação das leis e a capacidade de veto, a assinatura dos regulamentos e dos decretos deliberados em Conselho de Ministros, a dissolução da Assembléia Nacional, a representação externa, a chefia das forças armadas e as nomeações dos cargos civis e militares do Estado, o exercício do direito de clemência, e tem ainda, em situações muito graves e depois de ouvir o Primeiro-Ministro e os Presidentes das Assembléias e do Conselho Constitucional, a faculdade de assumir poderes extraordinários.

Todos os atos do Presidente da República precisam ser referendados pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros responsáveis pela sua execução, exceto aqueles que a própria Constituição indica e que dizem respeito à nomeação do Primeiro-Ministro e dos Ministros, à dissolução da Assembléia Nacional, ao contido no Art.º 16º da Constituição, à nomeação de três membros do Conselho Constitucional e do seu Presidente, ao recurso ao Referendo. Entretanto, o Presidente só é responsável politicamente perante o eleitorado: ninguém pode obrigá-lo a demitir-se.

Como Presidente do Governo, preside o Conselho de Ministros, que exerce os poderes atribuídos pela Constituição ao Governo, sem outra precisão. Aliás, um conjunto de poderes do Governo não podem ser exercidos senão em Conselho de Ministros ou depois de deliberação do Conselho de Ministros, tais como: deliberações sobre projetos de lei e sobre certos decretos, autorizações concedidas ao Primeiro-Ministro para colocar à Assembléia Nacional a responsabilidade do Governo e decisões para proclamar o "estado de sítio".

Competindo-lhe presidir aos debates no Conselho de Ministros, o Presidente da República faz parte do Governo quanto às decisões coletivas deste. Além disto, o Primeiro-Ministro não pode substituir o Presidente do Conselho de Ministros, a não ser em casos muito especiais, ainda assim com delegação expressa do Presidente da República e para uma pauta previamente definida.

Na lição de António José Fernandes, para complementar as informações, na França " o Governo é um órgão coletivo, constituído pelos Ministros, pelo Primeiro-Ministro e pelo Presidente do Conselho de Ministros ( o Presidente da República ). Enquanto tal, compete-lhe determinar e conduzir a política da Nação, participar no exercício da função legislativa, quer por direito próprio relativamente às matérias que a Constituição não reserve à lei, quer por delegação temporária obtida do Parlamento em relação às matérias que a Constituição reserva à lei, e propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de projetos de lei que tenham por objeto a organização dos poderes públicos. "21

A ação do Governo é dirigida pelo Primeiro-Ministro, que assegura a execução das leis, convoca extraordinariamente o Parlamento, tem, juntamente com os membros deste, a iniciativa das leis, solicita a confiança da Assembléia Nacional e pode delegar alguns poderes de sua competência aos Ministros.

Quer dizer que, enquanto as deliberações importantes são tomadas em Conselho de Ministros, sob a presidência do Presidente da república, a sua execução cabe ao Gabinete ( composto pelo Primeiro-Ministro, Ministros e Secretários de Estado ), sob a orientação do Primeiro-Ministro.

Sobre o Chefe de Estado Francês, Duverger escreve que " a situação do Presidente da República e dos membros do Governo no sentido es-

---

21 - António José Fernandes. Os Sistemas Político-Constitucionais Francês e Alemão - Análise Comparativa. Ed. da UMinho, Braga, 1989, p 38.

trito do termo são muito diferentes, quanto à sua designação e estatuto. A independência total do Presidente da República em relação ao Governo e ao Parlamento, opõe-se à dependência do Governo relativamente ao Parlamento e ao Presidente. "22

Além disso, o Presidente da república é eleito por sufrágio universal e direto, por um período fixo, sendo reelegível; não depende do Governo nem do Parlamento para sua demissão.

E interessante destacar o que escreve Pillar Mellado Prado sobre o sistema Francês. O autor espanhol registra que " o regime Francês da Vª República nasceu com o espírito de pôr fim ao ' Parlamentarismo absoluto ', quer dizer, ao regime de Assembléia que gera inevitavelmente a confusão dos poderes em benefício do legislativo e consagra um regime parlamentar dualista como garantia máxima de estabilidade política. "23

Na França, portanto, o Governo depende do Presidente e do Parlamento. Na realidade, a nomeação dos membros do Governo é feita pelo Presidente da República. Este escolhe e nomeia o Primeiro-Ministro, que posteriormente lhe submete o nome dos Ministros e Secretários de Estado para nomeação. Mas nem o Presidente da República nem o Primeiro-Ministro são livres na sua escolha. O Governo é responsável perante a Assembléia, ou seja, deve ter a confiança desta para se manter no poder. Por consequência, o Presidente da República não pode escolher um Primeiro-Ministro que não conte com a confiança da maioria dos deputados, e o Primeiro-Ministro deve escolher os Ministros e os Secretários de Estado de acordo com a maioria da Assebléia Nacional.

O atual Parlamento Francês é composto de duas Câmaras: a Assembléia Nacional e o Senado.

Os poderes do Parlamento têm por finalidade delimitar a ação do Governo, pela aprovação das leis e do orçamento, além de fiscalizar o

22 - Maurice Duverger. Instituições Políticas e Direito Constitucional: Sistema Político Francês, P.U.F., 13 Edição, Paris, 1973, p 136.

23 - Pillar Mellado Prado. O Sistema Político da França. Ed. ECERA, Madrid, 1993, p 104.

Executivo, através de perguntas e interpelações aos membros do Governo e mediante a adoção de Moção de Desconfiança.

Ainda segundo o professor António Fernandes, sobre a capacidade de legiferação da Assembléia nacional " o poder legislativo do Parlamento encontra-se limitado pelas disposições constitucionais, que autorizam o Presidente da República a passar por cima do Parlamento pela via do Referendo, por um lado, e que reservam um estreito domínio à lei, fora da qual o Parlamento não pode agir, por outro. Daí que o direito de iniciativa dos deputados e senadores seja menos extenso que o atribuído ao Primeiro-Ministro, pois as matérias são muito mais vastas que as matérias legislativas. Além disso, os membros do Parlamento não podem apresentar propostas e emendas que impliquem a diminuição de receitas públicas ou a criação e agravamento dos encargos públicos.

"24

O sistema político Francês da atualidade é, portanto, um sistema misto, Presidencialista Parlamentarizado, onde o traço mais característico é efetivamente a amplitude dos poderes do Presidente da República em contraste com o caráter limitado do Parlamento. Entre ambos situa-se o Governo, que tem de prestar contas à Assembléia Nacional, mas que depende, na realidade, muito mais do Presidente da República, ao qual deve a sua existência, sob a autoridade do qual se reúne e delibera e a quem pode apelar para que use o direito de dissolução em caso de dificuldade perante a Assembléia. Entretanto, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo não se confundem, já que um tem competências próprias, diferentes das do outro.

---

24 - António José Fernandes. Os Sistemas Político-Constitucionais Francês e Alemão - Análise Comparativa, Editora da Uminho, Braga, 1985, p40.

## 2.2 O Sistema Parlamentarista Presidencializado Português

A Constituição da República Portuguesa define o Estado Português como um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas e no respeito e na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Portugal é um Estado Unitário, cuja Constituição prevê uma democracia representativa e pluralista.

A caracterização do sistema político de Governo português decorre do modo como está estruturado o Estado, de seus órgãos e de suas competências constitucionais. Portanto, a natureza, funcionamento e competências do Parlamento, do Governo e do Chefe de Estado e sua interação político-constitucional definem a tônica dominante do sistema político de Governo, que está subordinada ao princípio da legalidade democrática. Claro que a salvaguarda da legalidade democrática implica no estrito respeito às normas constitucionais, cabendo ao Tribunal Constitucional zelar pela constitucionalidade das normas jurídicas e dos atos emanados dos poderes do Estado.

O Parlamento português é *monocameral*, existindo uma única assembleia representativa do povo português, a Assembleia da República.

Conforme o disposto na Constituição Portuguesa, a Assembleia da República é constituída de duzentos e trinta deputados, eleitos por voto direto, secreto e universal, em distritos eleitorais geograficamente definidos em lei.

Aquí vale destacar a lição de António José Fernandes quando ao referir-se ao regimento da Assembleia da República Portuguesa, ele escreve que " nos termos do Art. 10º do Regimento da Assembleia da República, constituem poderes de cada Grupo Parlamentar ( conjunto de deputados eleitos por um mesmo partido ou coligação, criado mediante comunicação ao Presidente da Assembleia em documento assinado por seus componentes ):

a) participar das comissões em função do número dos seus membros, indicando os seus representantes nelas;

b) ser ouvido na fixação da ordem do dia e determinar a ordem do dia de um certo número de reuniões nos termos da Constituição portuguesa;

c) requerer a interrupção da reunião plenária;

d) provocar, por meio de interpelação ao Governo, até dois debates em cada sessão legislativa sobre assunto de interesse geral;

e) solicitar à Comissão Permanente que promova a convocação da Assembléia;

f) requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito;

g) exercer iniciativa legislativa;

i) apresentar moção de censura ao Governo;

j) ser informado, regular e diretamente, pelo Governo, sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público. "2º

Fez-se questão de registrar a formação dos Grupos Parlamentares para demonstrar que a concepção de atuação parlamentar em Portugal é diferente da usualmente aceita no Brasil, já que a prática de formação de blocos na Assembléia da República está institucionalizada e serve como referência para o funcionamento da mesma.

As competências da Assembléia da República portuguesa podem ser definidas em: *legislativas, financeiras, de fiscalização política e eletivas.*

As legislativas são a iniciativa das leis e dos referendos, a aprovação e discussão dos projetos de lei e na ratificação dos decre-

25 - António José Fernandes. *Os Sistemas Político-Constitucionais Português e Espanhol - Comparativo*, Lisboa, Europa Ed., 1990, p231.

tos-leis aprovados pelo Governo, a anexação daqueles que são competência exclusiva do Executivo. A Assembléia da República possui um rol de matérias sobre as quais só ela pode legislar, chamadas de competências exclusivas.

As competências financeiras da Assembléia da República portuguesa estão intimamente relacionadas com o exercício das competências legislativas e dizem respeito à aprovação dos orçamentos do estado, das leis tributárias e do sistema fiscal.

As competências de fiscalização política a Assembléia da República lusitana exerce através das interpelações orais aos membros do Governo e da formulação de perguntas escritas e apresentação de requerimentos sobre as atividades do Governo e da administração, mediante a apreciação dos relatórios de execução anuais e finais dos planos, e através da votação de moções de censura ao Governo, que exige, para ser aprovada, a concordância da maioria absoluta dos deputados no exercício da função.

As chamadas competências eletivas da Assembléia da República portuguesa dizem respeito à eleição de cinco membros do Conselho de estado, cinco membros da Alta Autoridade Para a Comunicação Social e os membros do Conselho Superior do Ministério Público por ele indicados, bem como a eleição, por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que obedecido o quorum mínimo de maioria absoluta do total, de dez juizes do Tribunal Constitucional, do Provedor de Justiça, do Presidente do Conselho Económico e Social, de sete vogais do Conselho Superior da Magistratura e dos membros dos órgãos constitucionais cuja designação seja competência da Assembléia da República Portuguesa.

O Governo da República Portuguesa é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros se houver, pelos Ministros e pelos secretários e subsecretários de Estado. O Primeiro-Ministro, os Vice-Primeiros-Ministro e os Ministros formam o Conselho de Ministros, podendo existir Conselhos de Ministros específicos, criados por lei.

A formação do Governo depende dos resultados das eleições e da iniciativa do Chefe de Estado. Assim, o Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais. Os outros membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República por indicação do Primeiro-Ministro.

O funcionamento do Executivo depende da vontade manifesta do Parlamento, através da votação do Programa de Governo e da confiança tácita ou expressa que a este concede a Assembleia da República Portuguesa.

O Governo é obrigado a apresentar o seu Programa à Assembleia da República no prazo máximo de dez dias após sua nomeação e a rejeição deste, por maioria absoluta dos deputados, implica em demissão.

Aprovado seu Programa, o Governo passa a gozar da confiança explícita do Parlamento. Isso acontece também quando é aprovado um voto de confiança por ele solicitado e da confiança tácita enquanto o Parlamento não aprovar uma moção de censura às atividades do Executivo. E claro que se for negada a confiança, o Governo fica obrigado a demitir-se.

Segundo ainda António José Fernandes, agora sobre o Executivo português, " o funcionamento do Governo obedece aos princípios da solidariedade governamental e da responsabilidade coletiva. Todos os membros do Governo estão vinculados ao Programa de Governo e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros e o Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República. Os membros do Governo são, portanto, responsáveis e solidários com a política desenvolvida pelo Executivo, embora caiba ao Primeiro-Ministro assumir pessoalmente a responsabilidade política de seu Governo perante o Chefe de Estado e o Parlamento. "26

O Chefe de Estado da República portuguesa, o Presidente da Repú-

---

26 - António José Fernandes. Os Sistemas Politico-Constitucionais Português e Espanhol - Análise Comparativa, Lisboa: Europa Editora, 1990, p 234.

blica, é eleito por voto direto, secreto e universal, e cabe a ele garantir o funcionamento regular das instituições democráticas, a unidade do Estado e ser o Comandante Supremo das Forças Armadas.

O Presidente da República Portuguesa desfruta de legitimidade democrática e goza de competências que vão muito além das funções de um mero representante simbólico da nação. A Constituição Portuguesa atribui ao Presidente da República competências de magistrado político da nação.

Essas competências dizem respeito às relações do Chefe de Estado com os outros órgãos do Estado, à prática de atos próprios de suas funções e a sua co-participação no processo legislativo e co-responsabilidade nas relações internacionais do Estado, sendo que todas são essencialmente políticas.

Segundo a Constituição da República Portuguesa, " ao Presidente compete fundamentalmente:

1. Presidir o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa Nacional;
2. Convocar extraordinariamente, dirigir-lhe mensagem e dissolver a Assembléia da República;
3. Nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e os membros do Governo;
4. Demitir o Governo e presidir o Conselho de Ministros a pedido do Primeiro-Ministro;
5. Nomear cinco membros do Conselho de Estado e dois vogais do Conselho Superior de Magistratura;
6. Dissolver os órgãos de Governo das regiões autónomas;
7. Marcar o dia das eleições do Presidente da República, dos deputados da Assembléia da república e dos deputados das Assembléias legislativas regionais;

8. Exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas;
9. Promulgar e mandar publicar as normas jurídicas e submeter a referendo quando indicado;
10. Requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação de constitucionalidade de norma jurídica;
11. Declarar o Estado de Sítio ou de Emergência;
12. Indultar e comutar penas e conceder condecorações;
13. Nomear os representantes diplomáticos;
14. Ratificar tratados, declarar guerra ou acordar a paz. "27

Considerando estes dados, o sistema político de Governo definido pela Constituição da República Portuguesa em vigor não é Presidencialista nem Parlamentarista.

E evidente que o Sistema de Governo português não se identifica com o Presidencialismo Parlamentarizado Francês: em Portugal, o Chefe de Estado não é membro do Governo, nem pode convocar o Conselho de Ministros, podendo, no entanto, presidir à reunião do Conselho de Ministros desde que solicitado pelo Primeiro-Ministro. Outras diferenças podem ser notadas em relação a outros sistemas, como é o caso da representação no Conselho Europeu, onde Portugal é representado pelo Primeiro-Ministro, enquanto outros países da União Européia, como a França, por exemplo, são representados pelo Chefe de Estado, já que seu Presidente é também Presidente do Conselho de Minsitro.

O sistema Português é caracterizado portanto como Parlamentarista Presidencializado, já que as particularidades que o tipificam pendem mais para o Parlamentarismo do que para o Presidencialismo.

---

27 - Constituição da República Portuguesa. Edições Almedina, Lisboa, Art. 247 e seguintes, 1984, p48.

Isto porém se inverte quando se passa à análise da estrutura de Governo dos municípios portugueses, onde prevalecem características de ambos os sistemas, com uma leve tendência para o Presidencialismo.

O ordenamento jurídico português que diz respeito ao município primitivamente determinava, no Art. 249 da Constituição Portuguesa que os Conselhos existentes eram os municípios previstos na Constituição e que a lei podia criar outros ou extinguir os que fossem manifestamente inviáveis. Deste princípio derivou a intenção da Constituição Portuguesa de elevar à condição de Municípios todos os Concelhos existentes na data de sua entrada em vigor - o atual mapa territorial dos Municípios portugueses tem ainda como base a reforma de 1836 - admitindo a criação de outros, quando tal se justificasse e admitindo a extinção daqueles que, por falta de meios - principalmente técnicos e financeiros - fossem visivelmente inviáveis.

Este dispositivo para criação de municípios foi utilizado apenas para a criação do Município de Amadora. Conforme destaca o professor Cândido Oliveira, " a revisão constitucional de 1982 suprimiu a referência à primeira parte do artigo - ' os Concelhos existentes são os municípios...' e remeteu-se para a lei, a criação ou a extinção dos municípios, precedendo consulta dos órgãos e autarquias abrangidas. Tal disposição constitucional mantém-se sem alterações e teve a concretização legislativa devida. "28

A lei nº11 de 1982, que trata da criação de novas autarquias locais, estabelecia a competência da Assembléia da República para legislar sobre a criação, modificação dos limites territoriais ou extinção das autarquias locais e sua preocupação era quase toda para a criação de novas freguesias, elevação de povoações a vilas e cidades, nada estabelecendo de concreto sobre os municípios. Sobre estes foi publicada a Lei-Quadro nº 142 de 18 de novembro de 1985, na qual está clara a preocupação de não criar municípios inviáveis, ou seja, com população

28 - António Cândido de Oliveira. Direito das Autarquias Locais. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p306.

e receitas diminutas.

Em Portugal não podem ser criados municípios com menos de 10.000 eleitores, uma área mínima de 30 quilómetros quadrados, um centro urbano com no mínimo 5.000 eleitores e ainda um rol de equipamentos sociais, como escolas, centros médicos, bancos, bombeiros, etc.

Atualmente estão proibidas as criações de municípios até que se terminem as discussões em torno de uma possível federação, o que a nosso ver é algo de exagerado para Portugal, um Estado diminuto em termos territoriais e sem diferenças culturais.

Como órgãos dos municípios, a Constituição Portuguesa estabelece a Assembléia Municipal (órgão deliberativo) e a Câmara Municipal (órgão executivo).

Estes órgãos são os que resultaram da 2ª revisão da Constituição Portuguesa, pois o da 1ª revisão, em 1982, ainda consagrava, a título facultativo, um órgão meramente consultivo, que o texto constitucional original de 1976 incluía como obrigatório. Era o Conselho Municipal, composto de diversos segmentos da sociedade civil.

Nem a Constituição e tampouco o Decreto-Lei nº 100, de 29 de março de 1984, que é a chamada Lei (na verdade é um decreto-lei que contou com a autorização legislativa para ser editado) que regula a organização das autarquias locais, frequentemente mencionada, em Portugal, como Lei das Autarquias Locais ou Municípios, prevêem como órgão do Município o Presidente da Câmara de Vereadores, seguindo nesta parte a tradição da legislação portuguesa na matéria e afastando-se do regime estabelecido pelo Governo de Salazar. De qualquer forma, a importância do Presidente da Câmara na administração municipal portuguesa, já que é seu Chefe, obriga que se tenha o cuidado de lhe dispensar muita atenção.

Nas eleições municipais, ou autárquicas locais, pelo método de Hondt, que segundo Fernandes é "o processo que tem a vantagem de permitir encontrar, mediante uma só operação, o número total de lugares

que cabem a cada lista. "29 Os eleitores escolhem todos os membros da Câmara Municipal, inclusive o Presidente, que é o cabeça da lista ( as eleições parlamentares em Portugal são feitas por lista, onde o método de Hondt indica quantos de cada lista se elegem, sem alterar a posição dos candidatos ) e, em princípio metade mais um dos membros da Assembléia Municipal. Os outros membros são Presidentes das Juntas das Freguesias que compõem o Município.

Sobre a Assembléia Municipal, é possível se utilizar da lição de Cândido Oliveira, que diz ser a mesma " um órgão colegial com uma composição muito especial. Tem sempre uma maioria de membros eleitos diretamente, mas tomam assento nela todos os Presidentes de Junta de Freguesia existentes no Município. Assim, em regra, para além dos Presidentes das Juntas fazem parte da Assembléia Municipal igual número de membros eleitos diretamente mais um. Dissemos, em regra, já que normalmente os municípios têm um número elevado de freguesias, que permite uma composição suficiente numerosa deste órgão de natureza deliberativa. Só quando o número de freguesias é muito pequeno, o número de membros eleitos diretamente é superior, por forma a que o órgão tenha, pelo menos, o triplo do número de membros da respectiva Câmara Municipal. "30

Assim como as freguesias são espécies de Distritos Administrativos, a Assembléia Municipal aparece como um tipo de parlamento local ( os seus membros são designados de deputados municipais) dotado de poderes deliberativos e de fiscalização de órgão executivo do Município ( a Câmara de Vereadores ). No entanto a Assembléia não elege, como vimos, nem a Câmara Municipal nem o seu Presidente, que são escolhidos pelo povo em eleições diretas, no sistema de listas, e apesar de aprovar moções de censura " a fim de permitir a formulação e divulgação de juízos negativos e reprovativos da ação da Câmara Municipal ou da a-

29 - António José Fernandes. *Ciência Política*. Ed. Escola Superior de Polícia, Lisboa, 1989, p284.

30 - António Cândido Oliveira. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p310.

tuação individual de qualquer de seus membros ", segundo o artigo 39, nº1, alínea i da Lei das Autarquias Locais, elas não determinam a queda daquele órgão ou de qualquer de seus membros. Sobre isto, Freitas do Amaral defende que " a Assembléia Municipal pode destituir a Câmara Municipal avançando principalmente dois argumentos: o primeiro é tirado do entendimento que, em Direito Público, se tem de responsabilidade de um órgão perante outro ( quando se diz que um órgão é responsável perante outro, isso significa que o segundo pode demitir o primeiro ou destituí-lo ); o segundo apóia-se nos poderes que a Assembléia Municipal tem sobre a Câmara, nomeadamente o de aprovar ou rejeitar a proposta de orçamento anual apresentada pela Câmara ( se a Assembléia não aprova o orçamento, a Câmara não poderá exercer suas funções normais e só tem duas opções ou alternativas: ou se submete à Assembléia Municipal, fazendo o que ela quer, ou tem de se demitir ).

" <sup>31</sup> Deve-se anotar que a Assembléia Municipal não legisla.

Sobre isto, Canotilho e Vital Moreira escrevem que " a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo, sob pena de ficar no vazio, deve incluir o poder de demissão do órgão executivo e de destituição de seus membros. " <sup>32</sup>

Porém, os autores citados acima concordam em suas obras que este procedimento encontra dificuldades por serem os vereadores eleitos diretamente, o que causa dificuldades perante a sociedade que os elegeu, sendo que a pouca clareza da legislação faria com que uma decisão neste sentido fosse fortemente contestada.

Sendo assim, pode-se conceber a existência de moções de censura sem o efeito consequente de demissão do Governo. E isso que acontece nos municípios portugueses.

A Câmara Municipal, apesar de ser constitucionalmente considerada, em Portugal, o órgão executivo do Município, não se parece com um

<sup>31</sup> - Domingos Freitas do Amaral. Curso de Direito Administrativo. Vol. I, Ed. Fund. Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1986, p385.

<sup>32</sup> - J. J. Gomes Canotilho & Vital Moreira. Constituição da República Portuguesa Anotada, Edição Revista, Coimbra, 1993, p 471.

Governo constituído no Parlamentarismo clássico. Não tanto por ser eleito diretamente - o Gabinete, no sistema tradicional Parlamentarista não o é -, mas por ser um colegiado eleito pelo sistema proporcional, não havendo homogeneidade política.

Não é possível comparar sequer com um Governo de coligação, pois a sua composição não resulta de um acordo, mas sim de eleições.

Cândido Oliveira, sobre o Executivo Municipal em Portugal, escreve que "eleita diretamente pelo método de Hondt a Câmara Municipal é constituída por um Presidente, que é o primeiro candidato da lista mais votada e por um número par de vereadores que varia em função do número de eleitores do respectivo município. Os municípios com mais de 100.000 eleitores têm 10 vereadores, os que têm mais de 50.000 têm 8, os de mais de 10.000 têm 6 e os com 10.000 eleitores ou menos têm 4 vereadores. "33

Continua o publicista português ensinando que "entre os vereadores é preciso, entretanto, distinguir os que exercem as suas funções em regime de permanência e aqueles que não estão sob tal regime. Os vereadores em regime de permanência são escolhidos pelo Presidente da Câmara, podendo este fixar o seu número até um limite que depende do número de eleitores e recebem remuneração em função do Presidente da Câmara respectivo. O número de vereadores em regime de permanência pode ainda ser maior se a Assembléia Municipal assim o deliberar sob proposta da Câmara Municipal. Mas, também aqui, a escolha dos vereadores pertence ao Presidente da Câmara que, se assim o entender, ainda pode optar por escolher Vereadores em regime de meio tempo, correspondendo então dois Vereadores a um Vereador em regime de permanência. O Presidente da Câmara fixa as competências dos vereadores que escolhe. "34

Sobre o Presidente da Câmara, que não é incluído como órgão municipal pela Constituição Portuguesa porquê tanto ela como a Lei das Autarquias Locais privilegiam, neste nível de Administração Pública, os

---

33 - António Cândido de Oliveira. Direito das Autarquias Locais. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p313.

