

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO IX

I PARTE

FORMAS DE GOVÊRNO

A relação existente entre o Executivo — com suas divisões e departamentos — e a Assembléia Representativa, constitui um dos maiores problemas dos governos democráticos. Para apreciar e compreender as dificuldades que a organização do executivo e do legislativo envolve em suas relações, é preciso descrever, em detalhe, os aspectos essenciais das duas principais formas de governo representativo e democrático. Uma delas, a parlamentar, tem seu exemplo na Inglaterra, no Canadá na Austrália; a outra, a presidencial, é encontrada nos Estados Unidos e nos países sul-americanos. Cada uma dessas formas obedece a outros princípios que só podem ser claramente entendidos por meio de comparações. Como acontece nos países democráticos, a tendência que se manifesta é para o parlamentarismo, motivo por que é conveniente apresentar primeiro os aspectos e princípios dêste. Desse modo, colocaremos ao alcance da compreensão de todos o sistema presidencial dos Estados Unidos, explicando, também, certas modificações recentes nêle operadas. O governo parlamentar é o precursor e prototipo de que resultaram outras formas de governo democrático.

O SISTEMA PARLAMENTAR NA INGLATERRA

O Governo parlamentar teve sua origem na Inglaterra em consequência de uma longa disputa entre o rei e os representantes da nobreza. Êsses, cujas figuras de maior projeção tinham assento na Câmara dos Lords enquanto os de menos prestígio faziam parte da Câmara das Comunas (dos Comuns) como defensores dos direitos do povo, estabeleceram um eficiente contróle sobre o uso das prerrogativas reais. Sob a liderança de certos ministros prestigiosos, apoiados pela nação, conseguiram que os direitos do monarca fossem aos poucos reduzidos, aumentando-se conseqüentemente a participação do povo no governo. Daí surgir o sistema parlamentar ou de gabinete. Na

Inglaterra essa forma de governo está condicionada pelo costume, pelas convenções e entendimentos que formam o que se chama *constituição britânica* e que não está consubstanciada num documento escrito (1). Esta constituição nada mais é do que o nome que se dá ao conjunto de atos, costumes e convenções que orientam no correr dos tempos, os vários órgãos do governo. Em teoria, o governo da Inglaterra é constituído pelo Rei, pela Câmara dos Lords e pela dos Comuns (Comunas), não tendo força de lei os atos oficiais a não ser que todos êsses agentes do poder os sancionem. Faz exceção a essa regra a lei de meios e outros atos que podem adquirir força de lei pelo simples fato de serem votados em três sessões consecutivas da Câmara Baixa. O Rei, no caso, não exerce o seu direito de veto e só participa de modo indireto dos trabalhos legislativos dando o seu parecer e o seu conselho antes das leis serem aprovadas pelas duas Câmaras. As práticas e as tradições que se tornaram conhecidas no processo de governo parlamentar serão, pois, aqui resumidas.

COOPERAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO COM O EXECUTIVO

O gabinete é o órgão supremo de governo e dirige os negócios da Coroa, da Câmara dos Lords e da Câmara dos Comuns. O Primeiro Ministro é o chefe executivo de fato. Todos os atos do Rei devem ser subscritos por um Ministro que é por êles responsável. A responsabilidade final cabe, porém, ao Primeiro Ministro e ao Gabinete. Os membros dêste, como titulares das pastas ministeriais, desempenham importantes funções. Para êsse fim, devem ter assento no Parlamento, cumprindo-lhes os seguintes deveres:

1 — Dirigir um dos grandes ministérios do governo como autoridade executiva e administrativa.

2 — Participar dos trabalhos legislativos com a preparação dos projetos de lei,

(1) Vide, para melhor esclarecimento sobre assuntos do direito constitucional inglês, *English Government and Politics*, de Frederic Austin Ogg (The Macmillan Company, 1929) Caps. I e II.

defendendo-os perante o Gabinete e o Parlamento e orientar a legislação sobre assuntos que interessam a sua pasta.

3 — Como conselheiros privados da Coroa, cooperar na formulação da política pública nacional e como membros do Gabinete, apoiar o governo.

