

O Regime Representativo

342.53

PINTO FERREIRA



1. *Conceito e História do Regime Representativo* — O regime representativo é aquêlê sistema no qual o povo governa mediante agentes políticos eleitos pela própria comunidade. Daí o seu próprio nome, sugerindo a idéia de representação do eleitorado pelos agentes políticos, tudo à base de processo eletivo. Assim sendo o sistema representativo constitue um método de govêrno antagônico à ditadura, onde o ditador ou tirano se apossa do poder pela fôrça ou pela violência e nêle se mantém, e bem assim do sistema monárquico tradicional repousando na herança do cargo de Chefe de Estado.

Històricamente o regime representativo se formou na Inglaterra, reputada como a *mater parliamentum*. Por volta do século XIII o monarca inglês estava cercado de sua côrte, a *Curia regis*, cujo número foi aumentando, passando a formar um grande conselho, o *Great Council*, que também foi denominado de *Parliamentum*, do latim medieval. Justamente no ano de 1254, por sugestão do estadista SIMON DE MONTFOT, o aludido parlamento se desdobrou em dois ramos legislativos, a saber o ramo alto ou *House of Lords* e o ramo baixo *House of Commons*.

A Câmara dos Lordes representava a alta nobiliarquia e os latifundiários, os seus membros eram hereditários, ao passo que a Câmara dos Comuns simbolizava a burguesia nascente, os representantes do povo e a pequena nobreza, era o ramo liberal do Parlamento.

As duas Câmaras sempre lutaram pela supremacia legislativa e pelo contrôlê do poder político, porém depois da guerra das duas rosas a Câmara dos Comuns passou a ter uma supremacia lentamente conquistada sôbre a Câmara dos Lordes, supremacia que depois do *Parliament Act* de 1911 passou definitivamente à Câmara dos Comuns.

Mais tarde, quando os Estados Unidos se organizaram como uma nação independente, a sua constituição de 1787 previu um Congresso formado por dois ramos, o Senado e a Câmara dos representantes ou dos deputados, e a partir do século XVIII o esquema do regime representativo foi se universalizando nos países democráticos.

A França sobretudo formulou com clareza os princípios do regime representativo, na declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789,

no art. 3 da dita carta: “O princípio de tôda a soberania reside essencialmente na nação; nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação”. Mais tarde o art. 2 do preâmbulo da Constituição de 1791 assim prescreveu: “A nação, de onde exclusivamente emanam todos os podêres, não os pode exercer senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são o corpo legislativo e o rei”. (1)

Comentando os fundamentos do governo representativo, o prof. GEORGES BURDEAU o justifica por razões de ordem prática e de ordem teórica, no seu “*Manuel de Droit Constitutionnel*, assim se explicando sobre os ditos fundamentos”:

“1) Il est d’abord d’ordre pratique. Le peuple non peut pas exercer directement sa souveraineté car on n’imagine pas dans un grand pays tous les citoyens s’assemblant pour trancher, à la majorité, les questions gouvernementales. C’est cet argument d’ordre essentiellement pragmatique, que amena ROUSSEAU à admettre le gouvernement représentatif. Mais il ne l’acceptait que comme un pis aller. En effet, comme, pour lui, la souveraineté est répartie entre tous les individus, logiquement elle ne peut se manifester que par l’expression de leur volonté. Aussi, contraint de s’incliner devant les difficultés pratiques que sollevait l’aménagement d’un gouvernement conforme à ses vœux, forcé de tolérer la représentation, ROUSSEAU entendait-il du moins en corriger les effets par le mandat impératif et le referendum.

2.º) Mais le système représentatif se justifie aussi rationnellement. Et ici c’est MONTESQUIEU qui fit valoir la nécessité de la représentation. Le peuple n’a pas une éducation politique suffisante pour aborder dans le détail les problèmes que posent le gouvernement d’un Etat; il n’en a pas non plus le loisir. Mais, incapable de décider par lui-même, il est parfaitement qualifié pour choisir les hommes que leur sagesse, leur culture ou leur expérience désignent pour traiter les affaires politiques. “Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques; c’est que le peuple avait le droit d’y prendre des résolutions actives et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car s’il y a ou de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu’il choisit est plus éclairé que la plupart des hommes... Le grand avantage des représentants est qu’ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n’y est point du tout propre, se qui forme

(1) Sobre o sistema representativo vide: MARIO SANTONI RUGIU, *Il nuovo Diritto Costituzionale Italiano*, Roma, 1948, pp. 23-28. — AGOSTINHO SISTO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bari, 1948, pp. 29-47. — ORESTE RANELLETTI *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1946, pp. 58 s. — GILBERTO AMADO, *Eleição e Representação*, Rio, 1931. — GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Paris, 1952, pp. 222 c.

uns des grands inconvénients de lad émoqratie” (Esprit des lois, XI, 6).