órgãos colegiados sobre os individuais. Entretanto, o sistema encontrado \_ órgão colegiado executivo não homogêneo e Presidente eleito diretamente - não funcionou na prática, com o presidente assumindo um papel de importância sempre crescente, que foi acompanhado pela lei e que fez dele a primeira autoridade do Município. É compreensível esta situação se considerarmos que, além de eleito diretamente, possui entre outros poderes os de escolher os Vereadores com quem quer trabalhar e, entre estes, os de tempo integral, além de determinar as competências de cada Vereador, bem como representar o Município nos tribunais, coordenar os serviços públicos, ordenar a ocupação do solo urbano e outras tarefas próprias de Chefe de Executivo municipal.

Quanto ao sistema eleitoral dos órgãos do Município português, particularmente no tocante à Câmara de Vereadores, podemos dizer que o mesmo foge dos padrões encontrados nos países da Europa ocidental, já que não reproduz o sistema adotado nos outros níveis dos Estados.

A eleição direta da Câmara de Vereadores expressa a preocupação do constituinte português em lhe emprestar especial importância. A Câmara é o órgão de maior importância na administração municipal. Por sua vez a eleição direta do Presidente, ao contrário do que acontece com o Primeiro-Ministro no plano nacional, coloca-o em lugar de destaque na cena política municipal.

Deve-se observar que, apesar do executivo ser eleito diretamente, o é numa eleição proporcional, onde seu caminho em direção à função de Presidente da Câmara depende do desempenho de toda a lista de candidatos.

Deste modo, cria-se uma situação interessante do ponto de vista do sistema político, já que se tem o Chefe do Executivo municipal obrigado solidariamente com os demais eleitos.

### 2.3 O Parlamentarismo Puro Alemão

Para se iniciar esta parte, vale assinalar o que escreve Santiago Sanches Gonzales, quando diz que " a unidade alemã se materializou num Tratado de Unificação entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã, assinado em Berlim a 31 de agosto de 1990, em virtude do Art. 23 da Lei Fundamental de Bonn, que contemplava a possibilidade de que o âmbito territorial de vigência daquela, se pudesse estender a outras partes da Alemanha, através de um ato unilateral de adesão à República Federal, com efeito vinculativo para o povo alemão ocidental e suas instituições estatais. Com a entrada em vigor da adesão da República Democrática Alemã, a Lei Fundamental de Bonn (com as modificações introduzidas pelo Tratado de Unificação) está vigente desde 3 de outubro de 1990 nas dez antigas *Länder* da República Federal, nos novos cinco da antiga Alemanha Oriental e em Berlim unificado. "34

A lei fundamental alemã introduziu na Alemanha um Sistema de Governo Parlamentarista. Definido como órgãos de direção superior do Estado Federal, o Buntestag (Parlamento), o Bundesrat (Conselho Federal, o equivalente ao Senado Federal no Brasil), o Presidente da República Federal, o Governo Federal e o Tribunal Federal, a Constituição alemã alicerça no Parlamento a coluna principal de toda a vida política da Alemanha. Faz-se necessário, até como subsídio para o entendimento da estrutura estatal alemã, se comentar algo a respeito da sua federação, que possui importantes raízes históricas, seguindo uma evolução secular. Escreve Pillar Mellado Prado que " a Alemanha nunca foi um Estado Unitário, mas que nasceu paulatinamente e com grandes esforços da união de pequenos Estados independentes. O federalismo se manteve até a unificação da Alemanha em 1871 e sobreviveu ao império guilhermino e à República de Weimar. Sequer o III Reich, durante o qual as *Länder* pra-

34 - Santiago Sanches Gonzales. *Sistemas Políticos de Europa*. Ed Centro de Estudos Ramón Acero, Madrid, 1988, p134.

ticamente perderam toda autonomia, conseguiu apagar as peculiaridades regionais. "35

Continua o autor espanhol afirmando que " para o Tribunal Constitucional Federal, os Estados ou *Lander* são membros da Federação ou *Bund* e dotados de poder superior e não delegado pela Federação. A doutrina alemã considera unanimemente que as *Lander* não são entidades autônomas ou simplesmente administrativas, providas de mais ou menos poder de auto-Governo. Pelo contrário, os *Lander* têm um poder político originário que fundamenta sua capacidade constituinte, com as limitações previstas no Art. 28 da Lei Fundamental de Bonn. "36

O modelo constitucional alemão coloca o Bundestag no centro da vida política da Alemanha, definindo um sistema parlamentar puro.

Composto de 496 deputados, eleitos por todos os cidadãos que tenham completado 18 anos e por um período de 4 anos, o Bundestag exerce quatro tipos de funções fundamentais: legislativa, eleitoral, de controle e de integração.

Quem exerce a função legislativa é o Parlamento - o Bundestag - juntamente com o Conselho Federal - o Bundesrat, que é composto de representantes dos governos das *Lander* -, aos quais compete aprovar as leis, apresentadas pelos deputados, ou por iniciativa do Governo Federal.

Apesar da intervenção do Bundesrat, a última palavra na aprovação das leis cabe ao Bundestag. Como escreve Henri Menudier " um projeto de lei de origem governamental é enviado ao Bundesrat para que emita sua opinião, durante três semanas, regressando ao Governo, que o transmite ao Bundestag. Produz-se o mesmo processo para uma proposta do Bundesrat: envio ao Governo para que emita sua opinião e, em seguida, é transmitida ao bundestag. Seja qual for sua origem, as leis sofrem três leituras perante o Bundestag: a primeira enseja um curto de-

35 e 36 - Pillar Mellado Prado. O Sistema Político da Alemanha. Ed. ECERA, Madrid, 1993, 203p.

bate e o envio do texto a uma comissão, a segunda permite um debate pormenorizado, com emendas e votos artigo por artigo e a terceira leitura provoca um novo debate geral e termina com o voto final. Se a lei é aprovada, é transmitida ao Bundesrat e se esse a aprova, vai para a assinatura e aprovação do Presidente da República. Em caso de rejeição pelo Bundesrat, existem duas possibilidades. Se não é requerida a aprovação do Bundesrat, o Bundestag pode rejeitar a oposição do Bundesrat com outra votação que, conforme estabelecido, deverá reunir a maioria de dois terços do Bundestag. "37

Entretanto, a Lei Fundamental estabelece que a regulamentação de uma série de matérias necessita da aprovação do Bundesrat. A maior parte das vezes são casos em que a federação pode intervir na administração dos *Länder* ou influir na relação dos *Länder* com a Federação. Quando um projeto-de-lei diz respeito aos interesses dos *Länder*, é preciso verificar se a Constituição não exige a aprovação do Bundesrat.

Para superar os conflitos entre o Bundestag e o Bundesrat, existe uma comissão de mediação entre estes dois órgãos composta por 11 membros de cada um deles. Embora as propostas desta comissão não signifiquem a posição oficial de nenhuma das duas casas, alguns autores falam na existência de um poder muito grande exercido por essa representação, chegando a se falar em "super-parlamento" ou mesmo em "terceira câmara".

A competência legislativa do Parlamento e o respectivo processo revelam um certo equilíbrio entre a Federação e os *Länder* e a inegável vontade dos constituintes alemães em preservar a tradição federativa daquele país.

Sobre isso, Helmut Schneider relata que "a função eleitoral exerce-a o Bundestag ao designar o Chefe de governo, ao participar das

37 - Henri Menudier. A Vida Política na Alemanha Federal. Edições Rolim, Lisboa, 1980, 367p.

eleições do Chefe de Estado e dos juizes do Tribunal Constitucional Federal, ao escolher os representantes da Alemanha na Assembléia Consultiva do Conselho da Europa e ao eleger os membros da Comissão de Defesa do Bundestag. "38

O Chefe de Governo Federal ou Chanceler Federal como é chamado o Primeiro-Ministro na Alemanha, é eleito pelo Bundestag, como prevê o art. 63 da Lei Fundamental de Bonn, a Constituição da Alemanha, em três fases distintas. Sobre isto, é importante registrar o que escreve Fernandes, quando diz que " em primeiro lugar, o Presidente da República Federal propõe um candidato a Chanceler à votação do Bundestag, sem prévio debate. Se o candidato proposto não obtiver os votos favoráveis da maioria dos membros do Bundestag, este poderá eleger, por mais da metade de seus membros, nos catorze dias imediatos, um Chanceler Federal. Se neste prazo não se realizar a eleição do Chefe de Governo, efetuar-se-á de imediato uma nova votação, sendo eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos. Neste caso, o Presidente da República só é obrigado a nomeá-lo Chanceler, se tiver obtido a maioria dos votos dos membros do Bundestag, o que é bastante difícil. Se obtiver apenas maioria relativa dos votos dos deputados, o Presidente da República Alemã tem a faculdade de, no prazo de sete dias, o nomear Chanceler ou dissolver o Bundestag, fato que implica a convocação de novas eleições. "39

Os outros membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República por proposta do Chanceler Federal. Normalmente o Chanceler divulga os nomes de seus futuros Ministros durante o processo de aprovação de seu nome pelo Bundestag. Por isso todo o Governo recebe sua legitimidade democrática do Parlamento. O Bundestag só pode levar o Chanceler à demissão se aprovar uma moção de desconfiança construtiva, como aconteceu com Helmut Schmidt em 1982, quando o Bundestag aprovou

38 - Helmut Paul Schneider. Democracia e Constituição. Ed. CEC, Madrid, 1993, 203.

39 - António José Fernandes. Os Sistemas Político-Constitucionais francês e Alemão - Análise Comparativa. Editora da UMinho, Braga, 1989, 199p

moção contrária e elegeu Helmut Kohl para Chanceler com 256 votos contra 235.

O Presidente da República Federal da Alemanha é eleito por um colégio eleitoral - Congresso Federal - para um mandato de cinco anos.

O Congresso Federal é um órgão específico que se reúne apenas para a eleição do Presidente da República. Convocado e presidido pelo Presidente do Parlamento, o Congresso é composto pelos membros do Bundestag e por igual número de membros eleitos pelas representações populares dos *Länder* segundo os princípios da eleição proporcional (representação no Bundestag).

Para a eleição do Presidente da República, segundo Juan Cotarelo, "realizar-se-ão, no máximo, três eleições. Se nas duas primeiras nenhum candidato obtém os votos da maioria dos membros do Congresso federal, procede-se a uma terceira votação, sendo eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos expressos." <sup>40</sup>

Sobre o Município alemão esua característica de unidade federada, como acontece no Brasil, dada a satisfação de todos os itens necessários para este enquadramento, apesar da não existência de Uma Lei Orgânica do Município a exemplo do que acontece entre nós após a Constituição de 1988, é importante ressaltar o que ensina Cândido Oliveira, quando escreve que "serve ainda hoje de diretriz uma sentença do Tribunal Federal Constitucional nos termos da qual 'assuntos da comunidade local são apenas aqueles que radicam na comunidade local ou têm com ela uma relação específica e por esta comunidade podem ser executados sob responsabilidade própria' (BVfGe,8,134). Por virtude da configuração assim estabelecida da garantia da autonomia municipal, os Municípios deixam de ter competência para administrar aqueles assuntos que, por razões técnicas ou outras, deixaram de ter um âmbito local ou de ser convenientemente resolvido a esse nível. Assiste-se aliás, ho-

40 - Juan Cotarelo. In *Revista de Derecho Político*, artigo "A Unificação da Alemanha", Madrid, 1992, 134p.

je, a um fenômeno generalizado de caráter local (Entortlichung) de muitos assuntos. "41

Pertence à essência da autonomia municipal, tal como está na Lei Fundamental de Bonn, a escolha dos órgãos municipais por força de eleições gerais, diretas, universais e secretas. Esta forma de escolha dos órgãos máximos do Município confere-lhe legitimação democrática e atestam a sua independência em relação aos órgãos da administração central.

Podemos citar Jean Riveró, para quem " é importante ter em conta que a autonomia local, na Alemanha, existe dentro de um Estado Federal, colocando-se assim o problema das relações entre as autarquias locais, especificamente o Município, o Estado (*Lander*) e o Estado Federal (*Bund*). Ora, neste aspecto, tem-se entendido que os municípios (*Gemeinden*) bem como as demais pessoas coletivas federais dotadas de autonomia (*Landkreisen*) fazem parte da estrutura organizacional do Estado Federado (*Land*). Por sua vez, a doutrina largamente dominante entende também que a matéria 'Direito Local' (*Kommunalrecht*) é da competência do *Lander* por não estar reservado ao Estado Federal no sistema de repartição de competência estabelecido pela Lei Fundamental de Bonn. Desta forma, só excepcionalmente o Estado Federal teria competência para intervir no domínio do direito local, cabendo-lhe sempre, porém, velar pelo respeito da garantia de autonomia consagrada na mesma Lei Fundamental de Bonn. "42

Nada mais adequado, em se considerando o sistema alemão de Governo e sua repercussão no Município, do que ressaltar, comparativamente, a especificidade do modelo brasileiro, o qual traduz, apesar da oposição respeitável de alguns doutrinadores, a triplíce repartição federativa no Brasil. Não se percebe, estudando os diversos tipos de Sistemas

---

41 - António Cândido Oliveira. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra editora, Coimbra, 1973, 384p.

42 - Jean Riveró. *As Competências do Poder Local nos Países Europeus*. *Revista de Administração Pública*, ano IV, n. 14, Lisboa, 368p.

de Governo em outros países, qualquer deles que se assemelhe ao Brasil em termos de autonomia real dos municípios.

A previsão da Constituição Federal do Brasil que possibilita a aprovação de Lei Orgânica própria pelos municípios é o grande fator diferenciador de nosso modelo de federação em relação a outros.

### III CAPITULO

O PARLAMENTO E O GOVERNO MUNICIPAL EM PAISES QUE ADOTAM O PARLAMENTARISMO E SEUS SISTEMAS POLITICO-ELEITORAIS. ABORDAGEM COMPARATIVA.

#### 3.1 O Parlamento Municipal.

Os parlamentos locais, chamados conselhos, assembléias ou câmaras, possuem distintos perfis se apelarmos à comparação dos diversos sistemas até aqui abordados e outros que sirvam apenas para a caracterização de detalhes importantes à formação do modelo nos capítulos posteriores.

As representações legislativas e deliberativas dos países que adotam Sistemas de Governo parlamentaristas, mesmo que com algumas características presidencialistas, nos dão uma idéia muito adequada de como os princípios do Governo de Gabinete permeiam as estruturas locais de poder.

Os parlamentos municipais - podemos assim chamá-los pela abrangência do termo - nos países parlamentaristas têm uma firme atuação na escolha do executivo municipal. Não é comum encontrar-se exemplo de Governo Local sem a confiança da maioria dos parlamentares, numa clara economia de esforços para a aquisição de maioria após a formação ou eleição do Governo.

A eficiência dos governos locais está muito ligada ao apoio que este recebe no respectivo parlamento.

A França, por exemplo, trouxe seu parlamentarismo misto nacional com várias características presidencialistas para o exercício de um parlamentarismo misto de predominância parlamentarista no Município.

As modificações sofridas na aplicação do modelo local francês são objeto de estudo e portanto relativamente bem especificadas por

Cândido Oliveira escreve que " ainda pela reforma de 1982, operou-se uma importante modificação ao nível de Departamento, pois o Prefeito deixou de ser o respectivo órgão executivo. Com efeito, manteve-se o Conselho Geral como órgão deliberativo e o órgão executivo passou a ser o Presidente do Conselho Geral, eleito pelos membros deste Conselho. Existe ainda um Bureau formado pelo Presidente do Conselho Geral e 4 a 10 Vice-Presidentes eleitos por aquele mesmo conselho. "43

Continua Cândido Oliveira enfatizando que " quanto aos órgãos do município manteve-se o Conselho Municipal eleito pelo sufrágio universal direto e com o número de membros variando de 9 a 69, em função do número de habitantes do município. Igualmente manteve-se o ' Maire ', eleito pelo Conselho Municipal de entre seus membros, e com a dupla qualidade de órgão do município e representante do Governo. A ' municipalité ' é formada pelo ' Maire ' e por adjuntos eleitos pelo Conselho Municipal, tendo em conta o número de membros deste Conselho. De notar que os adjuntos só exercem as funções que lhes forem delegadas pelo ' Maire '. "44

Em Portugal, como já vimos quando tratamos do sistema parlamentar misto português, a Assembléia Municipal é o órgão deliberativo, sem nenhuma função legislativa, mas é sem dúvida ela quem exerce a fiscalização externa ao executivo, que naquele país é composto pelo Presidente da Câmara de Vereadores e pelos Vereadores. É importante destacar que há nos municípios de Portugal uma bem elaborada fórmula para definição do Governo, mesclando eleições proporcionais e funções executivas. O sistema de listas proporcionais, como já anotamos, faz com que o cabeça da lista seja responsável perante a maioria.

Já a Constituição espanhola de 1978 alterou profundamente o sistema político municipal na Espanha se comparado ao período do General Franco. Foi estabelecido um Estado dotado de Comunidades Autónomas

-----  
43 e 44 - António Cândido de Oliveira. Direito Das Autarquias Locais. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p154.

(Estados Federados), com autonomia plena e consagrou expressamente a autonomia municipal, caracterizando os municípios, pode-se dizer, como partícipes da federação espanhola. Num grau de participação menor do que o que tem o Município brasileiro, porém maior que na maioria dos outros países.

O " Ayuntamiento " é o órgão encarregado da administração e do Governo municipal na Espanha, sendo este formado pelo " Alcaide " e pelos " Concejales ", estes últimos em número que varia entre 5 e 25 e são eleitos diretamente pela população eleitora e que formam o " Consejo Pleno". Dentre os " Concejales " é eleito o " Alcaide ", que administra e governa em nome do " Pleno".

Nos municípios de mais de 5000 habitantes existe um órgão assessor do " Alcaide " chamado Comissão de Governo, constituído por, no máximo, um terço dos componentes do " Ayuntamiento ", nomeado pelo " Alcaide ", nomeações estas que deverão ter aprovação posterior do " Pleno".

Na Itália, o Parlamento Municipal é o Conselho Municipal, muito parecido com a Câmara de Veradores do Brasil, é eleito por quatro anos, com 12 a 60 membros. A organização local italiana surpreendentemente, após as reformas de 1992 e 1993, ganhou características presidencialistas, já que o Chefe de Governo não é o eleito pelo Conselho e a ele não deve confiança.

A autonomia local alemã não tem preocupação com o aspecto legislativo, que é suprido pelo correspondente da *Lander*. Os municípios não têm poder legislativo, a exemplo do que acontece em Portugal e na maioria dos países cultos da atualidade, e só gozam de competências administrativas sobre os assuntos locais. A figura da delegação é fundamental na relação do *Lander* com o Município na Alemanha.

Cabe abordar alguns aspectos do Governo Local da Bélgica, no que se refere a seu parlamento, este sim muito próximo da Monarquia parlamentar adotado em nível nacional naquele país.

O Conselho Municipal é o órgão parlamentar municipal na Bélgica e é formado por 7 a 55 membros, dependendo do tamanho do município, eleitos pelo povo de forma direta, universal e secreta. Seus membros são chamados de conselheiros municipais.

Do Conselho Municipal são escolhidos o *Burgomestre* e os *Echevins*, que devem contar com a confiança deste para continuarem governando. São o Prefeito e seus Secretários no sistema brasileiro, só que com responsabilidade política perante o parlamento. Na Bélgica o Chefe de Estado, o Rei, participa ativamente da escolha do Governo Municipal, tendo por prerrogativa a escolha do Burgomestre entre os membros do Conselho.

Vale acrescentar que uma lei de dezembro de 1975 reduziu drasticamente o número de municípios na Bélgica de 2359 para 589, o que foi considerado uma verdadeira revolução. O caráter incipiente da maioria dos municípios, falta de pessoal qualificado e meios financeiros para atender às exigências locais e a pequena população foram determinantes para essa providência de reforma territorial.

Para concluir esta parte, devemos considerar o que escreve Luis Morell Ocaña, quando assinala que "devemos ter em conta que nos deparamos, neste campo, com uma relação entre os municípios e o Estado federado caracterizado por uma tendência constante deste, na sua veste de Estado-Administração, para dominar aqueles. Toda luta pela autonomia vai ter como finalidade definir espaços de liberdade para os municípios de tal forma que se possa dizer que estes não são meras extensões territoriais daquele. A afirmação da autonomia vai fazer-se pela entrega aos municípios da administração dos assuntos locais, ficando a cargo do Estado federado apenas os assuntos de interesse regional. A intervenção deste só vai ser admitida para ver se a lei está sendo cumprida e se estão sendo considerados os interesses que ultrapassam o âmbito local." <sup>45</sup>

-----  
45 - Luis Morell Ocaña. *La Administración Local*. Ed. Tecnos, 3 Edición, Madrid, 1984, p297.

### 3.2 O Processo Eleitoral em Países de Sistema Parlamentar.

Nos países que adotam o Parlamentarismo, as eleições são feitas basicamente através de três tipos de sistema eleitoral, se reproduzindo ou influenciando os métodos de escolha política nos municípios.

Para a posterior proposição de um modelo parlamentarista para o Município brasileiro, se faz necessário abordar cada um dos tipos, até porque pretendemos que seja possível distritalizar o voto proporcional.

Duas correntes de pensamento têm se confrontado historicamente sobre este tema. Uma delas defende as eleições proporcionais, de modo a assegurar representação aos diversos grupos minoritários da sociedade e outra que defende a eleição majoritária, argumentando que a lei da maioria é uma destas coisas simples que são aceitas rapidamente.

Para os países que adotam somente o voto proporcional, a hipótese de eleições majoritárias para funções parlamentares é, até certo ponto, incompreensível. Mesmo que as eleições para o Senado da República no Brasil aconteçam em um só turno e de forma majoritária. O que não existe entre nós é a eleição para deputados com voto distrital majoritário.

Atualmente, a flexibilidade das duas formas de eleição, permite que entre elas se estabeleça formas intermediárias ou sistemas de voto misto. Daí que em alguns países parlamentaristas se utilizem, para a escolha de seu parlamento, do voto majoritário. Outros do voto proporcional. E alguns recorram ao sistema misto.

#### 3.2.1 - O Voto Majoritário

O voto majoritário segue um método pelo qual o candidato mais votado é considerado eleito.

E possível que a eleição seja para uma única vaga (uninominal) ou para várias vagas (plurinominal), que normalmente se agrupam por listas.

O voto majoritário pode acontecer em um ou dois turnos. Em um só turno, onde o candidato mais votado, simplesmente, é o eleito. Em dois turnos, só são eleitos no primeiro turno aqueles que tenham obtido mais da metade dos votos válidos. Nos distritos em que nenhum candidato obtiver, no primeiro turno, mais da metade dos votos, será feita uma nova eleição entre os dois mais votados do primeiro turno. O mais votado é o eleito.

Como notaram Cotteret e Emeri " o voto majoritário de dois turnos deixa que o eleitor expresse claramente a sua escolha no primeiro turno, permitindo aos partidos que se reagrupem no segundo: no primeiro turno se escolhe e no segundo se elimina. "46

Uma característica comum aos processos de voto majoritário é que estes permitem apenas a representação parlamentar de uma parte do eleitorado de cada distrito, muitas vezes minoritária. Ao ser eleito em cada distrito eleitoral exclusivamente o candidato que obtiver a maior percentagem de votos, exclui-se a representação dos que saíram vencidos das eleições. Sobre isto Fernandes escreve que " pode acontecer ( e ja' aconteceu de fato) que um partido, que globalmente obteve menor percentagem de votos, se encontre majoritariamente representado no Parlamento. Esta situação verificou-se na Grã-Bretanha, nas eleições de 1951 e de 1974, como se pode verificar no quadro seguinte. "47

Resultados obtidos pelo Partido Trabalhista e pelo Partido Conservador da Grã-Bretanha, em 1951, 1964 e 1974.

Data das eleições	Partido Trabalhista		Partido Conservador	
	% dos votos	Lugares	% dos votos	Lugares
1951	48,8	295	48,0	321
1964	44,1	301	43,4	304
1974	37,2	301	38,2	296

### 3.2.2 Voto Proporcional

O princípio básico da representação proporcional consiste em ga-

46 - Jean Marie Cotteret e Claude Emeri. Os Sistemas Eleitorais, Ed. Livros do Brasil, Lisboa, 1979, p324.

47 - António José Fernandes. Ciência Política. Ed. Escola Superior de Policia, Lisboa, 1989, p234.

rantir a cada partido ou coligação de partidos um número de representantes proporcional ao seu desempenho eleitoral.