Tôdas essas atribuições são desempenhadas sob a orientação direta da Câmara dos Comuns. “É um axioma fundamental da moderna Constituição Britânica”, disse Gladstone, “que a Câmara dos Comuns represente o mais importante dos poderes do Estado”.

O GABINETE COMO ÓRGÃO DE DIREÇÃO, REPRESENTANDO O PARTIDO MAJORITÁRIO

O Primeiro Ministro e o Gabinete lideram o partido majoritário e, com o correr dos tempos governam de acordo com os princípios defendidos pelo respectivo partido. A minoria é denominada *oposição*. Todos os atos do governo são considerados atos de um partido que é responsável perante a Câmara Baixa que por sua vez, é responsável perante o eleitorado. Enquanto a maioria fizer jus a confiança dos que a apoiam, pode o Gabinete e o Primeiro Ministro permanecer no poder. A recusa de um voto de confiança pode provocar a dissolução do Parlamento, caso esse em que o Gabinete pode resignar, entregar o governo aos oposicionistas ou pedir a dissolução e a eleição geral a fim de determinar se a nação apoia ou não o Gabinete. O partido que obtiver o apoio do povo assumirá então o governo.

Na Inglaterra, a Câmara Baixa detém a supremacia, exercendo o Gabinete as funções de comissão executiva com os poderes legislativo e executivo concentrados nas mãos do Parlamento e do Primeiro Ministro. A organização e o processo de ação da Câmara dos Comuns — o órgão legislativo mais antigo e mais importante do regime inglês — diferem substancialmente dos da maioria das assembléias do mundo. A câmara conduz seus trabalhos cuja maior parte é orientada pelo Gabinete, motivo por que ela não se divide em sub-comissões parlamentares como acontece comumente na maioria dos legislativos. Existem algumas comissões, como a de seleção de autoridades e escolha dos membros de comissões e as que tratam dos projetos de leis de interesse local das comunas. A maior parte, porém, dos projetos de lei e dos assuntos de que trata a câmara, são apreciados e discutidos por todo o plenário do que resulta o fato dos negócios públicos serem conduzidos, em sua grande maioria, sob a direção do Gabinete cujos membros tem assento naquela casa.

Os trabalhos da Câmara dos Comuns são bastante facilitados com a distinção feita entre as leis de interesse público geral e as de interesse local das comunas, motivo porque há certas diferenças de métodos de ação para umas e outras.

As leis de interesse estritamente administrativo e as que afetam às questões particulares são aparentemente aprovadas pelos mesmos métodos; algumas restrições dificultam porém o andamento dos projetos de leis ditas privadas, subordinando sua discussão àquela que se trava em torno dos projetos de leis ditas *públicas*. As restrições mais importantes são as de que esses projetos de lei devem resultar de petições e que devem ser apresentados à câmara antes da abertura da sessão (período de atividade do legislativo). A marcha dos projetos é determinada por regulamentações severas, exigindo-se pagamento de taxa aos que os propõem e aos que os combatem. As leis mais importantes da natureza das que são chamadas *leis públicas* são da iniciativa dos Ministérios, estando também exclusivamente a seu cargo quanto à iniciativa. Os membros do Parlamento podem apresentar projetos de leis *públicas* à Câmara, desde que o Gabinete lhe tenha dado oportunidade para isso. Com o tempo escasso de que dispõem, não tem, no entanto, oportunidade para defenderem as medidas de iniciativa pessoal e de interesse local.

O controle exercido pela Câmara sobre o Gabinete se processa sob a forma de pedido de informações, de críticas e, ocasionalmente, de um voto de censura. Geralmente o Gabinete conduz as atividades legislativas e executivas do Império Britânico, sujeito à votação dos membros da Câmara dos Comuns que expõe ao povo as graves questões de interesse público envolvidas nos trabalhos legislativos e administrativos.