A ce pont de vue, donc, ce no sont pas sculement des considérations pratiques, mais la raison, qui militent en faveur de l'adoption du gouuernement représentatif. Dès lors, il nuapparait pas nécessaire de l'amender on remettant au pople, quand c'est possible, un droit de décision directe. C'est à cette dernière conception que l'Assemblée constituante se rallia em 1791: elle établit la représentation, non par nécessité, mais par préférence, et c'est pourquoi elle l'applique intégralement sans la truffer d'ins titutions empruntées à la démocratique directo. “La nation ne peut exercer ses pouvcirs que par délégation. La constitution française est représentative”. (Titre III, préambule, art. 2). (2)

2. *As opiniões de ROSSEAU e MONTESQUIEU sôbre o Govérno Representativo* — Na interpretação do regime representativo convém melhor assinalar as opiniões aduzidas por ROUSSEAU e MONTESQUIEU, os grandes teóricos da demccracia moderna.

ROUSSEAU não via de modo agradável o esquema representativo, sustentando antes que o povo é o único soberano, que a expressão dessa soberania é a vontade geral do povo, vontade esta inalienável e intransmissível, e assim sendo, só o povo exprime a vontade soberana, e não os seus representantes.

Êle assim argumentava no *Contrato Social*: “O soberano poderá dizer: “Eu quero atualmente o que êste homem quer”. Mas, não poderá dizer: “O que êste homem quiser amanhã, em também quererei” pois seria absurdo que a vontade se obrigasse para o futuro. Se portanto o povo promete simplesmente obedecer, êle desaparece, perde sua qualidade de povo; quando há um senhor, não há mais povo soberano. . . O povo inglês julga-se livre, mas engana-se. Êle só é livre no momento da eleição dos membros do Parlamento: logo que êles estão eleitos, o povo é escravo, é nada”. (3)

Entretanto, conquanto não fôsse favorável ao regime representativo, ROUSSEAU ponderava a impossibilidade do povo se governar diretamente e pressupunha a eleição de certas pessoas para elaborar as leis, porém justificando imediatamente: “Os deputados do povo não são seus representantes, êles são apenas os seus comissários”. Assim, se os deputados do povo não são mandatários, não têm o poder de resolver soberanamente os negócios políticos, devendo os seus atos ser ratificados expressamente pelo próprio povo, de modo que aconselhou a instituição do mandato imperativo e do referendun. E no que concerne ao executivo, êste teria a simples função restritiva de executar a

(2) GEORGES BURDEAU, Manuel de Droit Constitutionnel, Paris, 1952, pp. 83-90.

(3) A propósito leia-se ROUSSEAU, Du Contrat Social, Paris, 1946, pp. 160-161: “La souveraineté ne peut être représentée, para la même raison qu'elle ne pout être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volenté générale, et la volenté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les léputes du pople ne sont donc ni ne pouvent être ses représentants; ils e sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple ne personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point nue loi”.

vontade do povo e cumprir as leis elaboradas pela Assembléa, depois de devidamente aprovadas pelo referendun.

Já a lição de MONTESQUIEU é favorável ao regime representativo, sustentando a sua possibilidade objetiva e afirmando que a finalidade da eleição é antes escolher os mais capazes para o govêrno do que reunir em assembléa os representantes da soberania nacional.

Êle assim se explica: O povo é admirável para escolher aquêles a quem de confiar uma parte de sua autoridade... Mas, saberia êle decidir sôbre soluções de assuntos de govêrno, conhecer o momento e a ocasião de executá-las? Não, não o saberia". (4)

A função do processo eletivo é assim a de seleccionar os mais capazes para o govêrno, os melhores cidadãos, os seus atos não precisando posteriormente de uma ratificação popular. Esta opinião de MONTESQUIEU, como a sua tese desenvolvida fulgurantemente, foi a que mais se ajustou à realidade constitucional contemporânea.