Ao contrário do que acontece com o voto majoritário, a representação proporcional pressupõe listas ou legendas/relações de candidatos onde os eleitores fazem sua escolha. Em alguns países é possível se estabelecer qual o lugar da lista para cada candidato. O eleitor, além de votar, escolhe os lugares dos candidatos na lista. Com o voto proporcional sem lista, os votos no candidato determinará qual a colocação que ele alcançou em seu partido ou coligação, com as vagas obtidas sendo distribuídas entre os mais votados.

Portanto, na representação proporcional todos os votos ajudam a eleger a representação do partido ou coligação no Parlamento, já que o total de votos do partido ou coligação é que, dividido pelo coeficiente eleitoral - que é o número de votos válidos dividido pelo número de vagas no Parlamento -, determine o número de cadeiras para cada partido ou coligação.

### 3.2.3 - Voto Misto

Desde o início do século XX até a metade da década de 40, a eleição majoritária foi perdendo espaço para o sistema proporcional, com exceção dos países anglo-saxônicos. Após a segunda grande guerra, começaram a surgir os primeiros movimentos de oposição ao sistema eleitoral proporcional, que resultaram, em alguns casos, na volta do sistema majoritário ( a exemplo da França em 1958 ) e em outros na adoção do sistema de voto misto.

O voto misto, segundo a maioria dos autores, pode ser dividido em três grupos, que são:

a) - voto misto de predominância majoritária;

E utilizado no Japão, inspirado no sistema Inglês de um só turno. Consiste em eleger vários deputados em cada distrito eleitoral por voto unipessoal (em um só candidato), sendo eleitos os candidatos que estão na cabeça da lista. Os partidos não são obrigados a apresentar

tantos candidatos quanto os lugares a preencher, o que os coloca em uma situação delicada. Sobre o sistema japonês, Lapierre escreve que " no caso de um partido apresentar demasiados candidatos, pode haver uma repartição de votos entre eles e não ser um único eleito; no caso de um partido não apresentar número suficiente de candidatos, os que são eleitos arriscam-se a disporem de um excesso de votos que talvez permitisse a eleição de mais um; "48

b) - voto misto de predominância proporcional;

Adotado na França entre 1951 e 1958 e atualmente utilizado na Irlanda com o nome de " voto único transferível " ou sistema de *Hare*, traduz-se numa combinação de voto proporcional e majoritário, dando grande liberdade ao eleitor. O princípio do sistema de *Hare* consiste no seguinte: é eleito todo candidato cujo número de votos ultrapasse o coeficiente retificado (este é obtido dividindo os votos dados pelo número de vagas a preencher mais um, acrescentando-lhe depois uma unidade), sendo os votos excedentes transferíveis para outro ou outros candidatos, conforme as preferências manifestadas. Significa que em cada distrito pode haver um número de lugares a preencher e cada eleitor dispõe de apenas um voto. Entretanto este voto é transferível em função das preferências indicadas no boletim, se o seu candidato obtiver mais votos do que o necessário para ser eleito, ou se o seu candidato estiver entre os que obtiverem menor número de votos;

c) voto misto equilibrado;

Este processo atribui importância igual aos métodos majoritário e proporcional. É adotado na Alemanha, onde metade do Parlamento - o Bundestag - é eleita por voto majoritário distrital em um só turno e a outra metade é eleita segundo o método de *Hondt* por lista de candidatos que podem ser votados em todo *Lander*.

Cada eleitor dispõe de duas cédulas de votação: uma para expressar a sua escolha a favor de um candidato no distrito e outra votar no

48 - Jean William Lapierre. *Análise dos Sistemas Políticos*. Ed. Rolin, Lisboa, 1980, p163.

candidato " estadual ", que pode receber votos em todo *Lander*.

Segundo Murillo, " este processo, frequentemente denominado como representação proporcional personalizada, pode conduzir a uma multiplicação de partidos representados no Parlamento. Para evitar este risco, foi adotado, em 1956, um princípio segundo o qual um partido só pode se beneficiar da representação proporcional se tiver obtido 5% dos votos em toda Alemanha ou no mínimo de três mandatos diretos. "49

O quadro mostrado a seguir traz os diversos sistemas eleitorais e suas variações e os países onde são adotados.

Tipos de Sistema Eleitoral	Variantes	Países Onde Existem
Sistema de Voto majoritário	.de um turno	- Grã-Bretanha e outros anglo-saxôn.
	.de dois turnos	- França
Sistema de Voto Proporcional	. Segundo o método de Hondt*	- Bélgica, Portugal e Espanha
	.Segundo o método de Saint-Lague**	- Dinamarca, Noruega e Suécia
	.Segundo o método de Hangenbach-Bischof***	- Suíça, Grécia e Luxemburgo
	.Segundo os restos maiores****	- Holanda e Itália
Sistema de Voto Misto	.de predominância majoritária	- Japão
	.de predominância proporcional	- Irlanda
	.equilibrado	- Alemanha

49 - Pablo Lucas Murillo et alii. *Sistemas Políticos Contemporâneos*. Ed. Teide, Barcelona, 1984, p213.

\* - O método de Hondt foi adotado pela lei belga de 1899 e consiste em dividir-se os votos obtidos de cada lista por 1,2,3,4,n, representando n o número de lugares a preencher. Os resultados obtidos por esta operação são ordenados em seguida por ordem decrescente, até o número de deputados a eleger. O último número da lista assim ordenada chama-se "repartidor", e é diferente do quociente eleitoral de outros sistemas, já que dividindo os votos alcançados por cada lista por este número "repartidor" obtém-se diretamente o número de lugares que cabe a cada partido.

\*\* - O método de Saint-Lague ou sistema de Udda segue mecanismo idêntico ao de Hondt, procurando corrigir este no sentido de uma proporcionalidade mais aproximada entre o número de eleitos e a quantidade de votos obtida por cada partido. Para tanto, introduz-se um pequeno pormenor, que consiste em dividir os votos obtidos por cada lista por algarismos ímpares, começando-se por 1,4, isto é, divide-se aqueles resultados por 1,4 3,5,7,n e não por 1,2,3,n como acontece no método de Hondt. Este mecanismo faz baixar o número "repartidor", permitindo deste modo uma representatividade mais equitativa e, por conseguinte, mais justa. Este método vem sendo utilizado desde de 1952 nos países escandinavos: Dinamarca, Noruega e Suécia.

\*\*\* - O método de Hagenbach-Bichof, consiste em acrescentar uma unidade a mais ao número de lugares a preencher, a fim de baixar o coeficiente eleitoral de forma que todos os lugares sejam distribuídos ao dividir-se os votos obtidos por cada lista pelo respectivo quociente.

\*\*\*\* - O cálculo pelos Restos Maiores consiste em dividir, numa primeira fase, o número de votos em cada distrito eleitoral pelo número de lugares a preencher, obtendo-se o quociente eleitoral, e dividindo-se em seguida o número de votos obtidos por cada partido pelo

respectivo coeficiente eleitoral. Esta operação permite atribuir alguns lugares aos partidos que alcançaram um número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral. Depois os partidos que tiverem os restos maiores ficarão com as vagas restantes.

Sobre a repercussão dos diversos sistemas de voto sobre os partidos, o que tem íntima ligação com a eficiência do Governo por ser seu canal de ligação com a sociedade e seu papel preponderante no Parlamentarismo, pode-se reproduzir o que escreve Duverger, que formula as seguintes afirmações:

" 1. O sistema do voto majoritário com um só turno coincide com o bipartidarismo e favorece uma grande centralização na organização dos partidos políticos;

2. O sistema de voto majoritário de dois turnos tende para um sistema de muitos e independentes partidos, e favorece as grandes coligações de partidos;

3. O voto proporcional tende para um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes uns dos outros e favorece as cisões nos partidos existentes. "50

Durante o desenvolvimento deste trabalho vai-se apresentar uma proposta de voto distrital proporcional no Município, daí a imperiosa necessidade de se conhecer os diversos sistemas de voto existentes em países parlamentaristas.

Nos municípios são reproduzidos os métodos adotados no nível nacional, o que faz com que este estudo sirva de base ao estudo do desenvolvimento do Parlamentarismo no Município.

50 - Maurice Duverger. Ciência Política - Teoria e Métodos, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976, p248.

O MUNICIPIO BRASILEIRO

4.1 - O Sistema de Governo dos Municípios Brasileiros Durante os Períodos Parlamentaristas.

O Título LXVI do livro I das Ordenações Filipinas bem como outras normas posteriores regularam, até o Império, a organização dos municípios em Portugal e no Brasil.

Essa antiga organização foi substituída pela Constituição Imperial e pela Lei de 01 de outubro de 1828, que instituiu o nosso regime municipal. Dentro desta perspectiva, o Município é apenas uma divisão administrativa. Por mais que se queira vincular a criação dos municípios com a descentralização administrativa no Império, não existe hipótese de se chegar a esta conclusão.

Ao descentralizar timidamente as funções de Governo para as Províncias, o Império colocou nas mãos das mesmas as decisões que tocassem aos municípios.

A Constituição imperial já garantia, no seu art. 167 e seguintes, as eleições para as Câmaras Municipais, o que impediu que, em 1835, fosse aprovada uma lei prevendo que os Prefeitos Municipais seriam nomeados. Themistocles Brandão Cavalcante sobre isso assinala que " durante o Império, apesar do combate à lei de 1828 e às múltiplas tentativas de reforma no sentido de uma maior autonomia política, aquela lei atravessou todo o regime monárquico com poucas modificações. " <sup>51</sup>

Durante o período parlamentarista de 1961 a 1963, também não se notou preocupação especial com o Município.

51 - Themistocles Brandão Cavalcante. Teoria do Estado. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p256.

O próprio Ato Adicional, que implantou o Parlamentarismo, nada trazia sobre a reprodução deste sistema de Governo nos municípios.

Não era, portanto, obrigatória a extensão do novo regime aos municípios, que já tinham alguma autonomia.

O Ato Adicional, em seu artigo 24, ao se referir à adaptação das Constituições estaduais ao sistema parlamentar, não fez nenhuma referência ao Município. No projeto do Deputado Raul Pilla, um dos grandes entusiastas da idéia do Parlamentarismo para o Brasil, o Parlamentarismo também é estendido aos governos locais.

Sobre esta questão, faz-se mister incorporar a este trabalho as impressões de Ataliba Nogueira, para quem é " 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 raia até pelo ridículo. E qual seria a função do Prefeito neste quadro esdrúxulo? Ter-se-ia que enveredar para as referidas emendas do Deputado Raul Pilla: eleição direta dos Vereadores e mediante o voto da Câmara a do Prefeito (art. 32,4º). E a possibilidade de reeleições sucessivas do Prefeito (art. 32,2º). "52

Deve-se considerar que quando foram exarados esses pareceres, vivia o Brasil sob a égide da Constituição de 1946, que apesar de extremamente democrática, não tinha entre suas maiores preocupações a autonomia política dos municípios, tanto que o próprio professor Ataliba Nogueira, no mesmo artigo diz que " Presidencialismo e Parlamentarismo são regimes de Governo do Estado. Município não é Estado. "53

---

52 e 53 - Ataliba Nogueira in Estudos e Comentários. RDP, Julho/ Setembro de 1991, São paulo, p174.

Não tinha o Município, *status* de Estado na década de 60. Com a Constituição de 1988, como vimos antes e apesar da oposição de alguns autores, nossos municípios ganharam o último elemento que lhes faltava para poderem ser considerados *Entes Federados*, a autonomia para se organizarem politicamente. Com o fim das leis orgânicas aprovadas pelas Assembléias Legislativas de cada Estado Federado e com esta competência passando a ser das Câmaras de Vereadores, por força do art. 29 da Constituição Federal Brasileira, é certo que, mesmo limitados pela Lei Magna, a exemplo dos Estados Federados, os Municípios passaram a ser um terceiro nível federal.

#### 4.2 - A Estrutura Autônoma Atual do Município Brasileiro.

A atual estrutura do Município brasileiro é tratada com notado entusiasmo por Celso Bastos, ao afirmar que " O Município brasileiro é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo texto constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a esfera federal, a estadual e a municipal. A semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual, para que seja efetiva, pressupõe ao menos um Governo próprio e a titularidade de competências privativas, Nos artigos 29 e 30 a Constituição Federal assegura os elementos indispensáveis à autonomia municipal. "54

Antes da promulgação da Constituição de 1988, Flávio Collaço já se manifestava sobre o caráter autônomo dos municípios, escrevendo que " é errada, mesmo em face do Direito Constitucional vigente no Brasil, a atribuição que se arroga aos Estados Federados de organizar os municípios. "55

As lições do professor Hely Lopes Meirelles consubstanciam as posições daqueles que entendem ser o Município uma unidade autônoma e permitem maior robustez à proposta de se considerar o Município brasileiro um *Ente Federado*, com todas as prerrogativas inerentes desta condição, inclusive com a possibilidade de se reivindicar para ele um tratamento tão exclusivo como o que têm os outros níveis da federação em nosso país. É ponto fundamental para se sustentar que a eficiência maior ou menor dos Governos municipais tem vinculação direta com o sistema adotado para a formação destes governos. Escreve o publicista que " o Município brasileiro é entidade estatal integrante da federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federati-

54 - Celso Ribeiro Bastos. Curso de Direito Constitucional. Ed. Saraiva, São Paulo, 1989, p276.

55 - Flávio Roberto Collaço. O Município na Federação Brasileira, Editora da UFSC, Florianópolis, 1982, p99.

vo, constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular de nosso Município é que resulta sua autonomia *politico-administrativa*, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os municípios são circunscrições territoriais *meramente administrativas*. "56

Continua Meirelles destacando que " a autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República, para todos os assuntos de seu interesse local (art.30) e se expressa sob o triplice aspecto: *político* ( composição eletiva do governo e edição de normas locais), *administrativo* (organização e execução dos serviços públicos locais) e *financeiro* (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais). "57

Atualmente os municípios respondem por grande parte dos serviços públicos prestados pelo Estado à sociedade. Pode-se arriscar dizer que foram os municípios que até agora sustentaram politicamente o Brasil, que estaria numa situação de irrevogável desorganização social não fosse pelo desempenho dos governos locais. Principalmente com a reforma tributária desconcentradora da Constituição de 1988.

Portanto, a nosso ver, nada mais indicado, mais pertinente, que se tratar de estudar e propor, para o debate jurídico-político, um modelo de Governo municipal para o Brasil que tenha como objetivo a melhoria do desempenho da administração pública local. Para isso vai-se propor a adoção de princípios parlamentaristas neste nível de organização governamental.

Não é possível a sociedade não contar com instrumentos eficientes de controle político dos Governos municipais. Não tem sentido a impossibilidade da demissão, a qualquer tempo, do Governo incompetente ou a recondução do bom Governo. Vamos além, pois um Governo eficiente num mandato, pode se tornar materialmente ineficiente no imediatamente posterior. E diferente da simples possibilidade de reeleição. O que se

56 e 57 - Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, ps 663 e 664.

quer é a constante cobrança da responsabilidade política perante os representantes da comunidade local.

Existem, atualmente, as condições ideais para esta discussão, já que os municípios ganharam, como já se disse, *status* privilegiado na Carta Magna de 1988.

Para não se pender para um só lado, vamos ao que escreve José Nilo de Castro, que a certa altura, para justificar sua oposição à tese de serem os Municípios atualmente *Entes Federados*, escreve que " ainda mais, sem Estados-membros não há o que se falar em Federação. Sem Municípios, não se pode falar o mesmo. "58

Mas esquece de escrever o ilustre publicista que os Estados-Federados têm relação orgânica com os Municípios, não podendo subsistir sem estes. Há atividades as quais o Estado Federado não teria condições de desenvolver. Mesmo que as tivesse, não poderia diversificar tanto sua atuação a ponto de atender à enorme gama de especificidades resultantes do processo de elaboração da Lei Orgânica do Município - não mais dos Municípios -, quando cada um deles tratou de consignar suas necessidades e propostas, de forma tão particular como peculiar. Basta notar as atribuições dos Municípios estabelecidas na Constituição Brasileira, entre elas a que, como competência, confere a estes a faculdade de " organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. "59

Claro fica que o constituinte de 1988 pretendeu dar ao Município brasileiro a condição de Membro da federação juntamente com o Estado federado. Não se está diante de uma " federação de federações ", mas de uma federação tripartite, de três níveis hierarquizados, concorrentes e com competências comuns e privativas. Os constituintes, se consultados a respeito, serão quase unânimes em responder que esta foi a intenção da Assembléia Constituinte.

58 - José Nilo de Castro. *Direito Municipal Positivo*, Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1991, p37.

59 - Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 30, V.

#### 4.3 - A Escolha da Representação Parlamentar no Município Brasileiro.

A representação parlamentar no Município brasileiro é feita pelos Vereadores, que compõem a Câmara de Vereadores, cujo número varia de acordo com a população, como prevê a Constituição Federal Brasileira, em seu art. 29, inciso IV, que reza o seguinte:

" IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) - mínimo de nove e máximo de vinte e um nos municípios de até um milhão de habitantes;

b) - mínimo de trinta e três e máximo de quarenta em Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) - mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes; "60

O número de cadeiras atual foi fixado, dentro dos parâmetros anteriores, pelas respectivas Câmaras de Vereadores, quando da elaboração da Lei Orgânica do Município. Isto, vale registrar, sómente mostra com mais ênfase a autonomia político-administrativa recebida pelo Município da Constituição brasileira atual.

Esta abordagem em relação às Câmaras de Vereadores tem sua razão de ser pelo fundamental papel desempenhado pelo parlamento - no caso a Câmara Municipal - em qualquer sistema parlamentarista.

E preciso registrar também que o modelo a ser proposto para o exercício do Governo municipal estribado nos princípios do sistema parlamentarista é fruto também de considerações sobre a cultura política preponderante no Brasil quando de eleições e do exercício do poder no Município.

60 - Constituição da República Federativa do Brasil.

Os argumentos de que nossa representação parlamentar nos Municípios é " muito pouco qualificada " é, no mínimo, preconceituosa, mas muito mais por desconhecer como eventualmente funcionaria este tipo de sistema a ser proposto. Este equívoco ocorreu com muita intensidade durante a campanha do Plebiscito de 21 de abril de 1993, quando o Presidencialismo, sem qualquer proposta mais consistente, impôs uma grande derrota ao Parlamentarismo, por conta da completa indefinição sobre como seria o sistema a ser implantado e também qual o papel que seria exercido, por exemplo, pelo Congresso Nacional, em caso de vitória do Sistema de Gabinete. Mesmo as discussões no âmbito acadêmico foram sempre muito incipientes.

Ao se voltar ao ponto principal deste capítulo, vamos nos socorrer no que ensina José Nilo de Castro para destacar alguns pontos considerados fundamentais em relação à composição do Poder Legislativo Municipal brasileiro. Diz o autor que " os vereadores, eleitos pelo sistema proporcional, com número proporcional à população de seu Município, observados os limites da Constituição Federal, com o número mínimo de nove Vereadores e máximo de cinquenta e cinco, integram o Poder Legislativo Municipal. O número de Vereadores entre os limites mínimo e máximo, fixar-se-á pela Câmara, segundo a Lei Orgânica, para vigorar na legislatura seguinte. O sistema partidário de representação proporcional dá ensejo à participação das minorias na Câmara Municipal, isto é, as vagas na Câmara Municipal repartem-se não individualmente entre os candidatos, mas entre os partidos que alcançam o quociente eleitoral; perfaz-se assim o resultado da divisão do número de votos válidos, (isto é, são votos válidos também os votos brancos, não os nulos, que se contam), pelo número de lugares a preencher na Câmara, com o quociente partidário (número de votos válidos de cada partido) pelo quociente eleitoral que se determinou previamente. "61

61 - José Nilo de Castro. *Direito Municipal Positivo*, Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1991, p39.

A Câmara Municipal, órgão legislativo do Município, tem suas funções, limitadas pela Constituição Federal - assim como os Estados Federados - descritas na Lei Orgânica respectiva.

José Afonso da Silva, quanto às funções da Câmara de Vereadores se expressa com rara precisão, dividindo-as em quatro, a saber:

" A função fundamental organizante e legislativa.

A Câmara Municipal, em decorrência do que preceitua o artigo 29, *caput*, da Constituição Federal, dispõe da função organizante ou organizativa, semelhante à função constituinte das Assembléias Legislativas dos Estados. Promulga a Câmara Municipal a Lei Orgânica do Município, obedecidos os preceitos contidos na Constituição Federal e do Estado Federado e conserva o poder de emendas à própria Lei Orgânica, segundo as mesmas regras rígidas de *quorum* qualificado de dois terços, interstício mínimo de dez dias entre um turno e outro de votação. "62

Escreve ainda José Afonso da Silva, sobre a função legislativa, que " nesta função fundametal, exercida também com a participação do Prefeito Municipal (competências co-legislativas, operadas pela iniciativa, sanção e veto), é que a Câmara Municipal edita leis - manifestação maior do Estado - sobre as competências do Município. "63

Cabe destacar que alguns municípios brasileiros, ampliando a competência legislativa de seus órgãos, adotaram o instituto da Medida Provisória, que agregou-se à participação do Prefeito Municipal no processo legislativo. Como exemplo pode-se apresentar o texto da Lei Orgânica do Município de Itajaí, que em seu artigo 29, prevê o seguinte:

" Parágrafo 3º - Em caso de emergência, calamidade pública e enchentes, reconhecidos pela autoridade, o Prefeito poderá adotar Me-

62 e 63 - José Afonso da Silva. Direito Constitucional Positivo, 3ª Edição, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p76

didadas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Câmara de Vereadores, que estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias;

Parágrafo 4º - As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei, no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo a Câmara Municipal de Vereadores disciplinar as relações delas decorrentes. "64

Já foram editadas em Itajaí, até esta data, duas medidas provisórias, que foram depois convertidas em lei pela Câmara Municipal de Vereadores.

A Lei Orgânica de Itajaí traz também um dispositivo típico do sistema parlamentarista, apesar de adaptado. O Voto de Desconfiança a Secretário municipal está previsto no artigo 18, que trata das competências exclusivas da Câmara de Vereadores de Itajaí. Assim está expresso:

" XXIV - Indicar ao Prefeito Municipal, através do voto de desconfiança de dois terços dos seus membros, a exoneração de Secretário Municipal. "65

Por conta deste dispositivo um Secretário municipal foi exonerado em 1991, com o Chefe do executivo acatando a indicação do Parlamento Municipal, onde havia perdido a maioria por conta da má atuação de alguns membros de seu secretariado.

Tanto a Medida Provisória como o Voto de Desconfiança são bastante incomuns entre as Leis Orgânicas nas quais se pesquisou. Alguns municípios também adotam a Medida Provisória, porém com relação ao Voto de Desconfiança não se encontrou similar.

---

64 e 65 - Lei Orgânica do Município de Itajaí. Artigo 29, parágrafos 3 e 4 e Artigo 18, inciso XXIV.

Ainda com José Afonso da Silva, vamos acessar à segunda função.

" A Função Meramente Deliberativa.

Através desta função, a Câmara exerce atribuições de sua competência privativa que envolvem a prática de atos concretos, resoluções referendárias, de aprovação, de autorização, de fixação de situações, de julgamento técnico, que independem de sanção do Prefeito, estas como aquelas indicadas na Lei Orgânica, com o processo legislativo respectivo de sua elaboração, com a conformação das regras constitucionais. "66

Cabe registrar que as autarquias locais em Portugal - para efeito de comparação - possuem somente a função deliberativa, não tendo portanto prerrogativas legislativas, que são exclusivas da Assembléia Nacional. Fica evidente que o Estado português não é federal em nenhum dos sentidos, já que não estabelece autonomia política nem aos municípios e muito menos às regiões administrativas.

A terceira função é abordada por José Afonso da Silva da seguinte maneira:

" A Função Fiscalizadora.

Através desta função fundamental, tão importante que o texto constitucional a ela, por mais de uma vez, se referiu (art. 29, inc.IX e art. 31 CF), com previsão de exercitamento na Lei Orgânica do Município, além do que estabelece o texto constitucional (art. 31), quanto ao controle da execução contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município, efetiva-se através de vários mecanismos, como os pedidos de informação ao Prefeito, a convocação de seus auxiliares à Câmara ou às suas Comissões, a investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito, a tomada de contas do Prefeito ou da Mesa da Câmara, quando não prestadas no prazo e formas legais. Esses mecanis-

66 - José Afonso da Silva. Direito Constitucional Positivo, 3 Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1989, p97

mos, vendo-se-lhes a previsão nas regras paradigmáticas da Constituição Federal e da do respectivo Estado, devem estar expressamente inseridos na Lei Orgânica do Município. "67

Ainda com José Afonso da Silva, vai-se abordar a última função do Parlamento municipal:

" A Função Julgadora.

Função fundamental, o controle pela Câmara Municipal dos atos do Prefeito e da própria Mesa, no aspecto de julgar-lhe as contas. A aprovação ou rejeição das contas do Prefeito, a teor do que dispõe o artigo 31, parágrafo 2º da Constituição Federal, far-se-á, necessariamente, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde os houver. "68

---

67 e 68 - José Afonso da Silva. Direito Constitucional Positivo, 5ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1989, ps 97 e 99.