O GABINETE AGE EM NOME DO REI

Nada no governo inglês é mais difícil de ser compreendida pelo povo americano do que o papel da *Coroa*. Muito embora o governo vai se tornando cada vez mais democrático, atendendo cada vez mais a vontade do povo, tem aumentado a estima popular pela monarquia. Há certos fatores que condicionam o poder e a posição do Rei da Inglaterra. Em primeiro lugar, a nação segue a velha tese (formulada na época em que o Rei era o governante de fato) de que o Rei não erra. Para sustentar e pôr em prática tal teoria num governo que é cada vez mais democrático, foi preciso atribuir ao Primeiro Ministro a responsabilidade por todos os atos oficiais. O resultado é que o Rei da Inglaterra não pode nomear ninguém ou assinar um decreto executivo, participando de qualquer ato de governo ou do poder de sanção de um Primeiro Ministro que, desse modo, passa a ser o responsável pelo ato, tornando responsável pelo mesmo os seus colaboradores, o Gabinete e também a Câmara dos Comuns.

O nome do Rei não é citado nas controvérsias públicas. Ele é um chefe executivo que está acima dos partidos. Dentro dos partidos surgem casos que exigem a intervenção real que se pro-

cessa por meio de conselho e parecer. Considera-se função do Rei aconselhar e advertir. É um mistério o papel que o Rei da Inglaterra desempenha nesse processo por que de maneira nenhuma pode ser publicamente discutido o seu poder e a sua influência. Não há dúvida que ele desempenha, silenciosa e oportunamente, nos negócios públicos, um papel muito mais importante do que aquele que as informações de que dispomos nos permitirá definir. Embora em teoria esteja entre as prerrogativas da Coroa o direito de participar dos trabalhos legislativos, de assinar decretos que tenham força de lei, de nomear um número considerável de altos funcionários e dignitários, de desempenhar o papel de chefe da Igreja, do Exército e da Marinha, de representar o império em todas as suas relações internacionais e em todos os seus contatos com as potências estrangeiras, de declarar a guerra e concluir tratados, nenhum desses atos pode ser praticado, a não ser por intermédio do Primeiro Ministro que assume assim, inteira responsabilidade em seu próprio nome e no de seus pares, assim como no do governo em geral.

O papel mais importante representado pela Coroa é o de instituição que simboliza a unidade do Império Britânico e que é, ao mesmo tempo, objeto de veneração patriótica. Todos os atos oficiais são, no entanto, praticados em nome de Sua Majestade e por força de sua autoridade. A dedicação ao Rei, atitude que consubstancia a unidade essencial e os propósitos do governo, constitui relevante característica, não só da opinião pública britânica como, também, das colônias, domínios e protetorados. A realeza é o traço de união entre as diferentes partes do Império. São leais a ela os canadenses e australianos, por exemplo. Os primeiros não só apoiam o Rei Inglês como tratam com a máxima deferência e respeito o seu representante, o Governador Geral do Canadá. Apesar das limitações a que está sujeita, a Coroa ocupa um lugar de destaque no sistema de governo de gabinete da Grã-Bretanha. O rei da Inglaterra não é, como tantas pessoas imaginam, um simples "titulado" mas, sim, um símbolo da unidade, da estabilidade e da perpetuação das tradições num país cujas instituições estão aos poucos se transformando para dar lugar à maior e mais autêntica democracia de nosso tempo.

O poder executivo na Inglaterra é representado pelos órgãos tradicionais conhecidos pelos nomes de Conselho Privado, Ministério e Gabinete. Constituído pelas pessoas nomeadas pela Coroa, o Conselho Privado é a entidade executiva central que nomeia todos os membros do gabinete. Como órgão de governo, porém, ele só desempenha um reduzido número de funções e quase não participa das atividades executivas típicas de governo. Este é chefiado por um Primeiro Ministro e é constituído pelos titulares de todas as pastas ou ministérios e pelo gabinete que se compõe dos membros da equipe administrativa, membros esses que são convocados para as

conferências com o Primeiro Ministro e que gozam do direito de se manifestarem sobre todas as questões de política pública.

No regime parlamentar, o legislativo e o executivo devem estar intimamente ligados, sendo, também, necessário nesse regime que o judiciário exerça o seu poder sob a égide dessa unidade de força que resulta da aliança íntima entre o legislativo e o executivo. Na Inglaterra, o judiciário não tem competência para julgar os atos do legislativo. Somente nas colônias autônomas é que os respectivos judiciários dispõem de uma certa dose de autoridade para apreciar os atos das assembléias. Os tribunais ingleses, em geral, são apenas instrumentos por cujo intermédio se cumpre ou se faz cumprir a vontade do legislativo e do executivo. São, pois, subordinados aos outros poderes do governo. Seria, porém, um erro pensar que os tribunais não ocupam um lugar importante no sistema de governo da Inglaterra. Cabe-lhes, na verdade, defender as liberdades do indivíduo evitando que ele sofra interferências indebitas cabendo-lhes, outrossim orientar todos os atos oficiais segundo as normas jurídicas. O judiciário britânico exerce por isso um poder limitador e uma influência orientadora por excelência muito embora possa ser anulada essa influência pelo legislativo.