Entretanto para a explicação do regime representativos diversas teorias foram construídas, salientando-se as teorias jurídicas do regime representativo, as teorias alemãs dos órgãos do Estado e as teorias políticas do govêrno representativo.

3. *Teoria Jurídica do Regime Representativo* — Para as teorias jurídicas do regime representativo, a nação constitui uma personalidade diferente dos indivíduos, a comunidade nacional dispõe de uma consciência coletiva, de um *eu-comum*, aparecendo a soberania nacional como o *substratum* geral da representação. O povo ou a nação denegam podêres aos seus representantes, agentes temporários que executam a sua vontade, porém a nação continua como a suprema fonte de tôda a autoridade.

Os doutrinadores clássicos desta concepção afirmam a existência de um verdadeiro mandato entre o povo e os seus representantes, fazendo o transplante de um instituto jurídico de direito privado para o campo do direito público.

No Brasil a constituição de 1891, por influência de RUY BARBOSA, empregou quatro vêzes o termo mandato em seu contexto, quando aludia à função de deputado e senador, e entre nós RUY BARBOSA foi quem melhor caracterizou a figura do mandato em direito constitucional, nos seguintes têrmos:

"Êsse mandato é nacional. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso.

Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas aos seus mandatários, e, para os mandatários, o dever de as prestarem.

Dever é, portanto, do mandatário responder ao mandante pela maneira como cumprir o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional, responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas.

(4) MONTESQUIEU, De l'esprit des Lois, Paris, 1949, vol. I, p. 13: "Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Mais saura-t-il conduire une affaire connaitre les leeux, les occasions, les moments, en profiter? Non; il ne saura, pas".

Para isso exerce ela fiscalização contínua sôbre os atos dos seus representantes, acompanha as deliberações parlamentares, sôbre as quais deve atuar constantemente a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.

Ora, é mediante a publicidade, não a publicidade oficial a que faltam os meios de larga difusão, mas a publicidade geral da imprensa, a sua amplíssima publicidade, que essas relações de mandato e mandatários se exercem entre a nação e os membros do Congresso Nacional.

Cortá-la é roubar à nação o seu direito soberano de seguir dia a dia, momento por momento, as deliberações dos seus representantes. Mas é, também, ao mesmo tempo, e por isso mesmo, subtrair aos representantes da nação o único meio existente de se corresponderem, cada dia e a cada momento, com a sua constituinte, a nação, informando-a, com a devida continuidade e inteireza, do procedimento de seus procuradores". (RUY BARBOSA, Petição de habeas-corpus, in Rev. do Supremo Trib., v. 1, n.º 2, p. 259).

Diversas críticas têm surgido, porém, a respeito da teoria do mandato como fundamento do regime representativo. Em primeiro lugar, salienta-se que uma das características do mandato civil é a revocabilidade, ao passo que o mandato do direito público, como se sabe, é geralmente irrevocável, isto é, os eleitores não podem normalmente revogar a eleição do representante nacional.

Em segundo lugar convém salientar que outra característica do mandato é o dever que tem o mandatário de prestar contas ao mandante, e isto não ocorre na figura do mandato representativo ou do direito público, visto que o deputado ou o senador não estão juridicamente obrigados a prestar contas dos seus atos aos eleitores.

Ademais cumpre ainda salientar, em terceiro lugar, que o mandato supõe outorgantes e outorgados, enquanto que no mandato representativo os representantes do povo não estão vinculados ao colégio eleitoral que os elegeu, mas à própria nação.

E enfim, se adverte que nem sempre o deputado ou senador representam a nação, visto que muitas vêzes a abstenção de eleitorado é maior do que o seu comparecimento, como se verifica no seguinte quadro de LÉON DUGUIT, publicado em sua famosa obra *Traité de Droit Constitutionnel* (II, p. 730):

	Votos representados pelos eleitos	Votos não representados
1881	4.778.000	5.600.000
1885	3.042.000	6.000.000
1902	5.159.000	5.209.000
1906	5.209.000	6.830.000
1910	5.300.000	6.739.000
1914	4.844.000	6.421.000

São estas as principais críticas dirigidas contra a teoria do mandato representativo ou nacional, que entretanto continua a ter a sua voga no campo do direito público.