## CAPITULO V

### VOTO DISTRITAL, VOTO DISTRITAL PROPORCIONAL, A FORMA ATUAL DE ELEIÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL E OS PARTIDOS POLITICOS NA PROPOSTA PARLAMENTARISTA PARA O MUNICIPIO BRASILEIRO

#### 5.1 - O Voto Distrital e o Voto Distrital Proporcional.

Nos capitulos anteriores pode-se notar, quando se abordou o voto distrital misto, que poucas menções foram feitas, pelos autores citados, sobre a capacidade deste sistema em preservar as características de controle e fiscalização da sociedade sobre seus representantes, juntamente com o modelo de partidos políticos adotado.

Mesmo a Alemanha, que adota o sistema de voto misto, já procura uma forma mais aperfeiçoada para seu regime representativo, mesmo sendo lá os *Lander* (Estados Federados) muito mais autônomos que seus similares brasileiros.

O sistema de voto distrital misto, mesmo com a possibilidade do voto duplo, tanto para o Parlamento nacional como para o estadual (o eleitor vota uma vez no sistema distrital e outro no sistema proporcional estadualizado, tanto para representantes estaduais como nacionais, no caso do Brasil, federais) e com um segundo turno admitido para os distritos, ainda assim não contemplaria, salvo melhor juízo, as pequenas agremiações e por conseguinte as minorias.

No sistema proporcional, atualmente empregado, é indiscutível e facilmente detectável o caráter difuso da representação parlamentar. Ele dilui a ligação entre o cidadão e seu representante. O candidato pode ter votos em todo território do Estado, ou em vários bairros de uma cidade, quando se trata de eleição municipal, e acaba sem saber qual a parcela da sociedade que o elegeu. E a recíproca também é verdadeira: o eleitor não tem como escolher conscientemente um entre centenas de candidatos, a maioria deles sem qualquer vínculo com sua região ou localidade.

Considerando estes sérios problemas que atingem de forma frontal o nosso sistema proporcional da forma como está colocado no Brasil é que as democracias avançadas - e para avançar - conceberam o sistema eleitoral de voto distrital.

Esse sistema corrige, em tese, várias anomalias. Os Estados Federados ou pequenos Estados nacionais deixaram de ser, cada um deles, um único distrito, tendo sido divididos em distritos eleitorais, pelos quais se elegem um certo número de deputados - o que depende do voto distrital a ser adotado - estaduais ou federais ou só nacionais com distritos próprios para cada eleição, ou seja, os deputados federais seriam eleitos em distritos maiores e os deputados estaduais em distritos menores. Para as eleições parlamentares municipais, o Município seria dividido em distritos eleitorais conforme sua população, de forma a que cada um deles tivesse aproximadamente o mesmo número de eleitores.

Para se definir este sistema eleitoral, vamos usar a lição do publicista português António Fernandes, que ensina ser " o método segundo o qual o candidato que obtiver o maior número de votos na circunscrição eleitoral é proclamado eleito. "69

Continua o autor lusitano escrevendo que " no que respeita ao número de candidatos a eleger, o escrutínio distrital majoritário pode ser: *uninominal*, quando a nível de circunscrição ou distrito há um único lugar a preencher; *plurinominal*, quando em cada circunscrição ou distrito se pede aos eleitores que escolham vários candidatos, que normalmente se agrupam por listas. Quanto ao número de votações, existem dois processos de escrutínio ou eleição majoritária dentro dos distritos: *escrutínio majoritário de uma votação (volta ou turno) e escrutínio majoritário de duas votações ( voltas ou turnos)*. "70

-----  
69 e 70 - António José Fernandes. Ciência Política - Teoria e Métodos. Editora da Escola Superior de Policia, Lisboa, 1971, pp 280 e 282.

Como já se comentou, a eleição de um turno acontece quando sagra-se vencedor, independente do percentual de votos alcançados, aquele que alcançou mais votos. Nesta modalidade, é possível ter-se um candidato eleito com minoria de votos em relação ao total dos eleitores, bastando, para isso, que muitos candidatos consigam votações muito próximas.

A outra modalidade, a de dois turnos, submetem-se a outra eleição, logo após a primeira, os dois candidatos mais votados no primeiro turno, desde que nenhum deles atinja metade mais um dos votos válidos já no primeiro turno. Nesse caso, mesmo previsto, não haveria segundo turno.

Fica patente então, que o voto distrital acontece dentro de uma área territorial definida, onde partidos podem lançar seus candidatos - que só poderão ser votados naquele distrito - e onde também estarão restritos os votos dos eleitores, que só poderão votar ali e para os candidatos dali.

Com base nas explicações acima podemos observar o seguinte:

1. a eleição majoritária dos deputados, nos distritos, mesmo em dois turnos, não admite, nas coligações de partidos pequenos, o lançamento de vários candidatos para a soma da legenda, como ocorre nas eleições proporcionais;

2. a eleição distrital majoritária permite que os candidatos com maior capacidade financeira ou de investimento levem vantagem, pois dispensam as legendas e se concentram unicamente na cooptação de " cabos eleitorais ", sem qualquer compromisso partidário, e;

3. o que é ainda mais grave, não prestigia os Partidos Políticos, que ficariam com seu papel até então exercido, ou seja, meros cartórios, usados pelos chefes políticos para homologação de candidaturas escolhidas por critérios duvidosos.

A constatação de que os partidos políticos seriam preteridos com a simples implantação do voto distrital é, a nosso julgar, a mais problemática questão a ser resolvida no Brasil. Maurice Duverger, a favor dessa afirmação assinala que " o desenvolvimento dos partidos políticos parece ligado ao desenvolvimento da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais as Assembléias políticas vêm crescer as funções e a sua independência, mais os seus membros sentem necessidade de se agrupar por afinidades, com o fim de atuar de acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, mais se torna necessário agrupar os eleitores por afinidades, com o fim de atuarem de acordo com as idéias dominantes e comuns. Quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, mais se torna necessário enquadrar os eleitores por partidos, capazes de dar a conhecer os candidatos e canalizar os sufrágios. "71

Salientando ainda mais a importância das agremiações partidárias e sobre a importância de não deixá-los num papel secundário, é interessante usar a lição de Sanches Agesta, que atribui as seguintes tarefas aos partidos:

" a) - coordenar e simplificar os programas de governo, fazendo-o, porém, com uma ambiguidade, para captar mais votos;

b) - tornar-se um instrumento eficaz na promoção da ideologia que o inspira;

c) - selecionar no seu seio os futuros governantes, caso saiam vitoriosos das eleições;

d) organizar as eleições, mediante a apresentação e o apoio dos seus candidatos, segundo uma tradição que vem do século XIX;

e) uma vez no poder, apoiar a sua maioria parlamentar e o Governo, integrado por seus partidários mais representativos;

---

71 - Maurice Duverger. Os Partidos Políticos. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1970, p234.

f) manter e reforçar a coesão interna, mediante a revitalização permanente de seus quadros e o recolhimento de fundos necessários para todas as despesas ordinárias e extraordinárias. "72

E indispensável registrar um outro aspecto bastante relevante que colabora com os argumentos contrários ao sistema majoritário: o sistema referido permite somente a representação de uma parte do eleitorado de cada Estado ou distrito, muitas vezes minoritária. Ao serem eleitos, em cada distrito, exclusivamente os candidatos que obtiverem a maioria dos votos, mesmo em dois turnos, exclui-se a representação dos que saíram vencidos das eleições. Por outro lado, pode acontecer, como já citamos anteriormente, que um partido, que globalmente obteve uma menor percentagem de votos, seja majoritário no Parlamento, como verificado na Inglaterra em 1951 e 1974.

Pode-se argumentar que o sistema de voto misto, onde metade dos eleitos o são pelo modelo distrital e a outra metade pelo proporcional, supriria as deficiências do sistema eleitoral. Não nos parece correta esta afirmação.

O caráter difuso do voto proporcional - pelo qual se elegeriam metade dos representantes - diminui a vinculação do representante com o representado e, sobretudo, permite migrações de parlamentares/candidatos para diferentes regiões do território eleitoral quando for notório seu desgaste e sua desaprovação junto aos eleitores da região de seu domicílio eleitoral. Não raramente os parlamentares continuam se reelegendo, mesmo com posições políticas em distonia com sociedade e até com o partido pelo qual vem se elegendo.

Essas considerações, ainda que panorâmicas, são fundamentais para se criticar o sistema distrital misto, apesar de dar a impressão de ser o mais adequado para a realidade brasileira, está eivado de contra-indicações evidentes.

---

72 - Luis Sanchez Agesta. Principios de Teoria Política. Ed. Universidad, Madrid, 1974, p212.

E possível também dizer-se que a conjugação de dois sistemas para o mesmo tipo de escolha (parlamentar), tornaria o processo eleitoral ainda mais complexo. Esse argumento tem menos expressão em nossa concepção, já que se espera um progressivo engajamento da sociedade nas questões políticas, por conta dos exercícios democráticos sucessivos.

Sobre o que chamamos de sistema proporcional estadualizado - já que nos moldes atuais o sistema proporcional abrange todo o território do Estado Federado - corremos o risco de nos tornarmos repetitivos, dadas todas as consequências desastrosas que a utilização por décadas seguidas desse sistema nos acarretou. O efeito mais nefasto, a nosso ver, foi a falta de possibilidade de controle pela sociedade dos seus representantes, já que a cada eleição o candidato pode variar sua área de concentração conforme seus interesses momentâneos. Há casos em que, terminada uma eleição proporcional, algumas regiões elegem muitos deputados. Outras, não elegem nenhum, ficando a mercê da boa vontade daqueles que, por obra e graça desse sistema, conseguiram cabalar ali alguns votos, mas que por não ser sua região eleitoral de interesse, dificilmente se empenham mais amiúde por seus problemas. Há casos de regiões que ficaram várias legislaturas sem representação estadual ou federal, tendo sofrido sérios prejuízos em virtude disso.

Trazendo o problema para o âmbito do Município, podemos afirmar que a representação parlamentar, através dos Vereadores, é ainda mais problemática, com certos bairros concentrando grande número de representantes e outros, as vezes maiores, com poucos ou nenhum Vereador.

Pode-se usar o exemplo de Itajaí, nas eleições de 1988, quando foram eleitos o Prefeito Municipal e os 21 Vereadores do Município.

O bairro da Fazenda, com cerca de 9 mil eleitores de um total de cerca de 81 mil, elegeu 7 representantes, enquanto o bairro popular de São Vicente, com 22 mil eleitores elegeu apenas 1 Vereador.

A região denominada de Centro da Cidade teve, entre seus residentes, num total de cerca de 11 mil eleitores, 5 representantes eleitos, enquanto outro bairro popular, o de Cordeiros, com 19 mil eleitores e com um grau de carência infinitamente superior ao do Centro da Cidade, elegeu somente 2 Vereadores, que efetivamente ficaram sobrecarregados com as obrigações de representação daquela área.<sup>73</sup>

Pode-se perceber, em se analisando os investimentos feitos nas diversas regiões do Município, que aquelas com maior representação foram as mais bem aquinhoadas com obras e serviços pelo Governo Municipal. Muitas vezes em detrimento de uma maioria de necessitados. Tudo isso muito por conta de um sistema eleitoral que precisa ser revisto.

Na Austrália, o sistema utilizado combina em um só turno duas votações. Segundo esta modalidade, usando a lição de Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri, " cada eleitor vota em um candidato, mas indica simultaneamente outros candidatos, por ordem decrescente de suas preferências, até esgotar o número de candidatos em causa. No caso de um candidato obter maioria absoluta dos votos em primeira preferência, é proclamado eleito. Em caso contrário, elimina-se o candidato que tem menor número de primeiras preferências indicadas nos boletins de voto, e utiliza-se as segundas preferências em relação aos outros candidatos; se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta, passa-se às terceiras preferências, e assim por diante. "<sup>74</sup>

A citação ao sistema australiano serve apenas para registrar a fórmula e dizer que o mesmo não corrige, em nosso entendimento, os problemas do voto distrital majoritário, pois apenas organiza um critério de seleção para a não realização de segundo turno.

Para o Município Brasileiro, com suas muitas peculiaridades, não basta simplesmente copiar uma das variações de algum país desenvolvi-

73 - Justiça Eleitoral da Comarca de Itajaí. Relatório Final da Eleição de 1988.

74 - Jean-Marie Cotteret & Claude Emeri. Os Sistemas Eleitorais, Ed. Livros do Brasil, Lisboa, 1981, p168.

do. Assim que nos vemos motivados para mais adiante tratar de propor, já como complemento do Parlamentarismo, um sistema até agora não anotado pela literatura - pelo menos na bibliografia por nós consultada - em qualquer outro Estado contemporâneo, o *sistema Distrital Proporcional*.

Esse sistema conseguiria aliar várias qualidades de outros sistemas sem comprometer aspectos importantes como a participação da sociedade no processo político, possibilidade de eleição de parlamentares de pequenos partidos e privilegiamento da maioria, pois define o resultado a favor do partido ou coligação de partidos que tenham obtido o maior número de votos apurados, em um só turno.

O sistema Distrital Proporcional teria como características fundamentais, sem as quais não poderia assim ser caracterizado, as seguintes:

a) - Definição de distritos eleitorais de acordo com o número de vagas na Câmara de Vereadores, podendo ter, cada distrito, uma ou mais vagas ao parlamento. Os eleitores registrados nas seções eleitorais pertencentes àquele distrito, só poderiam votar em candidatos registrados naquele distrito. Qualquer voto em candidato registrado em outro distrito seria considerado nulo.

Os Municípios seriam divididos em Distritos Eleitorais através de critério único, que levaria em conta somente o número de eleitores. Esse critério, isolado, permite manter-se intacto o caráter universal do voto, pois uns não seriam " mais eleitores " que outros, o que acontece se um distrito com menos eleitores pudesse eleger o mesmo número de parlamentares que outro, com mais eleitores inscritos. Seria providenciado, a cada eleição, o critério para se adaptar a esse sistema a migração interna, que poderia desequilibrar o número de eleitores em cada distrito;

b) - Seria fixado o número de candidatos que poderiam ser lançados às eleições, em cada distrito, de acordo com as vagas existentes. Os distritos já seriam definidos tendo por base o número de vagas na Câmara de Vereadores.

Os partidos ou coligações de partidos políticos, ao contrário do sistema majoritário e de acordo com o sistema proporcional, poderiam lançar os candidatos ao Parlamento Municipal de acordo com o número de vagas em disputa em cada distrito. Para exemplificar, caso fossem duas as vagas em cada distrito, cada partido ou coligação de partidos políticos poderia lançar candidatos até três vezes o número de vagas. Assim, se o distrito tivesse duas vagas a representá-lo, cada agremiação ou coligação poderia lançar até seis candidatos, de acordo com a estratégia eleitoral escolhida;

c) - Os candidatos dos partidos políticos ou coligações de partidos formariam legendas, que poderiam ser escolhidas pelos eleitores independente até da escolha de nomes de candidatos, ficando preservado assim o voto de partido ou voto ideológico. Essas mesmas legendas serviriam, após apurados os votos, para a determinação do desempenho do partido político ou coligação de partidos em relação ao coeficiente eleitoral do distrito.

Também a exemplo do que acontece nos sistemas proporcionais, o grupo de candidatos estaria solidariamente envolvido nas eleições pois, baseado no coeficiente eleitoral do distrito, os partidos ou coligações teriam seu candidato ou candidatos eleitos ou não;

d) - Cada distrito eleitoral, após as eleições, conheceria seu coeficiente eleitoral. Esses coeficientes seriam resultado da divisão do número de votos efetivamente dados aos candidatos, excluídos os nulos e incluídos os brancos, pelo número de vagas de cada distrito e-

leitoral à Câmara de Vereadores. Os números seriam muito parecidos em todos os distritos, com pequenas variações por conta dos votos nulos e abstenções mas que fariam muita diferença em uma eleição local.

Esse procedimento é também peculiar do Sistema Proporcional tradicional, só que nesse caso trazido para o âmbito do distrito eleitoral.

e) - Os coeficientes eleitorais distritais serviriam para determinar quantos candidatos o partido político ou coligação de partidos elegeriam em cada distrito, pois cada vez que alcançasse esse coeficiente, na soma de todos os votos aos seus candidatos ou à legenda, teriam direito a enviar o mais votado ou os mais votados - no caso do partido ou coligação ter votos suficiente para tal - desses candidatos ao Parlamento Municipal. Evidente que o mais votado ou os mais votados, no caso de partido político ou coligação de partidos políticos obter votos suficientes para eleger sozinho todos os vereadores.

f) - Caso nenhum partido político ou coligação de partidos políticos conseguisse atingir o coeficiente eleitoral distrital, que seria muito alto, aquele que mais se aproximasse do mesmo teria seu candidato mais votado eleito, ou até mesmo, desde que obtenha resultado eleitoral muito expressivo, mais de um candidato eleito, se o resto, descontado o coeficiente, for maior que o do partido ou coligação de partidos que tiver alcançado o segundo lugar. Caso fossem mais de duas vagas por distrito, bastaria continuar aplicando a fórmula.

É muito provável que, sendo implantado o voto distrital proporcional, dificilmente algum partido ou coligação de partidos alcance o coeficiente, dadas as poucas vagas em disputa, o que o eleva muito.

Porém, não haveria qualquer dificuldade para a definição dos eleitos, bastando observar quais os partidos ou coligações mais se aproximaram do coeficiente e a sobra - número de votos obtidos além do

coeficiente - fosse maior que o número total de votos obtidos pelo segundo colocado, teria direito de ocupar as duas vagas do distrito, já que sua performance eleitoral assim o credenciaria.

Assim, os candidatos de um partido ou de uma coligação com desempenho muito semelhante poderiam, todos, individualmente, fazer menos votos que outro candidato de outra coligação ou partido. O mais votado deles seria o eleito e não aquele outro, mais bem votado individualmente, mas prejudicado pela fragilidade de sua legenda. Os partidos menores estariam protegidos e, coligados, poderiam eleger representantes. Os votos que normalmente são "desprezados" nas eleições distritais majoritárias - já que só os votos do, ou dos, mais votado interessam e influem, enquanto nas proporcionais todos ajudam a eleger os representantes dos partidos ou coligações.

Mesmo assim, fica sem solução o caso daquele partido ou coligação de partidos cujo desempenho não permite a eleição de qualquer representante. Esse problema é resolvido em parte pela possibilidade que têm os partidos de coligarem-se, com cada qual podendo, até, por ser proporcional distrital, lançar candidato ou candidatos com boas possibilidades de eleição. No sistema distrital majoritário, mesmo no de dois turnos, isso seria impossível. Só esse ponto, para nós, já é argumento suficiente para que se estabeleça uma séria discussão sobre a modificação do sistema eleitoral brasileiro.

E de se anotar que o argumento segundo o qual a implantação do *voto distrital proporcional* dificultaria ainda mais o processo eleitoral, cai por terra quando nos lembramos das *sublegendas e votos vinculados* dum passado próximo, criados para, ao contrário do sistema agora proposto, manter uma situação que só interessava àqueles que queriam manter-se no poder. A proposta tem a pretensão de sugerir uma forma que possibilite ao conjunto da sociedade a escolha de seus representantes parlamentares através do modo mais democrático, representativo, equilibrado e controlável por esta própria sociedade.

Nunca é demais repetir que, ao se limitar representantes e representados a um único território eleitoral, no caso o distrito, está se possibilitando a ambos o melhor exercício de suas funções e que, ao propormos a proporcionalidade dentro do próprio distrito, faz-se com as preocupações principais de se preservar a representação das minorias e de se reconhecer a importância da maioria, além de se destacar o caráter fundamental dos partidos políticos para o regime democrático, já que com o *voto distrital proporcional* as agremiações partidárias serão os verdadeiros canais entre a sociedade e o Governo, ou como escreve André Hauriou " os intermediários entre o Governo, ou os poderes públicos, por um lado, e o conjunto dos cidadãos, por outro. "78

---

André Hauriou. *Derecho Constitucional e Instituciones Politicas*. Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p278.

## 5.2 - A Eleição do Prefeito Municipal no Atual Modelo Político Brasileiro.

O cargo de Prefeito foi instituído, pela primeira vez no Brasil, na província de São Paulo, em 11 de abril de 1834, como delegado do Executivo e de nomeação pelo Presidente da Província. Só em 1934, cem anos depois portanto, é que o Prefeito foi reconhecido como órgão do Município, com o advento da Constituição do mesmo ano.

José Nilo de Castro, sobre o Chefe de Governo do Município no Brasil, escreve que " o Prefeito e o Vice-Prefeito são eleitos segundo o princípio majoritário, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo país, até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do artigo 77 da Constituição Federal, no caso de municípios com mais de 200.000 eleitores, e tomam posse no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da sua eleição. O Vice-Prefeito substituirá o Prefeito em caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no caso de vaga. "76

No Brasil é exigida a idade mínima de 21 anos para a candidatura a Prefeito, sendo vedada sua reeleição.

E o Prefeito o Chefe do Poder Executivo e da administração municipal. A Lei Orgânica caberá descrever as funções do Prefeito, destacando-se as de Governo, que são indelegáveis e as administrativas, que poderão ser delegadas a auxiliares. As funções de Governo compreendem o exercício político do mandato, que se dividem em : representação do Município, a condução dos negócios públicos municipais, com as opções políticas de sua realização, que não podem ser controladas por outro poder no que tange a avaliação do juízo político, as relações com as outras autoridades públicas municipais e as funções co-legislativas, como a iniciativa de projetos-de-lei, sanção, promulgação e envio de mensagem à Câmara, além da função legislativa, como entendem alguns

---

76 - José Nilo de Castro. Direito Municipal Positivo. Ed. Livraria Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p127.

autores, quando o Prefeito pode editar Medidas Provisórias por disposição da respectiva Lei Orgânica.

Sobre as tarefas de administração do Prefeito, José Nilo de Castro escreve que " as funções administrativas do Prefeito encarnam a maior parte de suas atividades, desde a execução das leis, a movimentação da máquina administrativa, a arrecadação dos tributos municipais, a guarda dos bens municipais, a execução dos serviços públicos, diretamente ou através de seus auxiliares. "77

Aqui reside uma das questões-chave, motivadoras deste trabalho, que é o fato de se entender não ser possível a junção, em uma só pessoa, das duas funções: a de árbitro e representante político do Município com a de administrador municipal, que deve ter preparo específico para tal.

O fato de se eleger diretamente o Prefeito de um Município não significa que as pessoas estejam escolhendo por critérios de capacidade administrativa e de intimidade com os meandros burocráticos necessários para fazer a máquina pública funcionar. A escolha é feita a partir de critérios políticos.

Ser um grande político é muito diferente de ser um bom administrador.

Como tantas outras coisas no Brasil, a maioria delas de extrema importância, estas questões são eliminadas da discussão política, pois a maioria das pessoas ligadas à política deseja " usar a máquina " com plenos poderes, mesmo que para desastres administrativos como os que temos assistido, não só no nível municipal, mas como em todos os níveis.

Pelo atual modelo brasileiro, o Prefeito eleito não é responsável perante a Câmara de Vereadores no que diz respeito à sua performance administrativa. Com seu mandato fixo, não é possível tirá-lo do poder

---

77 - José Nilo de Castro. Direito Municipal Positivo, Ed. Livreria Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p129.

- salvo em caso de crime - antes de completados seus quatro (às vezes longos) anos de mandato.

Ao contrário do que se imagina, a eleição do Prefeito nada mais faz do que gerar uma falsa expectativa na população, que acaba acreditando ser ele o grande " salvador da pátria ". Pelo menos da pequena pátria municipal. E aí a decepção é inevitável.

Numa das muitas consultas que se fez antes e durante a elaboração da proposta de Parlamentarismo para o Município brasileiro, Dalmo Dallari estimulou o trabalho, acentuando que as grandes ausentes em toda discussão sobre qual Sistema de Governo deveria ser adotado no Brasil, um dos objetos do Plebiscito de 1993, foram as propostas concretas, necessárias para instrumentar o debate científico e político. Aliás, é de se registrar que o Dalmo Dallari, como tantos outros, defende ser o Município brasileiro um *Ente federado*.

O Prefeito Municipal no Brasil funciona tanto como Chefe de Estado como Chefe de Governo.

Para além das funções administrativas, na maioria dos casos deixadas a cargo de auxiliares, o Prefeito Municipal desenvolve tarefas típicas de representante do Município no plano estatal, já que todo relacionamento com o Estado Federado no qual está o Município e com a União Federal é feito por ele.

A arbitragem política no Município, apesar de dissimulada, também é desempenhada pelo Prefeito. E se não a fizer, não governa, pois não compõe maioria na Câmara de Vereadores, o que pode inviabilizar seu Governo. Quem conhece de perto o jogo de forças desenvolvido entre o Executivo e o Parlamento, sabe quanto tempo e energia são gastos com a composição de maioria parlamentar. Há casos em que simples questões pessoais determinam a cassação de um Prefeito.

Não é indicado, e as democracias avançadas sabem e praticam isso, constituir Governo sem a necessária maioria parlamentar efetivamente a apoiá-lo.