GOVÊRO DE GABINETE COMPARADO COM GOVÊRO PRESIDENCIAL

Antigamente os cientistas políticos estavam sempre dispostos a criticar a teoria e a fórmula americana de separação de poderes entre a federação e os estados defendendo ao mesmo tempo, o sistema parlamentar ou de gabinete. Walter Bagehot, Sir Henry Maine, Woodrow Wilson e Frank Goodnow e muitos outros demonstraram as vantagens do parlamentarismo em comparação com o presidencialismo em vigor nos Estados Unidos (3). Wilson manifestou a opinião de uma importante corrente, dizendo: "o governo federal, como é atualmente organizado, não possui força porque seus poderes estão divididos; não age prontamente porque suas autoridades são numerosas; falta-lhe elasticidade porque seus processos de ação são indiretos; é deficiente porque nele não há definição de responsabilidade e, também, porque seus atos não visam a um objetivo certo" (4).

Em determinada época, o sistema americano foi, desvantajosamente, comparado com o francês, no qual os poderes de governo estão divididos em dois apenas — o de formulação da política pública ou *político* e o de execução ou cumprimento

(2) As páginas que seguem representam trechos retirados de um artigo de Charles Grove Haines intitulado *Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers*, publicado em *American Political Science Review*, número de maio de 1922.

(3) Relativamente aos poderes e responsabilidades do Presidente da República, consulte-se uma das obras mais evidentes sobre o governo americano.

(4) *Congressional Government*, de Woodrow Wilson (Houghton Mifflin Company, 1925, pág. 318).

dessa política ou *administração* (5). Em outra ocasião, o sistema tripartite de separação de poderes chegou a ser acusado de responsável pela maioria dos vícios e males da política americana (6). A teoria de separação de poderes sofre, às vezes, sérios ataques devido à necessidade de adoção de certas medidas de freios e contrapesos e também porque ela leva as autoridades executivas e legislativas a adotarem uma certa atitude passiva ou de inação (7). Não raro os estadistas objetivos, os professores de administração e outros interessados pelos negócios públicos recomendam ou advogam a adoção do sistema de gabinete, tanto no setor federal como estadual na América.

Muito embora a falta de uma ligação direta entre o legislativo e o executivo no governo federal redundasse num enfraquecimento ou incongruência de tal ordem que muitos homens públicos acabaram pedindo urgência para a realização de importantes reformas da organização política vigente, e muito embora esse enfraquecimento e incongruência fossem, pelo menos em parte, responsáveis pelo fato de não ser o governo federal americano capaz de resolver, eficientemente, os problemas da paz e da reconstrução, os acontecimentos, nos últimos anos, contribuíram de certa forma para atenuar a oposição ao sistema de separação de poderes e para refrear o entusiasmo dos defensores do parlamentarismo. Dizia-se francamente então, que mesmo antes da Primeira Guerra Mundial o governo parlamentar na Europa foi um fracasso, tornando-se necessária, pois, uma reforma de certo modo radical. "O Gabinete", disse Lord Landsdowne, "transformou-se num órgão pouco flexível... Se apenas algumas pessoas nêlo tomam parte, deixa êle de ser representativo. Se muitas tem nêlo o assento, seus trabalhos passam a ser prolixos ou intermináveis, sendo de todos conhecidos o fato de que motivos dessa natureza é que dão margem às transações que se fazem em tôrno de grande número de importantes planos e atividades governamentais, transações essas que se processam no seio do gabinete, mas que são feitas por uma espécie de gabinete *extra-oficial* que opera dentro dêle" (8).