4. *A Teoria Alemã dos Órgãos do Estado* — Os autores alemães, especialmente JELLINEK, desenvolveram uma teoria original, chamada teoria dos

órgãos do Estado, que no fundo é uma crítica doutrinária absoluta do regime representativo.

Segundo JELLINEK, o Estado é uma pessoa jurídica, dotada de uma vontade e de órgãos para exercê-la, mas, acontecendo que só os indivíduos dispõem de vontade, o Estado confere a certos indivíduos a função de exprimir a vontade coletiva, de maneira que o Estado, como qualquer outra comunidade, age através de seus órgãos.

JELLINEK distingue diversos tipos de órgão do Estado, que são diretos e indiretos, de criação ou criador, primários e secundários.

Órgãos diretos são aquêles essenciais ao próprio Estado, que existem de um modo imediato e superior aos demais. Assim a monarquia absoluta tem por órgão direto o monarca, enquanto a democracia tem por órgão direto o próprio povo.

Os órgãos diretos podem ser de criação e criados. Assim o povo é um órgão direto de criação, ao passo que o Congresso é um órgão direto criado.

Há ainda os órgãos primários e secundários diretos, como por exemplo o eleitorado, que é um órgão direto primário, enquanto que o parlamento é um órgão direto secundário.

A concepção de JELLINEK é rudemente combatida, pois dá margem ao absolutismo, não estabelecendo uma diferença entre a vontade do Estado e a dos governantes, razão pela qual o prof. VILLENEUVE lhe fez a seguinte crítica, em exaltada linguagem: "Estranho sistema êsse, em verdade: parece que os seus autores tiveram o maligno prazer de exprimir tôdas as idéias por palavras que normalmente significam o contrário delas e a reunir intimamente as concepções mais inconciliáveis entre si. Os representantes não representam nada: os mandatários não tem mandato; os representantes vêm fazer em seu nome o contrário do que êles querem; retêm e abandonam ao mesmo tempo os poderes em uma delegação sem sentido; os governantes devem obedecer e os governados são os senhores; tenta-se em vão determinar com a maior fidelidade a vontade de uma pessoa jurídica incapaz de querer e fixar as nuances efêmeras das opiniões que por sua natureza variam a cada momento. E' de perguntar si não se sonha, cu si tôda essa teoria foi elaborada por sociólogos atacados de alienação mental". (5)

5. *As Teorias Políticas sôbre o Regime Representativo* — Enfim as teorias políticas do regime representativo a que estão filiadas figuras de relevo, como ORLANDO, BARTHÉLEMY, DUEZ, MARNOCO E SOUSA, explicam que o regime representativo é uma forma da democracia, sustentando que o fim da eleição é eleger os mais capazes, quais deverão manter uma uniformidade com a opinião da maioria, de acôrdo com o programa do govêrno apresentado ao eleitorado.

MARNOCO E SOUSA fazem os seguintes comentários alusivos ao problema: "No govêrno representativo, esta seleção é feita pelo corpo eleitoral. Os critérios primitivos de seleção, a idade e a fôrça física já não bastam. A qualidade de cidadão, como nas democracias diretas, é insuficiente em virtude

(5) MARCEL DE LA BIRNE VILLENEUVE, *Traité Générale de l'État*, Paris, 1931., II, p. 34.

de dificuldades materiais e da especialização das funções. O privilégio de nascimento e a designação do príncipe contrariam inteiramente as tendências democráticas da época atual. Presume-se, por isso, os mais capazes os designados pela escolha de um corpo eleitoral. Assim se explica como a representação política seja uma seleção de capacidades e não uma delegação de poderes”.

Para que exista uma conformidade entre a vontade do eleitorado e a dos governantes há diversas sanções. A opinião pública, por exemplo, fiscaliza os atos dos governantes através de imprensa e do rádio, em face da publicidade dos aludidos atos, ao mesmo tempo que o eleitorado pode deixar de eleger os antigos agentes políticos, como ainda pode interferir mediante as praxes da democracia direta.

6. *Teoria Político-Social e Jurídica do Sistema Representativo* — A verdadeira doutrina explicando a natureza do regime representativo deve partir de uma conceituação mais ampla, mostrando-lhe os seus aspectos políticos locais e a sua regulação jurídica.