Contra-indicado também é dar um mandato a um Vereador sem que o mesmo tenha qualquer responsabilidade com os destinos do Governo de seu Município. A exemplo dos Deputados Federais e Estaduais no Brasil, os Vereadores recebem mandato de quatro anos e não correm qualquer risco de perda do mesmo por conta da falta de confiança política da sociedade no Parlamento.

### 5.3 - Os Partidos Políticos e o Parlamentarismo.

Nos regimes democráticos os partidos políticos desempenham papel fundamental, já que é através do mecanismo da organização partidária que funciona todo o sistema político, principalmente no que diz respeito às eleições.

Themistocles Brandão Cavalcante, sobre a atuação dos partidos políticos nas democracias, escreve que " pode-se considerar efetivamente três momentos importantes, três degraus, três fases, na estrutura de toda armadura política do Estado moderno, a saber: 1º) a organização dos partidos políticos, seus programas, suas finalidades, sua ação política; 2º) a escolha pelos partidos dos elementos que devem se apresentar como candidatos aos pleitos eleitorais; é a seleção que se faz dentro dos partidos, preferindo-se aqueles mais capazes ou de maior influência; 3º) a escolha feita pelo eleitorado entre os elementos selecionados pelos partidos para preencherem os postos políticos eleitorais. "78

As atividades parlamentares giram todas elas em torno de esquemas partidários, sem prejuízo da adaptação desses esquemas às contingências criadas, às situações por natureza móveis que se vão modificando dentro do cenário social e político de cada país.

Têm também por função os partidos políticos auxiliar os eleitores a tomar decisões, perante as diversas opções políticas, esclarecendo-os politicamente, guiando-os na escolha dos que melhor podem governar.

O papel dos partidos políticos atualmente ultrapassa aquele figurino para o qual foram criados. Adriano Moreira escreve que " os partidos nascidos e crescidos no ambiente parlamentar liberal, antes que tal ambiente fosse excedido pela evolução das sociedades ocidentais industrializadas, afluentes e de consumo, viram as suas funções va-

78 - Themistocles Brandão Cavalcante. Teoria do Estado, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p220.

riando dentro de quadro restrito, que a Constituição Francesa de 1958 definiu como *concorrer para a expressão do sufrágio*, e a Constituição alemã descreveu como a função de *concorrer para a formação e expressão da vontade política*. "79

Quando se chega à questão da importância dos partidos políticos para os sistemas de Governo, pode-se dizer tranquilamente que o Presidencialismo até dispensa, em determinados momentos, o concurso dos partidos políticos. No Parlamentarismo, entretanto, é impossível chegar-se ao poder sem uma estrutura partidária a dar sustentação.

E com base no resultado das eleições parlamentares, quando cada partido político tem seu desempenho desnudado, que é formado o Governo parlamentarista, com o partido ou coligação de partidos com melhor desempenho tendo o direito de ver sair de suas hostes o Chefe de Governo. Clara se torna a questão quando velemos das precisas lições de Clóvis de Souto Goulart, para quem os partidos no Estados Presidencialistas tornam-se "dóceis e utilíssimos instrumentos de manipulação do Poder Executivo..."<sup>80</sup> e que "nos Estados de regime parlamentarista, o quadro político-partidário, no que tange ao prestígio, à atuação e à autonomia das agremiações políticas, apresenta uma imagem muito diferente."<sup>81</sup>

Clóvis Goulart ainda assinala, com muita e rara propriedade, que no parlamentarismo "o processo eleitoral assume caráter de verdadeira batalha de idéias e concepções que haverão de nortear a ação de Governo do partido vitorioso. Se, de um lado, a aspiração maior do partido que detém o poder é a de conservá-lo, de outro, a grande meta da oposição será a de arrebatar esse mesmo poder, visando a imprimir ao seu Governo a marca de sua ideologia, os rumos de seu programa de ação."<sup>82</sup>

---

79 - Adriano Moreira. *Ciência Política*, Livraria Bertrand, Lisboa, 1979, p245.

80, 81 e 82 - Clóvis de Souto Goulart. *Parlamentarismo - regime Natural de Governo Democrático*. Edição Fundação Nereu Ramos, Florianópolis, 1980, ps 45 e 47.

Sobre o desempenho dos partidos em eleições legislativas em países parlamentaristas, o professor Clóvis Goulart ensina ainda que "vencer as eleições legislativas significa conquistar o poder, porque o corpo executivo será constituído por líderes do partido político vencedor. Ao Chefe de Estado, na composição do Governo, não cabe outra prerrogativa além da de indicar ao Parlamento, a pessoa que deverá ocupar o cargo de Primeiro-Ministro, recaindo a escolha, necessariamente, num dos líderes do partido vitorioso. A este caberá a indicação de seus companheiros de Gabinete. "83

Pode-se notar o fundamental papel desempenhado pelos partidos políticos no Parlamentarismo. No modelo municipal não pode ser diferente, com o Chefe de Governo sendo escolhido entre os componentes do partido que vença as eleições para a Câmara de Vereadores.

---

83 - Clóvis de Souto Goulart. Parlamentarismo - Regime Natural de Governo Democrático. Edição Fundação Nereu Ramos, Florianópolis, 1980, p47.

## VI CAPITULO

### O CARATER OPCIONAL DO PARLAMENTARISMO NO MUNICIPIO BRASILEIRO

#### 6.1 - O Plebiscito Como Forma de Opção pelo Parlamentarismo.

Seria demasiada pretensão propor um modelo parlamentarista para o Município brasileiro sem estabelecer limites para esta possibilidade.

Claro que em municípios menores, com poucos habitantes e onde o exercício do poder é quase uma tarefa de todos, sujeita a fiscalização diuturna da população e com as ações administrativas motivadas essencialmente pelas necessidades básicas dos municípes, não faz sentido se adotar um sistema muito mais complexo como é o parlamentarista. Em virtude disto é que iremos trabalhar com a possibilidade de implantação de um novo modo de governar, apenas nos municípios com mais de 10.000 eleitores.

Mesmo assim, entendeu-se que seria deixado a critério dos eleitores locais a opção pelo sistema proposto.

Não há qualquer indicação que desaconselhe um Estado a ter, em seus municípios, dois sistemas distintos de Governo.

Para tanto, o Plebiscito seria o procedimento adequado para se escolher qual dos dois sistemas prevaleceria. O de matriz Presidencialista, que atualmente está em vigor, ou o de orientação Parlamentarista, que se está propondo.

E indicado que se conceitue Plebiscito, que para o professor Osvaldo Ferreira de Melo é a " consulta aos eleitores, que se manifestam pelo ' sim ' ou pelo ' não ', comum às democracias semi-diretas, visando a aceitação ou a recusa de um ato pretendido pelo governo que envolva o interesse da nação. 2. Manifestação dos eleitores de uma á-

rea geopolítica sobre uma decisão a ela pertinente. 3. O Plebiscito difere do referendun especialmente por ser episódio excepcional e independe da participação do parlamento. E ato exclusivo de manifestação popular. "84

Cada Município poderia ter seu Plebiscito para decidir acerca do Sistema de Governo a ser adotado mediante proposta de dois terços de seus vereadores ou por solicitação de 10% de seu eleitorado, a qualquer tempo, observado o interstício mínimo de 10 anos entre um plebiscito e outro.

E também evidente que isto se daria na hipótese de mudança das normas jurídicas pertinentes, o que possibilitaria tal procedimento.

Há uma situação muito parecida no sistema italiano, destacada por Santiago Sanches Gonzales e Pilar Mellado Prado, quando escrevem que " se trataria de introduzir na Constituição a possibilidade de um tipo novo *referendum*, mediante o qual se poderia consultar a Nação sobre decisões políticas de especial transcendência, como seria, por exemplo, o tipo de República que quer o povo italiano. "85

Pode-se perceber que o " tipo novo de *Referendum* " a que se referem Gonzales e Prado é o Plebiscito, já que pelo tipo, as propostas postas em questão seriam excepcionais e não ordinárias, além de serem decisões que não necessariamente teriam já passado pelo Parlamento.

Convém registrar, uma vez mais, que o objetivo maior ao se propor uma alternativa à estrutura de Governo que temos atualmente em nossos municípios, é o de concorrer para a real possibilidade de se operacionalizar ações que contribuam para a diminuição drástica das injustiças sociais, com o Município desempenhando papel principal neste processo. Vale ressaltar o que escreve Paulo Blasi sobre a função social do Estado atual, quando destaca ser " fácil compreender, pois para atingir os ideais da JUSTIÇA SOCIAL, cumpre ao Estado coordenar, conduzir, fo-

84 - Osvaldo Ferreira de Melo. Dicionário. Dicionário de Direito Político. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1978, p77.

85 - Santiago Sanches Gonzales & Pilar Mellado Prado. Sistemas Políticos Atuais, Ed. Centro de Estudos Ramón Arece, Madrid, 1973, p176.

mentar e incentivar as atividades sociais e econômicas tendentes a diminuir os desequilíbrios e atenuar as diferenças. "86

Continua o jurista catarinense, sobre a justiça social, escrevendo que " o Município - como estrutura menor do Estado é o que melhor pode auxiliar nesta grandiosa tarefa. Seria incongruente afirmar-se que somente a ele cabe resolver os problemas sociais. Não. Cabe-lhe, no entanto, um papel de relevo. A autoridade municipal sente o problema de seus munícipes, comunga com eles das mesmas apreensões e, bem próximo da realidade, deveria ter condições para encaminhar as soluções mais práticas e objetivas. "87

Para finalizar esta parte, ainda sobre a importância do Município no processo de desenvolvimento social, considerando-se que uma efetiva desconcentração governamental só será possível com o aumento da eficiência dos Governos locais através de mecanismos de efetiva participação política da sociedade, pode-se escrever que " somente um sistema de descentralização efetivo, será capaz de reduzir as distâncias e permitir o equacionamento de problemas que se refletem nos objetivos da JUSTIÇA SOCIAL "88, como bem concebeu ainda Paulo Blasi.

---

86, 87 e 88 - Paulo Henrique Blasi. A Descentralização Como Instrumento de Justiça Social. O Município Brasileiro: Autonomia em Crise. Revista Sequência, Ed. da UFSC, Centro de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 1982, pp 24 e 25.

## 6.2 - O Referendo Popular Para as Ações de Governo.

Talvez este item devesse ser incluído mais adiante, quando efetivamente se passasse a sugerir o modelo parlamentarista para o Município brasileiro, entretanto entendeu-se oportuno agregar as propostas de consultas ao eleitorado. Por isso o Referendo está sendo abordado agora, no mesmo capítulo do Plebiscito. Outra razão, que se considera mais importante, é registrar em que situação ou situações este mecanismo se manifesta no regime democrático contemporâneo.

Como será visto adiante, logo que o plano de Governo for aprovado pelo Parlamento municipal, antes de tornar-se lei deve ir a Referendo junto à população eleitora.

O Referendo, que no século XVIII significava somente o resultado de gestões diplomáticas, hodiernamente ganhou novo sentido, sendo na lição de Osvaldo Ferreira de Melo definido como a "votação direta, pelo eleitorado, de uma lei ou de uma alteração da Constituição. E instrumento presente nas democracias semi-diretas, que confere ao povo o poder de sancionar ou rejeitar leis." <sup>89</sup>

Também Dalmo Dallari ensina que "o referendum vem sendo largamente empregado atualmente, consistindo na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante. A origem do referendo se encontra nas antigas dietas das Confederações Germânica e Helvética, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo. Em certos casos as constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o referendum, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto às emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele então chamado facultativo ou opcional." <sup>90</sup>

89 - Osvaldo Ferreira de Melo. Dicionário de Direito Político, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1978, p110.

90 - Dalmo de Abreu Dallari. Elementos de Teoria Geral do Estado. Ed. Saraiva, São Paulo, 1987, p130.

Os Estados modernos têm lançado mão do Referendo como instrumento de limitação do Parlamento. Na prática, o Referendo não tem o mesmo alcance das assembleias representativas. A votação, no Referendo, se dá através de cédulas de *sim* ou *não*. Como podem participar cidadãos analfabetos, há cédulas brancas para o *sim* e pretas para o *não*.

Said Maluf enumera as virtudes desse instituto, que segundo ele são:

" a) o regime do referendun está indiscutivelmente em harmonia com os demais princípios democráticos;

b) o referendun constitui um poderoso obstáculo ao despotismo possível dos parlamentos;

c) o referendun assegura concordância de pontos de vista entre a maioria parlamentar e a opinião pública;

d) o referendun é um valiosíssimo instrumento de pacificação e estabilidade. "91

Como se pode observar, para colocar a proposta de um Governo municipal em sintonia com as aspirações da sociedade para as quais ele foi eleito, nada mais indicado que o Referendo para o seu Plano de Governo, após aprovado pela Câmara de Vereadores.

Na proposta de parlamentarismo para o Município, é destacado o papel dessa forma de consulta, já que seria o Plano de Governo, em forma de lei municipal, a principal peça de articulação entre administração e administrados.

---

91 - Said Maluf. Teoria Geral do Estado. Ed. Saraiva, São Paulo, 1973, p180.

## VII CAPITULO

### A PROPOSTA PARLAMENTARISTA PARA O MUNICIPIO BRASILEIRO

#### 7.1 As Razões Para a Adoção do Parlamentarismo nos Municípios Brasileiros.

Nada que se possa propor ao Município com objetivo de aumentá-lo a importância no contexto da Federação brasileira sem a presente defesa do mesmo como " Ente Federado " faz qualquer sentido. Fosse o Município mera repartição administrativa do Estado federado nada faria diferença em seu perfil, pois estaria ferido de morte em sua necessária autonomia.

Argumentos como o de José Nilo de castro, que a certa altura de sua obra afirma que "...não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada. "87, em nosso modesto entendimento não se sustenta, considerando que o novo ordenamento constitucional brasileiro proporciona aos municípios os quatro elementos constitutivos de um Estado, que são:

1. Território;
2. População;
3. Governo;

E agora, com a Lei Orgânica elaborada pela respectiva Câmara de Vereadores,

4. Autonomia.

---

87 - José Nilo de Castro. Direito Municipal Positivo. Ed Livraria Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p39.

Ainda sob o império da Constituição passada, em 1982, Flávio Collaço já defendia que " o Brasil, pois, não se caracteriza por uma federação bidimensional, amoldada ao tipo histórico, cujo poder constituinte originário alçou o Município à posição de pessoa política, deixando, porém, o seu destino ao sabor das circunstâncias, nas mãos do poder reformador. Caracteriza-se isto sim, por ser uma *federação tri-dimensional* (três pessoas políticas internas), para empregar expressão tão a gosto de Rosah Russomano. "90

Celso Bastos não deixa dúvidas sobre a condição de " Ente Federado " do Município brasileiro, quando diz que " o Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo texto constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. A semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual, para que seja efetiva, pressupõe ao menos um Governo próprio e a titularidade de competências privativas. Nos artigos 29 e 30 a Constituição Federal assegura os elementos indispensáveis à configuração da autonomia municipal. "91

Porém, apesar de muitos autores defenderem que o Município brasileiro é " Ente Federado ", o argumento mais possante é o da possibilidade de auto-organização político-administrativa, através da Lei Orgânica. Não há como negar que os municípios hoje no Brasil, desfrutam de capacidade política para se tornarem diferentes um dos outros, o que vale dizer que, a exemplo dos Estados Federados, eles podem manter especificidades e amoldar sua estrutura jurídica às suas necessidades como núcleo fundamental da Federação.

Há, entretanto, uma grave deficiência no que diz respeito à atuação governamental do Município brasileiro.

90 - Flávio Roberto Collaço. O Município na Federação Brasileira. Editora da UFSC, Florianópolis, 1982, p47.

91 - Celso Ribeiro Bastos. Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, São Paulo, 1989, p274.

Normalmente pode se verificar discrepâncias muito grandes entre as aspirações da sociedade e a ação do Governo.

Exercido atualmente pelo Prefeito Municipal, nos moldes vistos anteriormente, o executivo municipal, a exemplo dos Federal e Estadual, não raramente está impregnado pelo personalismo que impera em sistemas que se suportam no desempenho de uma só pessoa.

Atualmente, os Governos municipais, apesar de serem os que mais respostas têm dado ao conjunto da população, também causa frustrações, principalmente quando sabidamente incompetente.

O que se propõe, é a adoção de um instrumento de Governo moderno, adequado à nova realidade política do país, com possibilidades muito amplas de fiscalização dos atos não só do Executivo, mas também do Parlamento.

A distribuição de responsabilidades é fundamental, atualmente, para que exista um efetivo equilíbrio entre ações do Governo, o comportamento do parlamento e as expectativas da sociedade.

Na forma atual todos, Prefeito e Vereadores, ganham mandato por tempo determinado e geralmente os cumprem até o final, competentes ou não, com a confiança do povo ou não.

Não é raro um Prefeito, no sistema atual, ser eleito com minoria a apoiá-lo na Câmara de Vereadores. E bastante provável o insucesso deste Governo.

também não é incomum que um Prefeito, tal a maioria que o apoia no Parlamento municipal, não responda mais às necessidades dos munícipes, ficando em distonia com os interesses do povo e com a Câmara Municipal sendo conivente, já que a mesma apóia mas não exerce a legítima pressão para mudar os rumos do Governo.

Um sem número de governantes municipais se elegem sem qualquer projeto administrativo sério e conseqüente para o Município, normalmente pautando as ações de Governo em critérios no mínimo discutíveis, inundadas por personalismo, imediatismo e improvisações. O resultado

final desta administração será a completa desorganização dos serviços públicos, além de impor uma grande frustração à sociedade.

Numa análise comparativa de alguns países que adotam o Parlaentamento em nível nacional, pode-se facilmente constatar que não há, necessariamente, a reprodução do modelo para o nível local.

Pode-se dizer que os municípios, em outros estados, estão inseridos num quadro onde várias estruturas formam o poder local. Para melhor caracterizar as diferenças entre as diversas organizações locais, mesmo já tendo abordado alguns destes aspectos comparativos em capítulo anterior, deve-se valer do que escreve Paulo Blasi, que citando Charles Debbasch<sup>92</sup>, professor da Faculdade de Direito e Ciências Políticas da Universidade de Aix-Marseille, em sua obra CIÊNCIA ADMINISTRATIVA (tradução espanhola da Escola Nacional de Administración Pública - 2ª edição - 1972), oferece, segundo o autor catarinense, " interessante quadro comparativo das estruturas da administração territorial, na França, Itália, Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha Federal, cujo resumo segue, com o intuito de melhor situar o tema:

#### a) França

A estrutura da Administração francesa está marcada por uma grande centralização. Os diferentes Ministérios dispõem de serviços estabelecidos por todo território, dentro do marco de circunscrições administrativas. A descentralização é relativamente débil: o território está dividido em diversas coletividades personalizadas, dotadas de órgãos próprios que possuem também, atribuições administrativas. Tais tipos de estruturas se identificam na comuna, no departamento, na região e na região perisiense.

A França conta com cerca de 38.000 comunas. 37 somente agrupam mais de 100.000 habitantes; 34.449 têm menos de 2.000 habitantes, o

92 - Charles Debbasch. *Ciência Administrativa*. Madrid, 1972, Ed. Eceres, ps 134, 135 e 136.

que dá uma média de apenas 400 habitantes por comuna de tal categoria. Segundo aquele autor o extremo parcelamento comunal compromete o desenvolvimento racional, uma vez que as pequenas comunas não dispõem de recursos suficientes para fazer frente a inversões mais custosas.

A estrutura comunal clássica compõe-se de dois órgãos: um deliberativo, o Conselho Municipal e o outro executivo, a municipalidade, composta de alcaides e adjuntos. Ambos os órgãos procedem de eleição.

O Alcaide (executivo da comuna) é escolhido no seio do Conselho Municipal. Suas atribuições são restritivas.

É interessante salientar que as comunas têm por incumbência assegurar a expansão econômica e social, criando um ambiente cultural e de recreação. As comunas participam da infra-estrutura escolar, às quais destinam um quarto de suas inversões e se encarregam da construção, manutenção e funcionamento das escolas primárias, assim como das referências dos professores. Participam da construção de Colégios de Ensino Geral e de colégios de 2º grau. Estão também encarregadas de cantinas e transporte. TÊM, ainda, responsabilidades sanitárias e administram cerca de 201.000 camas de hospital e 200.000 camas de hospital de doentes mentais. Administram residências para velhos e centros sociais. Tais atividades, como se vê, refletem uma posição voltada para a resolução de problemas de ordem local, que dizem respeito ao homem.

O Departamento é uma criação revolucionária, e tem caráter de circunscrição administrativa. Incrustado entre o Estado e a Comuna, o Departamento tem uma atividade própria mais reduzida. É administrado por um Prefeito, que é o representante do Estado, e que dispõe de uma função política, qual seja a de informar o Governo da evolução da opinião pública no Departamento, facilitando a aplicação das medidas governamentais e manter um contato com os eleitos na localidade e com os representantes dos principais grupos sociais. Cada Departamento dispõe de um Conselho Geral, cujos conselheiros são eleitos por voto universal e direto.

A *ideologia regional* é controvertida. Alguns invocam a região por fatores de ordem cultural e sentimental. Verdadeiras comunidades de habitantes, cimentadas por um profundo querer viver coletivo, que opõem aos departamentos, circunscrições artificiais e sem alma. Outros põem ênfase à inadaptação do departamento ao Estado Moderno.

A tradição administrativa francesa, favorável à centralização, é hostil à descentralização regional. Não obstante, cada vez mais, a região está-se batendo pela abertura de suas atividades, com uma corrente mais moderna que trata de impor à região como coletividade territorial.

#### b) Itália

Até a criação das regiões, o regime político administrativo italiano guardava muita semelhança com o francês. Após a unificação, o regime local estabelecido é fortemente centralizador, estando a competência das autoridades locais eleitas, subordinadas às leis nacionais.

Segundo o artigo 114 da Constituição de 1948, a República Italiana foi dividida em regiões, províncias e comunas. As províncias e as comunas são coletividades autônomas dentro dos limites dos princípios fixados pelas leis da República, as quais determinam as funções (artigo 128).

A comuna é a coletividade local de base. Existiam em 1966, 8053 comunas em toda Itália. O Conselho Comunal é eleito pelo sufrágio universal, a cada quatro anos, variando o seu número de 15 a 80.

O alcaide é escolhido pelo Conselho, e é a ' autoridade suprema '.

Segundo o autor, a situação financeira das comunas italianas não é satisfatória. Um dos impostos que proporciona recursos mais importantes é o chamado ' imposto familiar ', que incide em toda unidade familiar que resida na comuna. A base imponible situa-se na renda fa-

miliar, tomando-se em consideração sinais externos de riqueza.

A situação financeira das comunas italianas é precária, sendo considerado o sistema de ingresso ineficaz, e às vezes arbitrário. Daí o recurso a créditos das instituições públicas especializadas e o grande endividamento das comunas que dele provém.

#### d) Inglaterra

A proliferação do governo local na Inglaterra provém de um fenómeno histórico. As coletividades locais precederam ao estabelecimento de um sistema central, o que implica o grande vigor daqueles governos. Diferentemente dos sistemas italiano e francês, não existem, em princípio, representantes do governo central nas coletividades territoriais.

As coletividades locais podem distinguir-se em dois níveis: os dos burgos e os dos burgos condados, por uma parte, e por outra, dos burgos municipais e dos distritos.

Os condados correspondem a antigas divisões do território, algumas anteriores à conquista normanda. Se alguns condados representam unidades históricas, outros, pelo contrário, foram criados artificialmente. Têm uma importância desigual. Os membros do Conselho do Condado são eleitos, e, por sua vez, escolhem o 'chairman' (Presidente).

Os burgos-condados são condados dentro dos condados. Historicamente sua criação corresponde à outorga, pelo poder real, em favor de certas cidades punjantes, de certos privilégios, como o de administrar-se por si mesmas e beneficiar-se de uma representação separada por comunas.

Algumas cidades pequenas não ascenderam à condição de burgo-condado, mas se beneficiam, no entanto, de um estatuto especial e são denominadas burgo-municipais. Existem 309 burgos-municipais.

#### e) Estados Unidos

As instituições locais nos Estados Unidos estão profundamente inspiradas no modelo britânico. O Governo local é o único elemento descentralizador. A descentralização realiza-se, sobretudo, graças aos poderes conferidos aos Estados federados. Se as prerrogativas das autoridades locais são menos forte que a Grã-Bretanha, é simplesmente porque existe um escalão local de poder, o Estado federado, que recebe numerosíssimas atribuições.

Em 1962 havia, no Estados Unidos, 91.236 coletividades, distribuídas em: Governo Federal (1); Estados (50); Condados (3043); Cidades (17.997); Townships e Towns (17.144); Schools Districts (34.678) e Distritos Especiais (18.323).

A cidade é uma das coletividades locais mais importantes. O fenómeno da urbanização produziu modificações consideráveis. Em 1790, somente 3,3% da população dos Estados Unidos residia em cidades de 8.000 habitantes ou mais. Nova York, contava, naquela época, com 30.000 habitantes. Atualmente, Nova York tem mais de 9 milhões de habitantes e mais da metade dos americanos vivem em cidades de mais de 8.000 habitantes. Contam os Estados Unidos ao redor de 30.000 municípios.