Basta uma simples observação para ver-se que a fraqueza dos governos parlamentares, evidenciada mesmo antes de 1914, muito se acentuou, acarretando o malôgro quase completo dêsse sistema durante o conflito que se seguiu. O progresso do *gabinete extra-oficial*, do gabinete que se esconde atrás das cortinas assim como a formação dos chamados *gabinetes imperiais*, puzeram têrmo a quase tudo o que restava do antigo

sistema ainda em vigor nos últimos anos da Primeira Grande Guerra. Tendo, pois, em vista essa experiência, passaram os britânicos a levar a sério a questão de ser ou não aconselhável, no caso da restauração do velho sistema de gabinete, dispor-se em lei que, em tempo de guerra, o parlamentarismo deveria ceder o seu lugar a uma espécie de governo ditatorial mais ou menos modelado à feição do sistema presidencial vigente nos Estados Unidos (9). Também noutros sentidos examinaram os ingleses alguns projetos de reforma ou transformação do seu governo parlamentar, de modo a quase equipararem sua maquinaria governamental à da América do Norte (10).

Sabe-se muito bem que o governo de gabinete não foi muito bem sucedido na França, tendo-lhe feito severas críticas alguns autores franceses. Estas tiveram, porém, um sabor puramente acadêmico até que as medidas de guerra e as de reconstrução realçaram de novo os defeitos do regime. Em face dessa experiência e tendo em vista as tendências políticas que já se manifestavam antes de 1914, alguns franceses opinaram a favor de duas propostas de implantação na França de um sistema de organização política de certo modo idêntica a dos Estados Unidos. A primeira dessas duas propostas, defendida pelo Presidente Millerand, era a de que a vontade do povo, "manifestada através de seus representantes, necessita de um executivo livre, sob a fiscalização do Parlamento, para que possa ser cumprida e respeitada." Era intenção manifesta de Millerand, participar, por sua própria iniciativa, dos negócios diplomáticos e exteriores do país e exercer, em outros setores, "uma autoridade executiva independente", intenção essa que, se realizada, mudaria o regime de governo da França, transformando-o em presidencial. Os presidentes que o sucederam, porém, não puderam, ou, talvez, não quiseram levar avante seu projeto. Todavia, muitos franceses ainda pensam que um Presidente investido dos necessários poderes estaria perfeitamente capacitado para assegurar a estabilidade da administração e a continuidade dos serviços administrativos.

Outra proposta, contida, aliás, na mensagem que o Presidente Millerand enviou ao Parlamento, era a de criação de um judiciário soberano e competente para rever as leis. Esse judiciário seria idêntico ao americano. Os que apoiaram essa proposta faziam, na época, parte do governo, motivo porque muita gente pensou que seria uma simples questão de tempo a reforma do judiciário francês, reforma essa que se efetuariaria por meio de emendas à constituição ou de simples interpretação de seus dispositivos e que, com base na primitiva declaração de direitos, as câortes passa-

(5) *Politics and Administration*, de Frank J. Goodnow (The Macmillan Company, 1900).

(6) *The Cost of the National Government*, de Henry J. Ford (Columbia University Press, 1910, Cap. VI).

(7) *The Constitution and Public Opinion*, de Frederic C. Howe (Proceedings da Academy of Political Science, outubro, 1914, pág. 7).

(8) *The Machinery of Government*, de J. A. R. Marrio (Nineteenth Century, de junho, 1920, vol. XXXVIII, pág. 1086).

(9) *Comparison between Cabinet and Presidential Government*, de A. V. Dicey (Nineteenth Century, janeiro, 1919, vol. XXXVIII, pág. 85).

(10) Relatório do *Machinery of Government Committee*, presidido por Lord Haldane (1918).

riam a fazer a revisão das leis (11). Certos constitucionalistas como Hauriou, insistiram, porém, em que as medidas necessárias ao reconhecimento da soberania do judiciário já teriam sido tomadas com as sentenças proferidas pelos tribunais franceses. Com um executivo livre e um judiciário forte, modelados ambos pelo sistema americano, o governo francês não mais será, realmente, do tipo parlamentar.

DIFERENTES TEORIAS DE SEPARAÇÃO DE PODERES

O princípio de separação de poderes deu origem a três correntes de opinião e a três maneiras de interpretação que, por sua vez, acarretaram três diferentes normas e métodos de ação: a teoria francesa, a inglesa e a americana.