É evidente que a comunidade nacional forma uma entidade própria, com uma consciência coletiva determinada, distinta das representações individuais dos seus membros. Esta comunidade nacional ou simplesmente, a nação, não podendo governar-se diretamente, designa agentes políticos que a representam, participando o eleitorado do modo positivo ou negativos nesta operação. A crítica de que os deputados não representam corretamente a nação, dada a abstenção de grandes parcelas do eleitorado, não se justifica, pôsto que, como observa SCHMITT em sua *Verfassungslehre*, o eleitorado que se abstém também participa negativamente do resultado da eleição.

Como também a crítica de que inexistente uma vinculação do representante do povo ao próprio povo, pôsto que as eleições periódicas, o *recall*, o *referendum*, a iniciativa popular e outras medidas possibilitam um controle relativo do eleitorado sobre os representantes nacionais.

Para a regulação jurídica desta relação a doutrina propôs desenvolver a idéia de um mandato nacional ou de um mandato representativo, de maneira que a regulação jurídica dêste vínculo se realiza através da figura constitucional do mandato representativo. (6)

7. *A Natureza do Mandato* — De antemão, é interessante definir o que seja mandato, distinguindo-o da representação, podendo-se dizer que a representação é a forma genérica, ao passo que o mandato é uma fórmula concreta de representação, pois, com a exibição dos seus mandatos os deputados e senadores se investem nas funções de mandatários do legislativo, enquanto o governador ou o presidente passam a atuar como mandatários executivos.

(6) LEIBHOLZ, *Das Wesen des Representation*, Berlin, 1929, pp. 1-214 — WILLIAM BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, Dublin, 1773, 4 vols., I, pp. 146-190. — CAETANO ARANGIO-RUIZ, *Instituzioni di Diritto Costituzionale*, Milano, Torino, Roma, 1913, pp. 275-285.

DIAZ DOINS, em seu *Diccionario Político de Nuestro Tiempo*, (7) assim define o mandato: "En derecho político se denomina mandato la representación o investidura parlamentaria. En los Estados democráticos, en que el pueblo participa en forma decisiva en la vida pública, es muy raro que éste ejerza sus poderes directamente en asambleas o comités de ciudadanos. Por lo general, se limita a elegir mandatarios, que, en cierto modo, representan el poder público encarnado en el pueblo".

Segundo BURDEAU, em seu *Manuel de Droit Constitutionnel* (p. 86), "o objeto do mandato é dar a aquêles que nêles estão investidos o direito de falar em nome da nação, de tomar decisões que tenham a mesma força, o mesmo valor jurídico que se elas emanassem do corpo nacional, e que, por consequência não têm a necessidade de serem sancionadas por uma ratificação popular".

O mandato representativo, como a êle se refere DUGUIT, chamado também de mandato livre (freies Mandat) por TATARIN-TARNHYDEN, MARX MORSTEIN e SEIDLER, cria uma certa vinculação entre a comunidade nacional e os seus representantes, ou ainda mais vivamente entre o corpo eleitoral as assembléias eleitas.

Esta concepção é uma das mais interessantes que surgiram do movimento revolucionário liberal, e dela resultam determinadas consequências, entre elas devendo apontar-se as seguintes:

1.º O mandato representativo é um mandato coletivo, de maneira que o deputado ou senador não representa a sua circunscrição, porém é o representante da própria coletividade nacional, é um representante de toda a nação; 2.º O representante do povo é irresponsável, no sentido de que não necessita prestar contas de sua atividade perante o seu próprio colégio eleitoral; 3.º O mandato não provoca uma transferência ou uma catalogação precisa de poderes do eleitor ao representante popular, os atos do representante não precisando de ser ratificados normalmente pelo povo, pois êle tem inteira liberdade de ação; 4.º O representante popular não está obrigado a receber ordens ou instruções dos seus eleitores, por isso que é normalmente proibido o mandato imperativo. Essa é a razão pela qual MIRABEAU assim declarava: "So nous sommes liés par nos instructions nous n'avons qu'à déposer nos cahiers sur nos banquettes et à nous retourner chez nous". CONDORCET também pretendia em discurso na Convenção: "Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envyé pour exposer mes idées, nos les siennes; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui".