As autoridades locais recebem do imposto a maior parte de seus ingressos (75% para as cidades, 55% para os condados). O imposto principal é o da propriedade, podendo os créditos serem contratados com autorização do Estado.

#### f) Alemanha Federal

A autoridade local na Alemanha Federal deriva-se, em primeiro lugar, da estrutura federal do estado. Está garantida também pela existência de coletividades locais cujos recursos e atribuições são

mais amplos do que aqueles de que dispõem as homólogas estruturas francesas.

O *Lander* é o Estado federado alemão.

Existem, na Alemanha cerca de 24.000 comunas, das quais 20.000 têm menos de 2.000 habitantes, que levam o nome de *Gemesinde de Stadt* ou de *Stadkreiss*. Sua autonomia é muito grande.

Várias constituições dos Estados federados alemães declaram que as comunas são, nos limites de seus territórios e sob a responsabilidade própria, as únicas promotoras de toda a administração pública local.

Cada Estado (*Lander*) tem uma organização comunal própria. Em todas elas há um alcaide (*burgo-mestre*) e um Conselho Comunal.

Ao que se nota pelo exame comparativo das organizações municipais dos países enumerados, cada um deles segue suas próprias peculiaridades de ordem histórico-política. Há, dentre eles, semelhanças e disparidades, em função da própria origem e da estruturação política dos Estados aos quais se vinculam. <sup>93</sup>

Pode-se notar da comparação entre as diversas formas de organização do poder local, que há uma nítida preocupação com a representação popular em conselhos e assembleias e é muito comum serem elas as responsáveis pela escolha do Chefe de Governo local. A exceção da Itália, os outros países abordados não adotam um modelo de Governo local em que o poder executivo esteja todo depositado em uma só pessoa, como no Brasil.

Mesmo onde não há descentralização político-administrativa como a brasileira, conforme já se disse, não é comum a existência de um detentor da chefia de Governo que não responda politicamente perante um colegiado de representação popular.

O objetivo deste trabalho é, com base nos dados e considerações

93 - Paulo Henrique Blasi. *A Descentralização Como Instrumento de Justiça Social. O Município Brasileiro: Autonomia em Crise*. Revista Sequência 5, Pag. 23, CPED-UFSC, Ed. da UFSC, 1982, p15.

apresentadas, conjugar em uma proposta de sistema político os dois fatores que se nos parecem fundamentais: a preservação da descentralização e autonomia política já existente no Município brasileiro e a inclusão da responsabilidade política do Chefe de Governo local perante a dieta popular e desta perante a sociedade.

Serão considerados portanto aspectos tais como *eficiência e possibilidade de fiscalização pela sociedade*.

Não se busca propor um novo modelo motivados simplesmente pela expectativa de mudança pura e simples, mas também e principalmente para dar às ações de Governo no Município a necessária sintonia com as aspirações da população local.

Para tanto, logo se percebe que não é possível ter-se a responsabilidade de Governo depositadas em uma só pessoa, no caso atual o Prefeito Municipal.

A proposta está calcada sobre um modelo de Semi-Parlamentarismo, usando a terminologia preferida de António Fernandes para o sistema de Governo com predominância das características do Sistema de Gabinete, com o Prefeito Municipal transformado em árbitro político, com algumas funções orientativas na administração municipal, podendo participar do Governo nos casos previstos na Lei Orgânica ou quando for solicitado por aquele.

O Voto Distrital Proporcional, que já foi abordado em capítulo anterior, seria adotado junto com o sistema semi-parlamentar, o que daria especial consistência e justeza de representação ao Parlamento Municipal.

O Parlamento Municipal, a Câmara de Vereadores, ganharia em prestígio e responsabilidade, melhorando o nível de compromisso social de seus componentes e chamaria, finalmente, a atenção da sociedade e dos partidos políticos, bem como de seus líderes, para a eleição de seus membros.

A Câmara de Vereadores teria participação fundamental na formação do Governo e faria a fiscalização política sobre o Administrador Geral do Município, além de se ver mantidas as outras funções tradicionais.

O Chefe de Governo no Município, o Administrador Geral, seria indicado conforme os resultados eleitorais e não teria mandato fixo. Sua permanência a frente do Governo dependeria de gozar da confiança política das forças políticas majoritárias.

A fiscalização pela sociedade dar-se-ia através da flexibilização dos mandatos populares, com a possibilidade de tanto o Parlamento como o Governo perderem suas funções a qualquer tempo, inclusive através de Moção de Desconfiança proposta pela população eleitora do Município.

A seguir vai-se explicar, por itens, cada característica da proposta.

## 7.2 - Funcionamento e Funções do Parlamento Municipal no Modelo Parlamentarista Para o Município Brasileiro.

As Câmaras de Vereadores no Brasil têm regras próprias para seu funcionamento. Antes de se iniciar o exercício para caracterização das suas funções no modelo de sistema parlamentarista que se está propondo, é preciso descrever como é seu funcionamento atual.

Os seus membros, os Vereadores, são eleitos para mandatos de 4 anos permitida a re-eleição e como já dissemos anteriormente, a Câmara tem como funções a de elaborar a Lei Orgânica do Município e legislar, fiscalizar externamente o executivo, deliberar sobre assuntos de sua competência e julgar as contas do Governo municipal.

Como se pode perceber, não é função do Parlamento Municipal, em sua organização atual, aprovar planos de Governo ou deste participar.

Nos outros países, em função de suas organizações, as Câmaras, Conselhos ou Assembléias normalmente não possuem tantas atribuições como no Brasil e na maioria destes países não têm função legislativa, porém invariavelmente, nos países de matriz parlamentarista, têm como prerrogativa indicar ou servir de referência para a constituição do Governo municipal.

Na França o Parlamento municipal é o Conselho Municipal, eleito pelo voto direto, secreto e universal e neste Conselho é eleito o " Maire ", que chefia o Governo local.

Na Espanha, uma assembléia municipal chamada de " Concejo Deliberante ", com seus membros, os " Concejales ", eleitos diretamente pelo povo, escolhe em seu meio o " Alcaide ", chefe de Governo do Município.

Na Bélgica, o Conselho Municipal serve de referência para que o Rei escolha, entre seus membros e levando em conta os resultados das eleições, o Chefe de Governo, o Burgomestre.

Deve-se notar que na atual estrutura federal brasileira, os Par-  
lamentos municipais acompanham o modelo de atribuições dos parlamentos  
da União e dos Estados federados. Como nenhum outro Estado contemporâ-  
neo possui o nível de descentralização do Estado brasileiro, é difícil  
imaginar que não seja possível a adoção de uma forma distinta de meca-  
nismo de Governo para o Município brasileiro.

A Federação brasileira se caracteriza, indiscutivelmente, pela  
presença de três níveis de poder. Sobre isto, Celso Bastos escreve que  
" embora isso desatenda àqueles estudiosos que preferiam a adoção de  
um modelo mais clássico de federação, onde se desconhece a ordem muni-  
cipal no próprio nível da Constituição, se pode dizer que nesse parti-  
cular andou bem o constituinte ao incluir o Município como parte inte-  
grante da Federação. O argumento principal é que, sendo a autonomia  
municipal um dos centros de polarização de competência a ser exercida  
de forma autônoma, não se vê por que não hão de, os municípios, figurar  
naquele próprio artigo que fornece o perfil jurídico-político da Repú-  
blica Federativa do Brasil. O fato de os municípios não se fazerem re-  
presentar na União e, portanto, não comporem de certa forma o suposto  
pacto federativo, nos parece ser um argumento de ordem excessi-  
vamente formal, que deve ceder diante da realidade mais substancial  
como aquelas que acima apontamos. "94

No modelo que se propõe, o Parlamento municipal assumiria, além  
das funções atuais - e isso diferenciaria o modelo brasileiro dos de  
outros países -, as de servir de parâmetro para a formação do Governo  
local.

Os Vereadores seriam eleitos diretamente pela sociedade e do par-  
tido ou coligação de partidos majoritária na Câmara, seria indicado  
o Administrador geral do Município.

Os Vereadores também não mais teriam mandatos fixos, mas somente  
um limite máximo de duração, com direito a re-eleições.

-----  
94 - Celso Ribeiro Bastos. Curso de Direito Constitucional, Ed.  
Saraiva, São paulo, 1987, p258.

O Prefeito poderia, consultados os presidentes de partidos, dissolver a Câmara de Vereadores a qualquer tempo, com a consequente demissão do Governo, que permaneceria, interinamente, nas funções governativas até nomeação do novo gabinete.

A Câmara de Vereadores passaria a ter responsabilidade pelas ações de Governo. Assim como poderia aprovar Moção de Desconfiança para o Administrador Geral do Município - o que implicaria em sua demissão -, também estaria sujeita a dissolução caso fosse dela a responsabilidade pela crise política.

Ainda estaria afeta à Câmara de Vereadores, a aprovação do Plano de Governo, que seria apresentado pelo Administrador Geral do Município. Esse plano seria aprovado ou não. Em caso de rejeição, o indicado pelo Prefeito Municipal para ser o futuro Chefe de Governo teria 30 dias para apresentar outra proposta. Se rejeitado pela segunda vez, outra pessoa deveria ser indicada para a função de Administrador Geral.

Na hipótese de aprovação da proposta, o Plano de Governo seria transformado em lei, que serviria como diretriz geral para o Governo. O não cumprimento do Plano de Governo aprovado acarretaria a apresentação de uma Moção de Desconfiança pelo Parlamento. Cabe aqui lembrar que o Plano de Governo seria submetido a referendo popular.

O Parlamento Municipal, a exemplo do que ocorre em alguns Estados contemporâneos, seria o órgão de deliberação e controle político que investiria de confiança o Administrador Geral do Município e lhe exigiria responsabilidade política através da possibilidade de aprovação de moção de desconfiança.

A convocação do Administrador Geral do Município ou de qualquer de seus Secretários para esclarecimentos também caberia à Câmara de Vereadores.

Como é de se perceber, os municípios continuariam com as atuais estruturas, só que acrescidas de novas prerrogativas e da figura do Administrador Geral do Município.

O Prefeito passaria a exercer a função de coordenador e árbitro político, além de presidir o Conselho de Governo quando autorizado pela Câmara de Vereadores.

A modificação mais substancial, portanto, seria a possibilidade de " Grupos Parlamentares ", que seriam formados por Vereadores de um ou mais partidos, mediante comunicação dirigida ao Presidente da Câmara de Vereadores, subscrita pelos edis que integrariam os respectivos Grupos. Os Grupos Parlamentares teriam poderes políticos importantes no que diz respeito à programação, coordenação e determinação dos trabalhos parlamentares e à fiscalização do Governo, exercendo esses poderes no Colégio de Líderes Parlamentares, nas Comissões Parlamentares e do Plenário da Câmara de Vereadores.

Com a adoção dessa forma de agrupamento parlamentar, seria permitida a composição de Grupos Parlamentares com as representações das minorias, que não ficariam isoladas como acontece atualmente. Em outras palavras, seriam preservados os partidos políticos com pequena representação parlamentar.

E indiscutível o desinteresse registrado atualmente pelas eleições parlamentares. A adoção dos princípios parlamentaristas para o Município aumentaria, como já se disse, o grau de responsabilidade dos eleitos às Câmaras de Vereadores. Responsabilidade esta medida pelo real comprometimento dos eleitos com as mais legítimas aspirações da sociedade.

Marcelo Caetano, mais especificamente sobre os problemas enfrentados pelo Poder Legislativo e que também contribuem para o descrédito dos Parlamentos junto à população escreve que " as razões para a desvalorização da função legislativa dos parlamentos são de ordem diversa. Em primeiro lugar, a multiplicação das tarefas legislativas exigidas pelo Estado de bem-estar, cuja tecnicidade é cada vez mais apurada, implica que as iniciativas legislativas partam do Governo, uma vez

que este se encontra geralmente melhor apetrechado no domínio técnico-jurídico. Em segundo lugar, a lentidão dos processos parlamentares, o predomínio das preocupações da política partidária nas assembleias, o receio da impopularidade resultante da votação de medidas que desagradem aos eleitores, aos quais se acrescentam a idéia de que as leis são instrumentos jurídicos da ação política quotidiana, fazem com que as assembleias se revelem incapazes de exercer cabalmente a função legislativa que a teoria da separação dos poderes exclusivamente lhes reservava. "95

Pode-se enumerar os seguintes princípios para o funcionamento da Câmara de Vereadores no modelo proposto, além das já exercidas no atual ordenamento:

1. a Câmara de Vereadores não poderia ser dissolvida nos seis primeiros meses da legislatura em curso nem nos últimos seis meses do mandato do Prefeito Municipal;

2. a proposição de Referendo para questões de interesse relevante para o Município;

3. aprovar e transformar em lei o Plano de Governo;

4. votar moções de desconfiança ao Governo;

5. os Secretários de Governo podem comparecer ou os Vereadores convocá-los para debates e questionamentos sobre as tarefas do Governo;

6. em caso de dissolução da Câmara de Vereadores, o mandato perduraria até a eleição dos novos membros. Os Vereadores teriam direito a se candidatar em caso de dissolução;

7. os Vereadores, desde que licenciados, poderiam compor o Governo municipal.

-----  
95 - Marcelo Caetano. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Tomo I, 6 Edição, Ed. Almedina, Coimbra, 1973, p159.

O ponto capital do Sistema de Gabinete proposto é a divisão do eixo de poder entre o Parlamento, o Governo e o Prefeito . Como catalizador deste conjunto está o caráter coletivo das responsabilidades de Governo. Duverger, sobre isso escreve que " de todos os elementos complexos que constituem o sistema parlamentar, o essencial é a responsabilidade coletiva do Governo perante o Parlamento. A isto deve corresponder, até por uma questão de equilíbrio, a possibilidade de dissolução da Câmara, decidindo, afinal, o povo. Sem a possibilidade de dissolução da Câmara não se pode falar de Parlamentarismo. "96

---

96 - Maurice Duverger. Instituições Políticas e Direito Constitucional - Os Grandes Sistema Políticos, 14 Edição, Ed. Universidad, Madrid, 1975, p204.

### 7.3 - O Prefeito Municipal e Suas Funções no Sistema Parlamentarista.

O Prefeito Municipal seria o nosso " Chefe de Estado Municipal ", apesar de se reconhecer o exagero da expressão. Entretanto, os conflitos existentes nos municípios devem-se, em sua maioria, à constante falta de um árbitro político, que efetivamente medie a disputa entre partidos e grupos.

No Brasil, alguns municípios são mais populosos que muitos Estados da atualidade e sua forma jurídico-política, atualmente altamente complexa e autônoma, está a requerer tratamento diferente do dispensado até agora. São tão complexos os interesses locais no Brasil, que se deve repensar a concepção de Município atualmente dominante, que trata de desconhecer esta realidade, encarando os Governos locais como meros agentes de assistência social.

A complexidade atual de parte significativa de Governos Municipais no Brasil exigem outra abordagem para este assunto. Cada vez mais se fala em transferir encargos aos municípios ou mesmo com eles estabelecer parcerias para execução de tarefas que até então estavam a cargo das outras esferas federais.

No atual modelo brasileiro, o Prefeito Municipal exerce ao mesmo tempo as funções de administrador (Chefe de Governo) e de chefe político (uma espécie de Chefe de Estado).

José Nilo de Castro, sobre o chefe do Governo do Município escreve que atualmente no Brasil " o Poder Executivo do Município é titularizado pelo Prefeito Municipal. E o Prefeito Municipal que representa o Município, pessoa jurídica de Direito Público Interno. Sedia o aparato burocrático e as repartições administrativas, o Poder executivo, por excelência, a Prefeitura Municipal, ou a Municipalidade, órgão despersonalizado do Município, mas com capacidade jurídica. "97

97 - José Nilo de Castro. Direito municipal Positivo. Ed. Livraria Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p123.

O Prefeito e o Vice-Prefeito, atualmente, são eleitos por voto majoritário de um turno onde houver menos de 200.000 eleitores e com dois turnos onde existirem mais de 200.000 eleitores, VEDADA SUA RE-ELEIÇÃO.

Como já se disse anteriormente, é demasiada pretensão crer que uma mesma pessoa possa se desincumbir das duas funções ao mesmo tempo e com igual competência. O que se vê, normalmente, é o político inviabilizando o Governo ou o mau Governo causando estragos políticos que não são resolvidos, criando uma situação de impasse, já que não há saída, atualmente, para um Governo incompetente que não seja a renúncia voluntária de seu titular. Tirá-lo não se pode.

O principal ponto de conflito entre a proposta parlamentarista e o atual modelo reside exatamente na impossibilidade de interrupção do mandato do chefe de Governo municipal a qualquer tempo por incompetência ou falta de confiança política. Ao proibir a re-eleição, nosso modelo político castiga a competência. Não é possível, atualmente, reconduzir um Prefeito ao cargo na eleição subsequente.

Ao mesmo tempo, não admitindo a perda de mandato para o Chefe de Governo do Município, o atual modelo premia a incompetência, a inapetência e a indolência administrativa.

É interessante analisar o que escreve José Nilo de Castro, quando, condescendente, diz que " é o Prefeito o Chefe do Poder Executivo e da administração municipal. A Lei Orgânica caberá descrever as funções do Prefeito, destacando-se as de Governo (indelegáveis) e as administrativas (podendo haver delegações a Secretários, etc). As funções de Governo compreendem o exercício político do mandato, a saber, a representação do Município, a condução dos negócios públicos municipais, com as opções políticas de sua realização, e insuscetíveis de controle por qualquer poder, quanto à valoração desse juízo político; as relações com as demais autoridades, e as funções co-legislativas, a saber, iniciar projetos de lei, sancionar, vetar, promulgar lei e en-

viar mensagem à Câmara. Participa, pois, o prefeito do processo legislativo, pela iniciativa, sanção e veto de lei. "98

Escrito por José Nilo de Castro, até pela sua posição veemente contra a hipótese de ser o Município um " Ente Federado ", o texto transcrito acima é bastante generoso, quando considera as funções do Chefe do Executivo municipal como próprias de um chefe de poder de um Estado Autônomo. Mesmo sem fazer, nenhuma vez sequer, referência à real função política de quem tem a obrigação de arbitrar e moderar o jogo político.

Na proposta parlamentarista para o Município brasileiro, o papel do Prefeito Municipal seria também o de mediador político.

Por se estar propondo um modelo de Parlamentarismo Misto, com preponderância para os traços parlamentaristas, seriam respeitadas algumas características essenciais desse sistema, que seriam:

- a) - a organização dualística do Poder Executivo;
- b) - colegibilidade do órgão executivo, com responsabilidade solidária de seus membros;
- c) - responsabilidade do Gabinete de Governo municipal perante a Câmara de Vereadores;
- d) - responsabilidade política da Câmara de Vereadores perante o corpo eleitoral, e;
- e) - interdependência dos poderes Legislativo e Executivo.

Não seria o Prefeito Municipal simples figura decorativa, como afirmariam apressadamente alguns doutrinadores. Teria ele atribuições de fundamental importância, principalmente nas relações com os outros níveis. No plano do Município, exerceria o Prefeito Municipal funções as mais relevantes, principalmente aquelas relacionadas à modera-

98 - José Nilo de Castro. Direito Municipal Positivo, Ed. Livraria Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p129.

ção política, destacando-se duas funções de natureza pessoal que em-  
prestam grande importância à sua atuação: a composição do Secretariado  
Municipal, com a indicação do Administrador Geral do Município e a  
dissolução da Câmara de Vereadores.

Na composição do Secretariado Municipal, formado pelo Administra-  
dor Geral do Município e pelos Secretários Municipais, cumpriria ao  
Prefeito Municipal ouvir as opiniões, considerar as tendências políti-  
cas e assegurar tanto quanto possível uma harmonia entre as diversas  
correntes políticas. O Secretariado Municipal, se integrado por pesso-  
as politicamente inexpressivas e sem expressão não sustentaria o Go-  
verno, bem como a indicação de indivíduos tecnicamente incapazes, com-  
prometeria todo o desempenho do Governo. Em regra, o Prefeito nomearia  
o político de melhores qualidades técnicas e com vinculação política  
inegável dentre os componentes do partido ou coligação de partidos po-  
líticos majoritária, conferindo-lhe a tarefa de promover os entendi-  
mentos com as diversas correntes que formariam o Secretariado Muni-  
cipal. Seria ele o Administrador Geral do Município, isto é, o Chefe de  
Governo.

Na proposta parlamentarista para o Município brasileiro, o Pre-  
feito Municipal desempenharia as tarefas normalmente destinadas ao  
Chefe de Estado, porém teria algumas funções executivas, ou de Governo,  
tais como:

a) - presidir reuniões do Secretariado municipal quando autoriza-  
do pela Câmara de Vereadores, ocasiões em que as deliberações seriam  
de execução obrigatória pelo Governo;

b) - propor emendas ao Plano de Governo, para adequação de pro-  
postas aprovadas na formação do Governo;

c) - indicação do Chefe de Governo, o Administrador Geral do Mu-  
nicípio, entre os membros do partido ou coligação de partidos políti-  
cos majoritária na Câmara de Vereadores.

Como o Prefeito Municipal teria a faculdade de propor a dissolução do Governo à Câmara de Vereadores bem como caberia a ele a indicação do chefe daquele Governo, o Administrador Geral do Município e o Secretariado Municipal teriam responsabilidade política também perante ele.

O mandato do Prefeito Municipal, de 4 anos, não estaria sujeito à confiança do Parlamento Municipal, já que o mesmo não poderia sofrer qualquer processo por desconfiança e ficaria sujeito somente às sanções dos crimes de responsabilidade, com julgamento perante o Tribunal de Justiça do respectivo Estado Membro.

A iniciativa de projeto de lei e o veto à lei aprovada pela Câmara de Vereadores seriam prerrogativas do Prefeito Municipal, por proposta do Administrador geral do Município. O Prefeito Municipal teria a seu encargo, além da coordenação política, algumas atribuições de caráter executivo, dividindo com o Administrador Geral do Município, em determinadas situações, algumas tarefas de Governo.

Concebeu-se a proposta dessa forma de modo a respeitar a tradição brasileira, onde o detentor de mandato popular eletivo, no caso o Prefeito Municipal, por reclamos deste mesmo povo, deve possuir certas prerrogativas administrativas, sem as quais perderia apoio e respaldo junto à sociedade. Esperar-se-ia do Prefeito algumas iniciativas que o modelo clássico de Parlamentarismo não lhe daria, frustrando expectativas e tirando-lhe aspectos materiais importantes.

Como também já se anotou anteriormente e por não ter-se previsto qualquer parte deste trabalho para tratar do tema, possui importância o registro de que, no modelo proposto, haveria a possibilidade da proposição de moção de desconfiança ao Governo através de iniciativa popular, com pelo menos 5% dos eleitores do Município a respaldá-la, que seria apreciada e votada pela Câmara de Vereadores.

#### 7.4 - O Governo Municipal Parlamentarista.

Vamos inicialmente à definição dado por Osvaldo Ferreira de Melo, para quem Governo é, em sentido *Strictu Sensu*, " direção de um Estado, correspondendo ao Chefe Supremo e seus auxiliares imediatos. 2. *Latu Sensu*, todas as pessoas e instituições do Poder Executivo. 3. Período em que se estabelece uma gestão governamental. Nesta acepção, o mesmo que governança. 4. Mecanismo utilizado pelo Estado para a gerência de suas funções. 5. Conjunto de magistraturas através das quais o Estado procura realizar sua finalidade. 6. Diz-se ' de fato ' o Governo ainda não reconhecido na ordem externa. Quanto ao seu desempenho e aos sistemas, o Governo pode ser: a) absoluto; b) constitucional; c) representativo; d) presidencial; e) parlamentar; f) de gabinete. "99

Para Hely Lopes Meirelles " Governo, em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios do público. Na verdade, o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses poderes e órgãos como manifestação da soberania. A constante, porém, do Governo, é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos. "100

Comparativamente, pode-se dizer que " Governo é a atividade política e discricionária; administração é neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. O Governo é a conduta independente e administração é a conduta hierarquizada. "101

99 - Osvaldo Ferreira de Melo. *Dicionário de Direito Político*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1978, p56.

100 e 101 - Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1971, p56.

Clémerson Cléve ajuda a sustentar esse entendimento, quando ao abordar aspectos relacionados ao Ato Administrativo escreve que " há, entretanto, que se discutir acerca da existência de certos atos do poder público, os quais constituindo uma categoria específica e incomum, estariam acima do ordenamento jurídico. Esta questão desdobra-se na análise necessária dos chamados *atos de governo*, ou *atos políticos*, como atos distintos dos demais atos do poder público, como atos administrativos, por exemplo. "102

Como se está propondo um modelo de sistema de Governo, é preciso separá-lo da administração pública, que é o suporte de execução para as decisões políticas, que estão afetas aos órgãos constituídos por eleição e com responsabilidade política.