Muito embora o governo da França sofresse, no século dezoito, as influências da teoria de separação de poderes e, particularmente, da formulada por Montesquieu, a interpretação das velhas teses sobre o assunto deu margem a que surgisse a idéia de que o judiciário não deveria intervir no exercício do poder legislador, não podendo as câortes, por conseguinte, ter competência para suspender a execução das leis. Por esse motivo, negaram os franceses ao judiciário o direito e a atribuição de pronunciar-se sobre a constitucionalidade das leis, baseados no argumento de que esse direito e essa atribuição importariam num verdadeiro atentado às liberdades do legislativo e do executivo. Sob a égide da constituição em vigor, a França continua a adotar esse ponto de vista a respeito do judiciário e a viver sob o regime de gabinete, motivo por que no país o legislativo detém a supremacia no plano governamental. Devido, porém, ao fato de ser o sistema francês baseado no direito civil romano e, também, porque o povo da França está acostumado com os métodos e processos por cujo intermédio suas autoridades executivas e administrativas desempenham um papel mais importante do que o desempenhado, comumente, por essas autoridades nos países de língua inglesa no processo de elaboração e execução das leis, o seu legislativo sofre maiores limitações no respectivo campo de ação, ampliando, conseqüentemente, o executivo a sua competência. De fato, em todos os países que tomaram por base de organização governamental o direito civil romano, as autoridades executivas e administrativas participam mais ativamente do processo de determinação das diretrizes políticas do Estado do que os ingleses e americanos, por exemplo, tendo na verdade quase inteira liberdade de iniciativa na formulação dos projetos de lei e na fixação dos detalhes da administração. Muito embora o legislativo, de acordo com os princípios de governo parlamentar, seja soberano na França,

essa soberania é mais limitada do que nos países de língua inglesa.

Nunca houve na Inglaterra uma divisão de poderes muito precisa como a alvitada por Montesquieu. Desde que se implantou o sistema parlamentar, passando o legislativo a ocupar uma posição de verdadeira supremacia, na qual se salienta a Câmara dos Comuns, conjugaram-se a tal ponto as atividades legislativas e administrativas que não foi possível realizar, no governo inglês, uma separação de fato entre as funções do Estado. Os tribunais, na Inglaterra, ainda que, em última análise, se limitem a interpretar e aplicar a lei, ocupam, sob o regime conhecido por *império da lei*, uma situação de semi-independência. Tem o privilégio — a não ser que este lhe seja, especificadamente negado por atos expressos do Parlamento — de restringir, limitar e, em certas circunstâncias, anular os atos das autoridades executivas. Os tribunais ingleses, porém, não quizeram, baseados nessa prerrogativa, permitir que a Coroa ignorasse certos preceitos consagrados do direito internacional ou confiscasse, para fins públicos, as propriedades particulares sem pagar pelas mesmas a necessária indenização, a não ser que o Parlamento autorizasse, especificamente, a prática de tais atos (12). Muito embora esses tribunais não desfrutem o privilégio de anular as leis, podem, por meio de interpretação, exercer o controle sobre a aplicação dos vários preceitos do direito na Inglaterra. Isto não afeta, porém, o princípio geral de que esse país vive sob um regime em que o legislativo detém a supremacia (13), estando investido o Gabinete e a pessoa do Primeiro Ministro de poderes legislativo e executivo. O sistema britânico é o de governo de um pequeno grupo — comissão executiva — sob um regime de responsabilidade direta e de constante pressão da opinião pública.

O sistema inglês de governo de gabinete, modificado, em certos casos, por influência da França, foi adotado em vários países da Europa e de outros continentes. É, atualmente, o sistema de governo do Canadá, da Austrália, da África do Sul, da Bélgica, da França, da Holanda e da Noruega, tendo sido parcialmente implantado na Dinamarca e na Suécia e também previsto de uma ou de outra forma, nas constituições de outros países da Europa, depois de 1918. Essas constituições dispõem, de uma maneira geral, sobre a existência de um presidente e de um primeiro ministro, exercendo, cada um deles, poderes próprios e independentes, sendo os ministros responsáveis pelos atos políticos do presidente. Da mesma maneira que no sistema parlamentar, eles têm o direito de tomar parte nas sessões do legislativo, de apresentar projetos e de discutir ali as medidas

(12) The Zamora (1916) 2 App. Cos. 77, e Athorney-General X de Keyser's Hotel (1920) App. Cos. 501.

(13) Vide Cap. XV, para melhor esclarecimento a respeito da distinção entre a supremacia do legislativo e a do judiciário.

(11) Vide *Le Gouvernement des Juges et la Lutte contre la Législation Sociale aux Etats-Unis — L'expérience Américaine du Contrôle Judiciaire de la Constitutionality des Lois*, de Edourd Lambert (Paris, 1921).

propostas, e, se forem membros da câmara, podem, também, votar. Eles elaboram o orçamento, cabendo-lhes, também, a iniciativa na apresentação dos projetos de importantes leis. Pela Constituição alemã de Weimar, por exemplo, o executivo era um agente independente no processo de elaboração das leis (legislativo) e no de administração, no que se assemelhava o governo alemão aos do tipo presidencial como o dos Estados Unidos. Fatos subseqüentes mostraram, porém, como, apesar das constituições escritas, se podia implantar, facilmente, a ditadura, como aconteceu na Itália, na Hungria, na Alemanha e em outros países da Europa.

A teoria de separação de poderes que foi posta em prática nos Estados Unidos, pressupõe a existência de três setores mais ou menos autônomos de governo. Cada um desses setores (poderes de governo) estão, dentro das respectivas esferas, fora do alcance do controle dos outros dois. Todos três possuem, em tese, direitos discricionários, privilégios e prerrogativas. Desde que a competência e os deveres do legislativo e do executivo são, geralmente, mais precisamente definidos e desde que cabe ao judiciário (como é praxe no sistema americano) definir os limites do campo de ação dessas autoridades, passa esse último poder a ser o guardião das liberdades e privilégios dos cidadãos quando as respectivas competências, previstas em síntese na lei fundamental, são ultrapassadas ou exorbitadas. O princípio americano de separação de poderes evitou a fusão do legislativo com o executivo, o que é característico da maioria dos governos europeus.

Uma flagrante diferença entre o sistema americano, de um lado, e o inglês e francês, de outro, vem do fato de que, sob o regime de gabinete, o Primeiro Ministro e os demais membros do Gabinete podem ser membros do legislativo. Quer o sejam, quer não, eles têm, porém, o privilégio de participar das atividades da assembleia. Espera-se, realmente, que os ministros tenham a iniciativa dos projetos de leis que afetem os respectivos ministérios; que pleitem, junto ao legislativo, as medidas que considerem necessárias e que as defendam quando estiverem em discussão. A teoria toda especial adotada nos Estados Unidos impede que esse sistema vigore no país, com a consequência de que, exceto por ocasião da leitura da mensagem anual que o Presidente envia ao Congresso, ele e seus auxiliares imediatos, os secretários de Estado, não podem tomar parte nas sessões do órgão e só podem entender-se com os representantes do povo de uma maneira indireta, depondo nas comissões parlamentares, fornecendo-lhes informações, procurando influenciar os legisladores por meio da imprensa, do oferecimento de emprego aos seus protegidos e por outros processos indiretos. É a mesma a norma seguida nos governos estaduais. No sistema americano, a falta de unidade de ação e de execução contribui para que passe despercebido o processo de ação do governo, tornando indiretas e dissimuladas as linhas de

responsabilidade. O contraste entre os sistemas parlamentar e presidencial foi muito bem caracterizado da seguinte maneira pelo Professor Dicey (14).

O Presidente é o verdadeiro chefe executivo americano, mas seus poderes são limitados em virtude de ser eleito por um período de apenas quatro anos; por não ser, por força da tradição, reelegível por mais de uma vez (+); pela alta dose de poder que é reservada a cada um dos Estados da União; por não ter o direito de dissolver o Congresso; por não possuir nenhuma autoridade legislativa (15) a não ser a de vetar qualquer lei, caso a medida seja apoiada por mais de um terço do número total de parlamentares de ambas as casas do Congresso. O governo de gabinete, por outro lado, significa, no fundo, (como é praticado na Inglaterra), a fusão dos poderes executivo e legislativo, tendo o gabinete autoridade para dissolver o Parlamento que o elege e apoia. Um gabinete, em suma, apoiado pela Câmara dos Comuns e, possivelmente, também pelo eleitorado, tem a mesma autoridade que qualquer governo pode ter. É, porém, uma espécie de governo que nunca pode estar seguro de sua permanência no poder, a menos que conte com o apoio da Câmara dos Comuns e, nas atuais circunstâncias, qualquer gabinete que tenha perdido definitivamente o apoio dos eleitores não pode ter muita esperança de continuar governando.