Como parâmetro de interrelação entre Governo e Administração, vai-se utilizar as afirmações de Ferrel Heady, da Universidade de Michigan, quando o mesmo analisa características comuns das formas de Governo modernizadas da Europa Ocidental e de outros países, em estudos de política comparada. O autor escreve que " o sistema de organização governamental é altamente diferenciado e funcionalmente específico, e a divisão de papéis políticos é antes pelo mérito do que pela atribuição gratuita de *status*, refletindo as características da sociedade. Dentre outras coisas, isso significa uma burocracia com um alto grau de especialização interna e que adota a competência ou o mérito como padrão de recrutamento burocrático. "103

No Município brasileiro, se for considerado o atual estágio organizacional, temos um sistema governativo altamente burocratizado e especializado. No mínimo, todos os municípios devem possuir estruturas encarregadas das finanças, da administração interna, da saúde ou do serviço social, da criança e do adolescente e dos serviços municipais. Na maioria das vezes com nomes diferentes, mas com as mesmas funções. Não é possível qualquer Município atualmente, no Brasil, desenvolver todas as tarefas que lhes são atribuídas por várias normas jurídicas

federais, entre elas, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sistema Único de Saúde e a obrigatoriedade constitucional de investimentos de, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos, incluídos aí os repasses da União e do Estado, na educação fundamental, sem a existência desta organização mínima.

Para uma conformação como a exigida no Brasil para os municípios, conforme descrito no parágrafo anterior, não é possível dispensar uma forma também altamente especializada de controle sobre o Governo. Obvio que os instrumentos atualmente adotados são ineficazes diante de um Governo inspirado no presidencialismo, com muitíssimos poderes com poucas responsabilidades políticas.

Outra observação de Ferrel Heady que nos transporta para o exemplo brasileiro é aquela em que afirma que " os processos de tomada de decisões políticas são altamente racionais e seculares. A posição de poder das elites tradicionais tem-se desgastado bastante e a atração dos valores tradicionais tem-se enfraquecido sensivelmente. Um sistema predominantemente secular e impessoal de leis reflete essa orientação. "104

Está reforçada portanto, na afirmação do autor americano, a premissa básica desse trabalho, quando se defende a adequação do sistema de Governo Municipal às atuais tendências político-sociais, que estão a exigir mecanismos mais eficientes de participação e controle desse Governo.

Continuando com Heady, pode-se assinalar suas impressões das relações entre o político e o administrativo. Escreve o publicista que " o volume e o alcance das atividades políticas e administrativas são grandes e permeiam as esferas mais importantes da vida da sociedade, e a tendência é no sentido de uma expansão maior ainda. Há uma alta correlação entre o poder político e a legitimação, que repousa no sentido

---

104 - Ferrel Heady. Administração Pública - Uma Perspectiva Comparada, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970, p70.

generalizado e efetivo de identificação com a nação-Estado. Esse sistema torna menos provável uma discrepância prolongada entre o poder e a legitimação, sendo mais eficiente no sentido de que as relações de poder são, com maior frequência, traduzidas em legitimações e menos frequentemente relegadas a uma posição exterior à esfera política."<sup>105</sup>

Fica patente a intenção do autor de relacionar o exercício do Poder com a legitimidade para o exercício deste poder. É evidente que deve-se asseverar que é preciso ter-se um instrumento adequado de Governo para o Município.

Quando se articulou a proposta de vinculação de eficiência de Governo com o sistema a ser adotado, também se considerou aspectos como legitimidade e validade material deste mesmo Governo.

Com relação ao Governo municipal parlamentarista, antes de se entrar propriamente na proposta, se pode considerar o modelo português, que em alguns aspectos se assemelha muito com o perfil que se quer desenhar como proposta para o Município brasileiro.

Em Portugal, o Governo municipal é formado pelo conjunto de vereadores, incluindo aí o Presidente da Câmara, que tem função executiva e são eleitos num sistema conhecido como "de listas hierarquizadas". Este mesmo sistema foi adotado até pouco tempo na Argentina, onde agora, com a aprovação da "Lei de Lemas", reproduz-se no Município o sistema presidencialista adotado no nível nacional.

Como em outros países de sistema parlamentarista de Governo não há, necessariamente, correlação completa entre o modelo adotado nacionalmente e o municipal, já que encontrou-se, na maioria deles, a escolha do Governo pelo Parlamento municipal (que não é, muitas vezes, legislativo), mas não a responsabilidade política deste mesmo Parlamento perante qualquer órgão, o mesmo acontecendo com o Governo.

A partir desta constatação, é fácil deduzir que a irresponsabilidade dos órgãos municipais perante outras estruturas políticas também

---

105 - Ferrel Heady. Administração Pública - Uma Perspectiva Comparada, Zahar Editores, Rio De Janeiro, 1970, p71

locais advém da falta de autonomia política do Município em Portugal e na maioria dos países pesquisados. A responsabilidade dá-se, no máximo, perante estruturas políticas nacionais.

Em Portugal, com a eleição do executivo através de listas eleitorais, num sistema proporcional para a lista, ou seja, os lugares da lista não são alterados, já que os votos são impessoais, onde o Governo é formado por vereadores de partidos distintos, quando a vitória eleitoral é parcial, ou por vereadores de um mesmo partido, quando o resultado das eleições é majoritariamente favorável àquela agremiação, tem-se o controle de suas ações através de mecanismos partidários.

Fica fácil perceber que, em sendo o " cabeça de lista " o futuro Presidente da Câmara, a grande disputa é por esta posição.

Como as listas são elaboradas pelos partidos, é necessário um alto grau de participação partidária para que seja alcançada a condição de primeiro na lista eleitoral.

Não há, entretanto, em Portugal, em nível municipal, a figura do árbitro político, o que deixa aquele modelo carente de uma peça fundamental da proposta ora articulada.

Na proposta que se apresenta, o Governo municipal parlamentarista seria constituído pelo Administrador Geral do Município e pelos Secretários Municipais, cada um deles encarregado de área ou áreas específicas.

O número de secretarias e as áreas de atuação de cada uma delas seria proposto para a aprovação do Parlamento Municipal juntamente com o Plano de Governo, pelo Administrador Geral do Município. A estrutura administrativa proposta só poderia ser votada após a aprovação do Plano de Governo. A rejeição do Plano significaria também a oposição da Câmara de Vereadores à estrutura proposta.

A formação do Governo dependeria dos resultados eleitorais e da iniciativa do Prefeito Municipal. O Administrador Geral do Município seria nomeado pelo Prefeito, considerando a composição da Câmara de

Vereadores e os resultados das eleições parlamentares. Os outros membros do Governo, os Secretários Municipais, seriam nomeados pelo Prefeito Municipal por proposta do Administrador Geral do Município.

A aprovação do nome enviado pelo Prefeito à Câmara de Vereadores dar-se-ia por maioria de 2/3 (dois terços).

O funcionamento do Executivo dependeria da vontade do Parlamento através da votação do Plano de Governo e da confiança emprestada ao Gabinete.

O Governo seria obrigado a apresentar o seu Plano de Governo para apreciação da Câmara de Vereadores no prazo máximo de dez dias após a reunião que houvesse aprovado o nome do Administrador Geral. A não aprovação do Plano de Governo, por maioria de 2/3 (dois terços) dos Vereadores com assento na Câmara, implicaria na apresentação de outra proposta no mesmo prazo de dez dias. Caso não fosse aprovado na segunda apresentação implicaria na não nomeação do nome aprovado para Administrador Geral do Município. Outro nome seria submetido ao parlamento municipal e o processo se repetiria. Por outro lado, o Governo gozaria da confiança explícita da Câmara de Vereadores quando da aprovação de seu Plano de Governo ou quando aprovado um voto de confiança solicitado pelo Governo.

Quando o Parlamento Municipal não aprovar uma Moção de Desconfiança às atividades do Executivo, este passa a contar com a confiança tácita da Câmara de Vereadores.

E evidente que a negação da confiança, tácita ou implícita, pelo Parlamento Municipal, implicaria na demissão do Governo.

O Gabinete de Governo, formado pelo Administrador Geral do Município e pelos Secretários Municipais, funcionaria através de premissas de solidariedade governamental e da responsabilidade política coletiva.

Todos os membros do Governo estariam vinculados ao Plano de Governo e às deliberações tomadas em reunião do Gabinete de Governo, mesmo nos casos em que o Gabinete fosse presidido pelo Prefeito Muni-

cipal.

O Governo seria politicamente responsável perante o Prefeito Municipal, o coordenador político do Município, e perante a Câmara de Vereadores. Os Secretários Municipais seriam responsáveis e solidários com a diretriz política do Executivo, embora a responsabilidade política de seu Governo caberia ao Administrador Geral do Município perante o Prefeito Municipal e a Câmara de Vereadores.

Deve-se ressaltar o caráter coletivo do Governo. Os Secretários Municipais formariam um conjunto único, onde o insucesso de um seria a desestabilização de todo o Gabinete de Governo. Diferentemente do que ocorre atualmente nas estruturas de Governo, onde membros de primeiro escalão não raro se empenham na demissão de outros como ele. No modelo proposto seria uma obrigação até para manutenção de suas funções a colaboração entre os componentes do Gabinete.

Poderia o Administrador Geral, por incompatibilidade administrativa, propor ao Prefeito Municipal a demissão de qualquer secretário, a qualquer tempo, o que não implicaria em demissão do Governo.

Quando se quer vincular eficiência com Sistema de Governo, é natural que aspectos como os levantados nos parágrafos anteriores tornem-se altamente relevantes.

## 7.5 - A Responsabilidade Solidária

A adoção do princípio da responsabilidade solidária, como já foi tangentemente abordado anteriormente, é um diferenciador fundamental para o modelo que se propõe.

Até como forma de se contrapor à atual forma de comportamento dos colegiados de Governo, que se dedicam, às vezes, a desestabilizar seus próprios componentes, faz-se necessária a adoção desse tipo de procedimento.

Os governantes, atualmente, não têm maiores preocupações quanto à formação dos colegiados de Governo. As turbulências administrativas causadas por escolhas mal elaboradas são absorvidas pela conivência do atual modelo, que ampara esses erros como se fossem normais e não desperdiçassem tempo e recursos financeiros, muitas vezes imobilizando a ação desse mesmo Governo.

A discussão desse tema é fundamental para que se possa perseguir eficiência. Como obtê-la sem contarem, os partidos políticos, através de suas lideranças mais expressivas, com um conjunto de cidadãos capazes de formar um corpo político-administrativo que viabilize um Governo com virtudes suficientes para satisfazer as necessidades da sociedade e mantenha sua unidade, sob pena de ver esse mesmo Governo demitido?

A falta de preparação para o exercício do poder é uma das principais causas de ineficiência de Governos no Brasil. A improvisação e o amadorismo com que são montadas as equipes de Governo, nos remetem a reflexões que raramente são feitas. A relação do processo político com o conseqüente exercício do poder é, hodiernamente, confundida com ações de natureza instintiva, sem nenhuma responsabilidade para aquele que as empreende.

Clóvis Goulart, sobre a responsabilidade solidária, escreve que " nos regimes parlamentaristas da atualidade, observa-se uma crescente preocupação no sentido de evitar que a ação isolada de um Ministro possa, em virtude desse princípio, pôr em risco a permanência do Gabinete. Isto vem sendo tentado, com indiscutível sucesso, em função do progressivo controle da ação dos Ministros, através da liderança e coordenação de um Presidente do Conselho, o Primeiro-Ministro, em cuja pessoa recai a maior parcela da responsabilidade política. "106

Continua o autor catarinense escrevendo que " tanto é assim, que, muito dificilmente, em nossos dias, se tem conhecimento da queda de um Gabinete parlamentarista motivada pela atitude de um de seus Ministros. Os gabinetes se sucedem, quase invariavelmente, em função da alternância dos partidos políticos quanto à representação majoritária no parlamento, no início de cada legislatura, ou devido a alterações havidas nos blocos majoritários, resultantes de novas coalisões partidárias, podendo, neste caso, evidentemente, ocorrer em qualquer período, dentro de uma mesma legislatura. "107

Já Said Maluf, ao escrever sobre a responsabilidade solidária, ensina que " em tais condições, a decisão governamental não é ato volitivo deste ou daquele Ministro; é a expressão unitária da vontade do corpo deliberativo. Dai resulta o princípio da *responsabilidade solidária*: o voto de desconfiança ou censura não atinge um ou outro Ministro, mas o ministério todo. "108

Continua Maluf assinalando que " ressaltados os atos de rotina, nenhum Ministro decide por si só as questões de Governo, ainda que privativas de sua pasta. Esse caráter de impessoalidade das decisões governamentais proporciona, certamente, um mais acurado estudo dos problemas à luz das discussões, e reduz as possibilidades de erros e desmandos (grifo nosso). "109

106 e 107 - Clóvis de Soute Goulart. *Parlamentarismo - Regime Natural de Governo Democrático*, Ed. Fundação Nereu Ramos, Florianópolis, 1980, p54.

108 - Said Maluf. *Teoria Geral do Estado*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1993, p261.

Ainda com Maluf, que contribui de maneira muito importante para o debate sobre esse tema, quando defende que " não obstante, é possível que um ou mais Ministros, pela sua atuação atrabiliária, sacrifiquem o conceito e a estabilidade do Gabinete. Nesta hipótese, o Ministério poderá fazer substituições pessoais, como medida preventiva, evitando em tempo que o Gabinete venha a ser colhido pelo voto de desconfiança. E a chamada remodelação ministerial. "110

O Gabinete de Governo no Município poderia, a exemplo de modelos como os referidos anteriormente e como já se disse neste trabalho, substituir seus membros antes da proposição de uma Moção de Desconfiança.

A substituição seria proposta pelo Administrador Geral do Município ao Prefeito Municipal, que após ouvida a Câmara de Vereadores permitiria aquele que lhe fora proposto e nomearia seu substituto, também por proposta do Administrador Geral do Município.

---

110 - Said Maluf. Teoria Geral do Estado, Ed. Saraiva, São Paulo, 1993, p261.

## 7.6 - A Escolha do Administrador Geral do Município.

O Administrador geral do Município seria nomeado pelo Prefeito Municipal, que consideraria os resultados eleitorais para pautar sua escolha.

O Parlamentarismo *dualista* que seria implantado naqueles municípios brasileiros que assim entendessem por força de um Plebiscito, teria características muito próximas dos sistemas parlamentares próprios de Estados federais ou federados da atualidade, onde há um Chefe de Estado eleito pela população e um Chefe de Governo escolhido por este último, sendo submetido à Câmara de Vereadores juntamente com seu Plano de Governo.

Como já se referiu, o árbitro político ou " Chefe de Estado " do Município, o Prefeito Municipal, teria forte presença também no Governo municipal onde, além de indicar e nomear o Administrador Geral, poderia influir nas decisões do executivo, já que poderia presidir o Gabinete em alguns casos, além é claro do exercício da pressão política sobre o Parlamento Municipal, diante do qual o Administrador Geral seria responsável.

O Governo Municipal resultaria, portanto, das eleições, considerando que a sua formação deveria obedecer os resultados das eleições para Vereadores, as ditas eleições parlamentares. Investido na função pelo Prefeito Municipal com apoio do Parlamento, o Governo só poderia exercer suas funções se gozasse da confiança deste, isto é, se contasse com o apoio de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara de Vereadores.

A ligação estreita entre o Governo e o Parlamento Municipal pressupõe que estes dois órgãos seriam interdependentes nas funções a eles atribuídas pela Lei Orgânica do Município. O Parlamento colaboraria na função governativa e por ela também seria responsável, caso fosse ele

o responsável pelas dificuldades encontradas para o exercício do Poder Executivo.

Note-se que os Secretários Municipais, assim como o Administrador Geral do Município, seriam nomeados pelo Prefeito Municipal por proposta do Administrador Geral após aprovação pela Câmara de Vereadores.

Sempre que o Governo, através do Administrador Geral do Município tivesse que tomar uma decisão de importância significativa, pediria um voto de confiança à Câmara de Vereadores. Cabe ressaltar que essa prática evitaria que o Parlamento tomasse a iniciativa de aprovar uma Moção de Desconfiança ao Governo por conta de uma proposta muito polêmica que não tivesse sido submetida à apreciação da mesma.

O Prefeito Municipal obrigatoriamente indicaria à Câmara de Vereadores o nome de um cidadão eleitor e residente no Município, membro do partido político majoritário na Câmara de Vereadores ou de um dos partidos componentes da coligação majoritária na mesma. O Prefeito teria prazo até trinta dias após as eleições parlamentares para propor o nome para ser o Administrador Geral do Município. Caso nenhum partido político ou coligação de partidos políticos atingisse a maioria absoluta de membros no Parlamento Municipal, poderia o Prefeito Municipal indicar um dos membros do partido ou coligação com maioria, mesmo que não absoluta.

O Administrador geral seria investido em suas funções após a aprovação pela Câmara de Vereadores e a posterior nomeação pelo Prefeito Municipal.

Para a aprovação pela Câmara de Vereadores do nome indicado pelo Prefeito Municipal para ser o Administrador Geral do Município, seria preciso o voto favorável de 2/3 (dois terços) de seus membros. Caso em primeira votação não se atinja o quorum estabelecido, outra votação seria realizada em 15 dias.

Na hipótese de não haver maioria de 2/3 (dois terços) nas duas primeiras votações, o Prefeito Municipal deveria indicar outro cidadão

para ser o Administrador Geral do Município, que seria submetido, se preciso fosse, a duas votações pelo Parlamento. O Prefeito poderia indicar até 3 (três) pessoas para a função de Administrador Geral após o que, se mesmo assim não fosse aprovado nenhum dos nomes propostos, este poderia dissolver a Câmara de Vereadores e convocar novas eleições em 30 (trinta) dias.

Quando da demissão do Gabinete de Governo ou no fim de cada legislatura, até que outro seja indicado ou mesmo confirmado, ficaria o demissionário respondendo pelas tarefas de Governo.

A princípio parece um tanto complicado aplicar, num país como o Brasil, um sistema tão dependente de composições políticas, mas é exatamente a falta desse tipo de exercício que levou o país a modelos ineficientes e que só fizeram premiar a incompetência e o imobilismo administrativo. Na maioria dos casos, por ser em municípios não muito expressivos, não se percebeu o quanto foi, e é, danoso o atual sistema de Governo. Caso fosse possível se mensurar as consequências do atraso gerado por um sem número de Governos ineficientes que se prolongam, se poderia ter a exata dimensão dos estragos causados à nossa sociedade pela omissão em se resolver esse problema.

Sobre os reflexos do exercício político no sistema parlamentar e para completar o raciocínio concebido neste item, deve-se usar o que escreve Clóvis Goulart, quando assinala que "dependendo do grau de maturidade do povo, refletido na conduta de seus representantes, as alianças partidárias para a composição do Governo poderão ser até benéficas à vida do Estado. Nessas alianças realiza-se a prática salutar da participação efetiva das minorias partidário-ideológicas na atividade governamental. Afinal, um Gabinete de composição mista, relativamente à procedência partidária de seus integrantes, não deve, necessariamente, caracterizar-se pela instabilidade. Onde houver alianças amalgamadas pelo elemento puro da sinceridade de propósitos e respeito mútuo, e sob o efeito reagente de uma boa dose de espírito público, a

composição deverá ser sólida e duradoura. "111

Considerando a necessidade de se ter o povo em um nível de participação política adequado, é próprio também que se ressalte ser o modelo que se está propondo, diferentemente do atual sistema de Governo municipal, um modo de contribuir de forma efetiva para a educação política da sociedade e para o exercício efetivo da democracia representativa.

Ao se ter um sistema onde todos poderiam participar de todo o processo político, estaria por se encerrar um longo ciclo de autoritarismo oficial no Brasil

---

111 - Clóvis de Souto Goulart. Parlamentarismo - Regime Natural de Governo Democrático. Ed Fundação Nereu Ramos, Florianópolis, 1980, p55.

## 7.7 - O Pedido de Confiança e a Moção de Desconfiança.

O sistema que seria aplicado no Município brasileiro instituiria uma forma de relação Governo-Parlamento de clara vocação parlamentarista.

Dois são os mecanismos através dos quais a Câmara de Vereadores exigiria responsabilidade política ao Governo: a Moção de Desconfiança e o Pedido de Confirmação da Confiança.

Como o modelo proposto repousa na presunção de que o Governo goza da confiança da Câmara de Vereadores, esta só pode ser contrariada por uma votação expressa de uma Moção de Desconfiança.

Sobre o tema em tela, apesar de ser uma abordagem destinada ao Estado em geral, Dalmo Dallari se expressa com rara eficiência ao escrever que " num sistema pluripartidário é preciso verificar se ainda subsiste a coligação majoritária, para que se mantenha o Primeiro-Ministro. A coligação pode ser desfeita por desentendimentos entre seus componentes, ou pode tornar-se minoritária em consequência do resultado de novas eleições. Em ambos os casos o Primeiro-Ministro perde sua base de sustentação política e deve demitir-se. Outro fator que determina a demissão do Primeiro-Ministro é a aprovação de um voto de desconfiança pelo Parlamento. Se um parlamentar desaprova, no todo ou num importante aspecto particular a política desenvolvida pelo Primeiro-Ministro, propõe um voto de desconfiança. Se este for aprovado pela maioria parlamentar, isso revela que o Chefe do Governo está contrariando a vontade da maioria do povo, de quem os parlamentares são representantes. Assim sendo, deve demitir-se. As vezes, embora muito raramente, o Primeiro-Ministro considerava o voto de desconfiança produto de um desentendimento ocasional ou secundário e não se considerava obrigado a demitir-se. Nesse caso, o comportamento da maioria em novas votações é que decide se ele deve ou não continuar no cargo."<sup>112</sup>

112 - Dalmo de Abreu Dallari. Elementos de Teoria Geral do Estado. Ed. Saraiva, São Paulo, 1987, p199.

Na proposta para o Município brasileiro teríamos a Moção de Desconfiança e ela teria caráter obrigatório de demissão, diferente do preconizado por Dallari, que escreve poder o Chefe de Governo decidir sobre demitir-se ou não em alguns casos.

O procedimento que seria estabelecido para que se pudesse pleitear uma Moção de Desconfiança no modelo parlamentarista para o Município brasileiro, teria os seguintes requisitos:

a) - *número mínimo de proponentes* - a Moção de Desconfiança deveria ser assinada pelo menos por um terço dos membros da Câmara de Vereadores, quando então iria a votação obrigatoriamente;

b) - *prazo de discussão* - a Moção de Desconfiança não poderia ser votada antes de duas sessões de discussões, sendo que ambas, neste caso, deveriam acontecer em 72 horas após a apresentação da mesma;

c) - *maioria para aprovação* - a Moção de Desconfiança só poderia ser considerada aprovada com 2/3 (dois terços) dos componentes da Câmara de Vereadores votando a favor da proposta;

d) - *penalização dos proponentes* - os signatários da Moção de Desconfiança, em caso de não aprovação da mesma, ficariam impedidos para esse tipo de iniciativa durante o mesmo período legislativo, o que não pode ser confundido com legislatura, já que esta última corresponde ao tempo de mandato dos Vereadores.

Não seria permitido à Câmara de Vereadores a proposição de Moção de Desconfiança nos seis primeiros e nos seis últimos meses do mandato dos Vereadores, o que valeria também para a dissolução do Parlamento.

O Administrador Geral poderia se utilizar do mecanismo do Pedido de Confirmação da Confiança para prevenir a ameaça de uma Moção de Desconfiança, precipitando assim a crise que esta poderia provocar, e com a possibilidade subsequente de propor ao Prefeito Municipal a dis-

solução da Câmara de Vereadores, tema que será tratado posteriormente.

É importante já registrar que a dissolução da Câmara de Vereadores implicaria em demissão automática do Governo.

O Pedido de Confirmação da Confiança permitiria ao Administrador Geral do Município, quando tivesse dificuldade para articular a maioria que o aprovou para a função, exercer uma certa pressão sobre a coligação ou partido que o apontou para tal. Igualmente, permitiria ao Administrador geral do Município transpor os eventuais bloqueios que o Parlamento poderia impor.

Ao ser proposto e aprovado ou rejeitado, o Pedido de Confirmação de Confiança teria alguns efeitos que devem ser anotados para se dissertar minimamente calcado em princípios já consagrados em Estados contemporâneos que adotam esses mecanismos. Pode-se listá-los da seguinte maneira:

a) - o primeiro deles seria que o Administrador Geral do Município e seu Governo obteriam a confiança do Parlamento municipal, o que produziria um reforço de autoridade e de prestígio ao Gabinete;

b) - em segundo lugar, a Câmara de Vereadores poderia manifestar sua oposição ao Administrador Geral do Município, destituindo este e provocando a indicação de um outro pelo Prefeito Municipal;

c) - em terceiro lugar, poderia ocorrer que a Câmara de Vereadores negasse a confiança ao Administrador Geral, mas para preservar a estabilidade governamental e para evitar uma crise no Colegiado de Governo não optaria pela demissão imediata do Gabinete e sim poderia o Chefe de Governo optar entre as seguintes possibilidades:

1. ainda que não fosse obrigatório, o Governo poderia, por proposta do Administrador Geral, se demitir ao comprovar que não conta com a confiança do Parlamento Municipal;

2. poderia o Administrador Geral propor ao Prefeito Municipal a dissolução da Câmara de Vereadores concomitante com a demissão do Governo.