Vale notar que o familiar plano de compartimentos estanques (unidades independentes) que é produto da separação de poderes, não foi previsto nas primeiras constituições estaduais que conferiram aos legislativos uma posição dominante, enquanto o executivo e o judiciário ficavam em situação inferior. A teoria não foi, também, posta em prática no plano geral de governo da União, cujos poderes se entrosam em todos os sentidos. Por não considerar a constituição de modo definida, essa separação de poderes, deixou o caminho aberto, conforme pensava Washington, para consultar-se, livremente, a esse respeito, o Senado como se este fôsse um conselho executivo. Podia-se, também, ficar à vontade para pedir o parecer dos magistrados antes da formulação das diretrizes políticas do Estado. Foi ele, porém, contrariado em todas as tentativas, devido à curiosa noção de privilégios e prerrogativas defendidos pelos legisladores e juizes, sendo, pois, obrigado a aceitar uma tese de separação muito diferente daquela que ele pensava que a constituição estabelecia. As primeiras constituições estaduais, também, não dispuseram, explicitamente, sobre a existência de um judiciário independente e nem le-

(14) Vide, a propósito, "Cabinet or President: A Comparison, de A. V. Dicey (Nineteenth Century, volume XXXV, pág. 30).

(+) tradição quebrada pelo Presidente Franklin Roosevelt que foi eleito quatro vezes seguidas, isto é, para quatro períodos sucessivos.

(15) *Constitutional Government in the United States*, de Woodrow Wilson (Columbia University Press, 1911, pág. 66).

vantaram obstáculos à livre consulta das autoridades executivas aos órgãos legislativos. Não foram, pois, as constituições e leis do século décimo oitavo que estabeleceram, originariamente, um sistema tripartite que dificulta, extremamente, a cooperação mas, sim, os conceitos bastante peculiares de independência, particularmente sustentados pelos que ocupavam postos no legislativo e no judiciário.

O sistema presidencial — como o dos Estados Unidos — é o adotado, com algumas variações, em outros países americanos. Nesses, os executivos possuem maior autoridade do que os daqueles que vivem sob o regime parlamentar. Nos Estados em que as constituições procuram definir a responsabilidade do parlamento, as disposições a respeito não são levadas em conta na prática.

O sistema suíço é um meio termo entre o de gabinete e o presidencial, porque nêle a autoridade executiva é exercida por um conselho eleito pela assembléia federal, conselho êste que deve agir por intermédio da assembléia e de acôrdo com ela, sendo porém eleito para um período determinado de exercício, não estando, por outro lado, sujeito a cair por fôrça de um voto de desconfiança do legislativo. Os membros do conselho

federal são, em geral, membros de uma das câmaras e as relações entre os conselheiros e o legislativo são muito íntimas. Como acontece em outros países da Europa, os conselheiros suíços no desempenho de seu papel de Secretários de Estado, têm o direito de iniciativa na elaboração dos projetos de leis e na apresentação de propostas de medidas que devem ser aprovadas ou tomadas pelas casas do legislativo.

A questão da separação dos poderes governamentais e da respectiva distribuição continua sendo, porém, um dos problemas mais importantes da moderna ciência política. Alguns países estão caminhando no sentido de adotar uma forma qualquer de govêrno parlamentar, muito embora outros estejam dispostos, em parte pelo menos, a aceitar certas características do sistema presidencialista americano. Cada um dos sistemas parece ter uma ou outra vantagem que chama a atenção dos defensores do oposto. Vale a pena considerar, pois, alguns dos problemas que surgem em relação com a distribuição dos poderes e examinar, sucintamente, seus efeitos sôbre a organização e a administração dos governos modernos.

(continua)