Diferentemente da Moção de Desconfiança, que quando aprovada obrigaria a demissão do Governo, a não aprovação do Pedido de Confirmação de Desconfiança não seria impositiva nesse sentido, já que poderia o Governo permanecer mesmo tendo o Pedido negado. Bastaria, nesse caso, modificar seu direcionamento político-administrativo, adequando-o às reivindicações vindas do Parlamento.

## 7.8 - A Dissolução do Parlamento Municipal.

No modelo de parlamentarismo para o Município brasileiro, ao princípio da responsabilidade política do Gabinete de Governo perante a representação parlamentar municipal corresponderia o da faculdade que tem o Prefeito Municipal para dissolver a Câmara de Vereadores.

A Moção de Desconfiança, quando repetida ou proposta em situações de instabilidade, estabeleceria uma situação de conflito entre o Governo e a Câmara, quando caberia ao Prefeito Municipal, dentro de suas funções de árbitro político e atento às manifestações da opinião pública, resolvê-lo pelas alternativas que estariam a sua disposição, ou seja: somente nomear outro Gabinete de Governo ou também dissolver a Câmara de Vereadores.

O próprio Administrador Geral do Município disporia da prerrogativa de propor ao Prefeito Municipal a dissolução do Parlamento municipal. Esse sistema de pesos e contra-pesos entre os dois poderes, providenciaria uma inversão do que acontece atualmente, pois não permitiria a submissão do Legislativo ao Executivo, além de funcionar como uma advertência permanente contra possíveis desmandos da Câmara de Vereadores.

Sobre a matéria, Said Maluf ensina que " pelo caráter de simples consulta ao corpo eleitoral, a dissolução do Parlamento não tem a gravidade que lhe atribuem os adversários do sistema. O Parlamento também se desmanda e também pode ser responsável por uma crise nacional. Portanto, persistindo o conflito entre os dois poderes e sendo uma ponderável corrente da opinião pública contrária à orientação da câmara representativa, é natural que o corpo eleitoral intervenha como supremo árbitro. Doutro modo, seria o Executivo absorvido pelo Legislativo, decorrendo daí aquela famigerada *instabilidade* que durante muito tempo convulsionou o panorama político Francês."<sup>113</sup>

113 - Said Maluf. Teoria Geral do Estado. Ed. Saraiva, São Paulo, 1993, p265.

Quando do Plebiscito sobre a forma e o sistema de Governo para o Brasil, realizado em abril de 1993 e onde foram majoritários o Presidencialismo e a República, o então senador Fernando Henrique Cardoso, defensor ardoroso do Parlamentarismo, escreveu que " ... não queremos parlamentarismo para ter um Executivo mais fraco e um Congresso mais forte, e sim para ter um Governo mais democrático, estável, transparente e eficiente. Para isso é fundamental que a Câmara seja efetivamente *co-responsável* pelo Governo. A co-responsabilidade é uma rua de mão dupla. Assim como a Câmara adquire o poder de substituir o Governo se este for mal, o Presidente deve ter o poder de dissolver a Câmara se ela falhar no seu papel de compor uma maioria para dar sustentação ao Governo. Nosso modelo de parlamentarismo não pode cercar a dissolução da Câmara de tantas condições que a tornem praticamente impossível. "114

E exatamente o que se está propondo no Parlamentarismo para o Município brasileiro, ou seja, um modelo que equilibraria as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, permitindo efetivamente que a Câmara de Vereadores pudesse ser dissolvida.

Aderson Menezes observa que " de outra parte, a dissolução parlamentar, como a expressão indica, importa a convocação do eleitorado para votar, elegendo os novos componentes do Poder Legislativo, eis que os membros do órgão interior tiveram seus mandatos extintos. Isso acontece se o Chefe de Estado, ante uma divergência grave entre o Parlamento e o Gabinete, resolve manifestar-se pela permanência provisória deste, dissolvendo imediatamente aquele e fazendo em seguida uma consulta ao eleitorado. O resultado da eleição ditará o procedimento subsequente: se será organizado um novo Governo ou se continuará o mesmo, tudo dependendo da preferência dos votantes. "115

114 - Fernando Henrique Cardoso. *Parlamentarismo no Brasil. Como e Por Quê*, Editora do Senado Federal, Brasília, 1992, p30.

115 - Aderson Menezes. *Teoria Geral do Estado, Atualizado por José Lindoso*, 5 Edição, Rio de Janeiro, 1992, p310.

Sempre se pretendeu que sobre os membros do Legislativo, bem como sobre os do Executivo, pudesse pairar a ameaça de perda do mandato, no caso de haver distonia entre as aspirações da sociedade em geral e a atuação dos membros desses poderes. Como atualmente está organizado o sistema de Governo para o Município no Brasil, Prefeito e Vereadores podem perder o mandato apenas por prática de crime de responsabilidade e não por perda da confiança dos eleitores. Como já se disse anteriormente, os administradores e os parlamentares incompetentes ou com atuação contrária aos interesses do povo, atualmente, podem manter seus mandatos até o final, contribuindo cada vez mais para o descrédito do sistema político brasileiro.

A Câmara de Vereadores não poderia ser dissolvida nos seis primeiros meses posteriores à sua eleição, no último semestre de mandato do Prefeito Municipal ou durante a vigência do Estado de Sítio ou Estado de Defesa, neste último caso, desde que o Município estivesse localizado na área abrangida pelo decreto que o instituiu.

Com a dissolução, os vereadores ficariam exercendo o mandato até a primeira reunião da Câmara de Vereadores após as eleições.

A dissolução da Câmara de Vereadores seria levada a efeito sempre pelo Prefeito Municipal, que ponderaria sobre sua oportunidade com os líderes políticos do Município, contando que houvesse solicitação:

1. do Administrador Geral do Município, em documento subscrito por todos os Secretários Municipais;

2. da própria Câmara de Vereadores, quando seus líderes reconhecessem o impasse político estivesse também sendo gerado ali;

3. da sociedade, através de pedido de dissolução subscrito por, no mínimo, 20% dos eleitores do Município.

A lição de Clóvis Goulart é fundamental para se caracterizar a importância dessa característica do Parlamentarismo, ao ensinar que " a ação de um Parlamento, quando prejudicial aos interesses nacionais, não pode ser atribuída aos representantes individualmente, mas a todo o corpo parlamentar onde, mercê de injunções de toda ordem, diluem-se as individualidades, viciam-se as idéias e intenções personalistas e engendra-se um comportamento coletivo que não pode ser analisado simplesmente como soma algébrica das atitudes de cada um de seus representantes. "116

Ainda com Clóvis Goulart, sobre a prática de dissolução do Parlamento, vale escrever sua análise sobre a importância desse instituto, quando escreve que " é preciso, pois, que em pleno curso de uma legislatura, possa o Legislativo responder à responsabilidade. Se entre a nação e o Parlamento deixar de haver coincidência de objetivos, rompe-se o vínculo da representação. O poder, portanto, deve voltar imediatamente à primeira para, através de novo processo eleitoral, restaurar a ordem democrática possível nos Estados de regime parlamentarista, mediante a aplicação da técnica da dissolução parlamentar."117

Com essa abordagem sobre a dissolução parlamentar, se termina o estudo dos principais mecanismos do modelo proposto.

Foi-se buscar exemplos em vários tipos de parlamentarismo de diversos países.

Como bem se pode perceber, pela escassez de informações sobre sistemas análogos, se procurou oferecer a doutrina aplicável a outro nível que não o Município, mas que não implica, acreditamos, em menor peso ao trabalho, considerando até o caráter inusitado da proposta.

---

116 e 117 - Clóvis de Souto Goulart, *Parlamentarismo - Regime Natural de Governo Democrático*, Edição Fundação Nereu Ramos, Florianópolis, 1980, p51.

## CONCLUSÃO

Como são raríssimas as referências à implantação dos princípios parlamentaristas em nível de Município, mesmo na Europa onde se buscou material, se tratou de fazer uma proposta, baseada na literatura sobre a adoção desse sistema de Governo em Estados Contemporâneos.

Muito bem se sabe que é muito improvável qualquer mudança no sistema de Governo que não ocorra primeiro no nível federal, pois este atrai muito mais as atenções, com o que, aliás, discordamos.

Escolheu-se o Município por se entender ser ele a célula principal da organização estatal brasileira. Não no sentido de divisão territorial ou aglomerado populacional, mas sim sob uma visão muito mais abrangente, que tem íntima ligação com a satisfação pelo Estado (ai compreendidos Estado Federal, Estado Federado e Município) das aspirações da sociedade, das necessidades de bem estar coletivo.

Claro que o trabalho serve muito mais à discussão, como já se disse, do que a qualquer outra coisa. Até porquê seria muita pretensão pensar diferente. A esperança é que sirva de instrumento motivador, principalmente entre as lideranças municipais e municipalistas, para a retomada do imprescindível debate sobre nosso sistema de Governo. Em todos os seus níveis, mas que tenha a nítida noção do papel fundamental do Município em qualquer processo de desenvolvimento.

E até uma questão de crença pessoal profunda na importância do Parlamentarismo e do Município.

Nossa homenagem a todos quantos ao longo dos anos vêm, como nós, tentando mostrar à sociedade a real importância deste agora " Ente Federado ".

Isto posto, a conclusão deste trabalho pode ser dividida em três partes: a primeira com considerações sobre o Parlamentarismo e sua inserção na vida política dos Estados contemporâneos, a segunda tecendo

algumas considerações sobre a organização do Governo municipal a partir de estudo comparativo e finalmente os comentários finais a respeito da proposta de implantação do Parlamentarismo no Município brasileiro.

No corpo do trabalho já se teve a oportunidade de registrar o estímulo concedido pelo ilustre professor Dalmo Dallari, docente da Universidade São Paulo e autor de diversas obras na área do Direito, quando foi indagado da pertinência de se elaborar uma pesquisa sobre o tema objeto da presente dissertação. Na ocasião o eminente doutrinador declarou que sobre o Parlamentarismo e sua adoção no Brasil, poucas propostas existiam de fato, tanto assim que durante os debates advindos do Plebiscito de 1993 foi fator decisivo a inexistência de qualquer modelo suficientemente discutido que servisse de base para a implantação deste sistema de Governo no Brasil.

A primeira parte desta conclusão, sobre o Parlamentarismo e sua inserção na vida política dos Estados contemporâneos, é inequivocamente fundamental para o alinhamento da pesquisa bibliográfica efetuada e a proposta apresentada.

O aspecto funcional do Sistema Parlamentarista ficou muito evidente quando foi feito o estudo das variações deste sistema. Seria impossível pensar no Presidencialismo com tantas variações. Mesmo o sistema Francês, bem próximo do Presidencialismo, mantém a figura do Chefe de Governo separada da do Chefe de Estado, com o primeiro tendo que responder politicamente ao Parlamento, caracterizando-se a responsabilidade política, típica do sistema de Gabinete. Mesmo com um sistema muito especial, dadas as condições do pós-guerra, a França conservou a essência do sistema. A Constituição atual da França, de 1958, com sua reforma de novembro de 1962, apesar de ter mantido poderes executivos ao Presidente por conta do peso político de Charles de Gaule rende-se, em diversos pontos, à maior eficiência de um sistema onde efetivamente existe controle da sociedade sobre seu Governo.

Quando se estuda o sistema Parlamentarista é possível notar que onde ele é adotado democraticamente ocorre um efetivo avanço qualitativo da sociedade. A Alemanha, logo após sua unificação, espalhou o sistema por todo seu território. Não aconteceram quaisquer discussões a respeito de que tipo de Governo haveria no país unificado.

Mesmo com algumas variações, o Parlamentarismo se consolida no mundo desenvolvido como grande instrumento propulsor de desenvolvimento.

Nos municípios dos países Parlamentaristas, se não está completamente reproduzido naquele nível de Governo, mas os princípios fundamentais estão também aí presentes. Estados como o italiano, onde no Município existe um quase Presidencialismo, estão presentes mecanismos de controle social sobre o Poder Executivo que inexistem no Brasil. A ausência destes canais de controle faz com que o sistema político brasileiro seja tão carente de eficiência e mais ainda de credibilidade junto ao povo, que não consegue distinguir quais as estruturas que não permitem um maior controle sobre seu Governo e que por via de consequência, são inoperantes ou ineficientes.

Sobre a atual organização política dos municípios brasileiros, segundo tópico desta conclusão, ditada em sua essência pela Constituição Federal, em comparação com outros figurinos existentes em Estados democráticos contemporâneos, apesar de muito avançada no que diz respeito à autonomia emprestada a estes municípios, é muito atrasada em termos de poder fiscalizador da sociedade.

A partir do momento em que o Município brasileiro pode elaborar sua própria Lei Orgânica, obtendo com isto autonomia e passando a fazer efetivamente parte da Federação, não se concebe que questões importantes relacionadas com a eficiência do Governo municipal não possam ser discutidas e encaminhadas pela população.

Têm-se alguns interessantes relatos neste trabalho de como é possível se exercer controle efetivo sobre o Governo local, sempre com a perspectiva de se sacar do poder, mesmo que em meio a um mandato ou uma legislatura, aquele que frustrasse as expectativas dos governados ou representados.

Este é o ponto nodal de nossa tarefa. E inclusive o estímulo ao nosso trabalho. A possibilidade de se discutir com todos os setores que compõem nosso espectro social, o porquê de não se poder interromper o mandato de governante comprovadamente ineficiente.

O que temos hoje no Brasil é a negação do exercício político. No momento que o eleitorado só é chamado de quatro em quatro anos para eleger seus representantes e seus governos, não tendo mais qualquer canal formal de pressão sobre os mesmos, pode-se dizer que o desinteresse e a decepção tomam conta da maioria dele. Exceções, como o *impeachment* do Presidente Collor, só justificam esta afirmação.

O pequeno número de obras relacionadas ao tema dificultou a conexão Parlamentarismo/eficiência nos Governos municipais. Mesmo que fosse em relação aos níveis estaduais ou nacionais de Governo, as dificuldades seriam as mesmas. Os livros existentes tratam de relatar, ou no máximo comparar, os diversos sistemas parlamentaristas existentes. Muito raramente, a não ser em publicações de debates para a implantação do Parlamentarismo no Brasil, se encontrou referência ao desempenho deste sistema de Governo, de forma crítica ou não.

Feitas estas observações, já se pode concluir com a proposta de implantação do Parlamentarismo no Município brasileiro.

Para a maioria vai parecer, no mínimo, pretensão, querer propor que haja uma modificação tão profunda, em alguns aspectos, no mecanismo de Governo dos municípios brasileiros. Efetivamente não passa por ser ou não pretensão, mas sim por reconhecer que são os municípios, atualmente no Brasil, que respondem pela maioria das ações governamentais, o que por si só justifica esta intenção.

Por outro lado, não há nenhum outro nível de Governo tão próximo do cidadão comum como o Governo municipal. Nas academias é razoavelmente fácil se motivar alunos e professores para o debate de temas como este, mas é quase impossível fazê-lo fora daquele ambiente, como já se viu na campanha do Plebiscito de 1993.

O Parlamentarismo, como se observou, foi fruto do empirismo, sem o qual não seria concebido. Ao contrário do Presidencialismo, que foi diferentemente proposto nos Estados Unidos. É evidente que se faz necessário um bom período de maturação para que se possa começar a discutir qualquer proposta. A intenção é contribuir para o debate continuado sobre este tema e não ser algo pronto ou acabado, que deva ser aprovado ou rejeitado.

No modelo apresentado, se levou em consideração aspectos relacionados à cultura do povo brasileiro, que historicamente sempre procurou um ícone para governá-lo, tendo sido contemplada uma fórmula intermediária de Parlamentarismo, com algumas características presidencialistas.

Entretanto, o importante é que a intenção inicial foi mantida e seguramente poder-se-á contar com material específico para se debater sobre os sistemas de Governo no Brasil a partir do nível mais importante, o municipal.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1 - BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 1989, 372p.
- 2 - BLASI, Paulo Henrique. *A Descentralização Como Instrumento de Justiça Social. O Município Brasileiro: Autonomia em Crise*, Florianópolis: Revista Sequência, Pag. 23, CPGD da UFSC, Editora da UFSC, 1982, 170p.
- 3 - BROSSARD, Paulo. In *Parlamentarismo Já*, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, Brasília, 1987, 403p.
- 4 - CAETANO, Marcelo. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I, 6ª Edição, Coimbra: Editora Almedina, 1983, 423p.
- 5 - CANDIDO OLIVEIRA, António. *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra: Editora Coimbra, 1993, 384p.
- 6 - CARDOSO, Fernando Henrique. *Parlamentarismo no Brasil. Como e Porquê*, Brasília: Editora do Senado Federal, 1992, 102p.
- 7 - CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte: Editora Livraria Del Rey, 1991, 390p.
- 8 - CAVALCANTE, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, 468p.
- 9 - CLEVE, Clémerson Mérilin. *Elementos Para um Discurso de Conceituação do Direito Administrativo*, São Paulo: Editora Julex, 1988, 86p.
- 10 - COLLAÇO, Flávio Roberto. *O Município na Federação Brasileira*, Florianópolis: Editora da UFSC, 1982, 99p.

- 11 - COTARELO, Juan. In Revista de Derecho Político, Artigo " A Unificação da Alemanha ", Madrid: Editora CEC, 1992, 134p.
- 12 - COTTERT, Jean-Marie & EMERI, Claude. Os Sistemas Eleitorais, Lisboa: Editora Livros do Brasil, 1975, 409p.
- 13 - DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Editora Saraiva, 1987, 259p
- 14 - DUVERGER, Maurice. *Ciência Política: Teoria e Métodos*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, 347p.
- 15 - ----- . *Instituições Políticas e Direito Constitucional - Os Grandes Sistemas Políticos*, 14ª Edição, Paris: Ed. P.U.F, 1975, 439,
- 16 - ----- . *O Sistema Político Francês*, Paris: P.U.F, 13ª Edição, 1973, 451p.
- 17 - ----- . *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, 415p.
- 18 - FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora José Konfino, 1976, 516p.
- 19 - FERREIRA, Pinto. *Princípios de Direito Constitucional Moderno*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971, 519p.
- 20 - FERNANDES, António José. *Ciência Política - Teoria, Métodos e Temáticas*, Lisboa: Editora Escola Superior de Polícia, 1991, 317p.
- 21 - ----- . *Os Sistemas Político-Constitucionais Francês e Alemão - Análise Comparativa*, Braga: Editora da UMINHO, Braga, 1985, 155p.

- 22 - ----- . *Os Sistemas Político-Constitucionais Português e Espanhol - Análise Comparativa*, Lisboa: Europa Editora, 1990, 333p.
- 23 - FREITAS DO AMARAL, Domingos. *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa: Editora Lusa, 1986, 385p.
- 24 - GOMES CANDILHO, J.J. & MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição Revista, Coimbra: Ed. Almeidina, 1991, 498p.
- 25 - GONZALES, Santiago Sanches & PRADO, Pillar Mellado. *Sistemas Políticos Atuais*, Madrid: Centro de Estudos Ramón Areces, 1993, 297p.
- 26 - GANZALES, Santiago Sanches. *Sistemas Políticos da Europa*, Madrid: Editora Centro de Estudos Ramón Areces, 1988, 134p.
- 27 - GOULART, Clóvis de Souto. *Parlamentarismo - Regime Natural de Governo Democrático*, Florianópolis: Edição Fundação Nereu Ramos, Florianópolis, 1980, 67p.
- 28 - HAURIQU, Handré. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona: Editora Ariel, 1971, 412p.
- 29 - HEADY, Ferrel. *Administração Pública - Uma Perspectiva Comparada*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, 182p.
- 30 - JUSTIÇA ELEITORAL DA COMARCA DE ITAJAI. SC. BRASIL. Relatório Final das Eleições de 1988, Itajai, 1989, 173p.
- 31 - LALUMIERE, Pierre & DEMICHEL, André. *Os Regimes Parlamentares Europeus*, Paris: Editora P.U.F, 1978, 412p.

- 32 - LAPIERRE, Jean Willian. *Análise dos Sistemas Políticos*, Lisboa: Editora Rolin, 1980, 412p.
- 33 - LEI ORGANICA DO MUNICIPIO DE ITAJAI. Edição Câmara de Vereadores de Itajai, 1990, 57p.
- 34 - MALUF, Said. *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Editora Saraiva, 1993, 376p.
- 35 - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, 700p.
- 36 - MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1978, 131p.
- 37 - MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, Atualizado por José Lindoso, 5ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1992, 275p.
- 38 - MENUJIER, Henri. *A Vida Política na Alemanha Federal*, Lisboa: Edições Rolin, Lisboa, 1980, 367p.
- 39 - MOREIRA, Adriano. *Ciência Política*, Lisboa: Livraria Bertrand, 1979, 347p.
- 40 - MORELL OCAÑA, Luiz. *La Administración Local*, Madrid, Editora Tecnos, 3ª Edição, 1984, 286p.
- 41 - MURILLO, Pablo Lucas et Alii. *Sistemas Políticos Contemporâneos*, Barcelona: Editora Teide, 1984, 372p.
- 42 - NOGUEIRA, Ataliba. In Estudos e Comentários, RDP - Julho/setembro, São Paulo, 1991, 131p
- 43 - PACAUT, Marcel & BOUJU, Paul. *O Mundo Contemporâneo: 1945-1975*, Paris: Editora Armand Colin, 1976, 347p.

- 44 - PRADO, Pillar Mellado. *O Sistema Político da Alemanha*, Madrid: Editora Ecera, Madrid, 1993, 203p.
- 45 - RIVERO, Jean. *As Competências do Poder Local dos Países Europeus*, In Revista de Administração Pública, Ano IV, Nº 14, 1991, 168p.
- 46 - RUSSOMANO, Rosah. *Ligões de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora José Konfino, São Paulo, 1976, 516.
- 47 - SANCHES AGESTA, Luiz. *Princípios de Teoria Política*, Madrid: Editora Universidad, 1974, 382.
- 48 - SCHNEIDER, Helmut Paul. *Democracia e Constituição*, Madrid: Editora CEC, Madrid, 1991, 323p.
- 49 - SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Positivo*, 5ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, 479p.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1 - BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980, 289p.
- 2 - BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*, Belo Horizonte: FUMARC-UCMG, 1982, 376p.
- 3 - BARRETO, Aires. *Os Municípios na Nova Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, 270p.
- 4 - CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo Municipal*, Rio de Janeiro: Editora Forense, Rio de Janeiro, 1981, 389p.
- 5 - DALLARI, Dalmo de Abreu. *Auto-Organização do Município*, São Paulo: Revista de Direito Público, 1976, ps 37 e 38.
- 6 - FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à Luz da Constituição de 1988*, São Paulo: Editora EDIPRO, 1993, 172p.
- 7 - GARCIA FERNANDEZ, Juan. *El Origen del Municipio Constitucional: Autonomía e Centralización en Francia y en España*, Madrid: Editora Europa, 1983, 359p.
- 8 - GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal*, 2ª Edição, São Paulo: Editora Leud, 1989, 274p.
- 9 - ----- . *A Lei Orgânica do Município Comentada*, São Paulo: Editora Leud, São Paulo, 1990, 247p.
- 10 - GOULART, CLOVIS DE SOUTO. *Formas e Sistemas de Governo - Uma Alternativa para a Democracia Brasileira*. Florianópolis: Sérgio Fabris Editor/CPGD - UFSC, 1995, 224p.

- 11 - LEITE PINTO, Roberto. *Referendo Local e Descentralização Política*, Coimbra: Coimbra Editora, 1988, 365p.
- 12 - MACHADO HORTA, Raul. *A Posição do Município no Direito Constitucional Brasileiro*, In Revista de Direito Belo Horizonte: Editora RBEP, Nº 55, julho de 1982, Belo Horizonte, ps 187/221.
- 13 - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 5ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, 439p.
- 14 - OLIVEIRA, António Cândido. *A Autonomia Municipal: Evolução e Significado Actual*, Braga: Editora UMINHO, 1988, 359p.
- 15 - QUEIROS, Afonso. *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1976, 478p.
- 16 - REALE, Miguel. *Aplicações da Constituição de 1988*, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990, 364p.
- 17 - SERRANO, Ana. *Poder Local, Legislação Anotada e Comentada Sobre as Eleições Autárquicas*, Lisboa: Editora Continente, 1993, 298p.
- 18 - SILVA, José Afonso. *O Município na Constituição de 1988*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, 243p.
- 19 - SILVA MARTINS, Ives Gandra. *A Constituição de 1988 - Interpretação*, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, 387p.
- 20 - TEMER, Michel. *As Leis Orgânicas Municipais - Competência Para Sua Edição*, São Paulo: Edição Procuradoria de Assistência aos Municípios, 1979, Volume XII.

21 - ----- . *Território Federal nas Constituições Brasileiras*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1975, 283p.