Na atualidade, a doutrina do mandato representativo sofreu um certo impacto com o instituto do *recall*, conexo com o "Abberufungsrecht" suíço, e mediante o *recall*, sobretudo realizado nos Estados Unidos, certa percentagem do eleitorado dos States, 10% do eleitorado em Kansas, 12% em Califórnia, 20% nos demais, podem impedir a destituição do mandatário,

(7) GUILHERMO DIAZ DOIN, Diccionario político de nuestro Tiempo, Buenos Aires, 1947, p. 463.

corrigindo assim a absoluta independência do representante popular em face dos votantes. (8)

8. *As Imunidades Parlamentares* — Os estudiosos, debatendo o problema das prerrogativas parlamentares, salientam que diversos privilégios e garantias existem, protegendo a plena independência e liberdade dos ramos do congresso como dos seus membros, estatuidando a existência dos aludidos privilégios e garantias como proteção às câmaras em sua unidade orgânica e aos parlamentares individualmente.

Entre os privilégios e garantias das casas do Congresso surgem diversos direitos, como o de elaborarem o respectivo regimento, diporem sobre a sua organização, polícia, criação e provimento de cargos, enquanto que na segunda categoria dos privilégios e garantias dos componentes das câmaras surgem assim unidades parlamentares e o direito de subsídio. (9)

PAULINO JACQUES esclarece em seu *Curso de Direito Constitucional*: “Para o bom desempenho do mandato, é preciso que os mandatários tenham ampla e absoluta liberdade de ação (pensamento, palavra, debate, discussão e voto), e fiquem a coberto de certos procedimentos legais, bem como não acumulem o exercício do mandato com o de funções públicas ou, mesmo, privadas, que possam cercear-lhes a independência de atitudes e as deliberações. Essa liberdade de ação e essa isenção de procedimento legal constituem as chamadas “imunidades parlamentares”, verdadeiras prerrogativas, isto é, direitos peculiares, especiais, facultades extraordinárias, dos mandatários políticos. Essas proibições de acumular funções ou atividades constituem as denominadas “incompatibilidades parlamentares”, verdadeiros impedimentos ao exercício do mandato”. (10)

A nossa Constituição de 1946 assim debate o problema das imunidades parlamentares, em seus arts. 44 e 45:

“Art. 44. Os deputados e os senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art. 45. Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável sem prévia licença de sua câmara.

§ 1.º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 horas, à câmara respectiva para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2.º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros”.

Verifica-se assim que a imunidade é *material* e *formal*, a primeira correspondente ao art. 44 da nossa Constituição federal e a segunda ao art. 45, ou seja *imunidade material* e *imunidade processual ou formal*.

(8) O assunto foi bem examinado por OSVALDO TRIGUEIRO, *O Regime dos Estados na União Americana*, Rio, 1942. — Sobre o mandato vide também: HERMAN FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1956, p. 378.

(9) CARLO CERETI, *Diritto costituzionale*, Turim 1948, p. 208.

(10) PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, Rio, 1956, p. 197.

As imunidades podem ser amplas ou limitadas, pôsto que nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Alemanha Social Weimariana, segundo informa PAULINO JACQUES, os congressistas só são ou eram invioláveis durante o funcionamento das câmaras, mas no Brasil, desde o Império, o nosso esquema político tem admitido as imunidades amplas.

Diversos escritores francêses chamam a imunidade material de “irresponsabilidade parlamentar” e a imunidade formal de “inviolabilidade parlamentar”, como BURDEAU. BURDEAU define as imunidades parlamentares, dizendo que “ce sont des privilèges qui, à travers le parlementaire, garantissent le libre exercice du mandat en le protégeant contre les poursuites judiciaires intentées soit par le gouvernement, soit par les particuliers. Ces immunités sont de deux sortes: l’irresponsabilité et l’inviolabilité”, (11)

Outros escritores condenam tal divisão das imunidades parlamentares em irresponsabilidade parlamentar e inviolabilidade parlamentar, que aliás não se ajusta à doutrina da constituição brasileira. (12)

Autores alemães recentes, como SCHMID, procuram usar o termo indenidade para a imunidade material, e a expressão imunidade para a intangibilidade pessoal garantida aos parlamentares (13). A inovação não é de todo justa, porém, criando confusões, ponto que a expressão indenidade parlamentar é usada na constituição francesa de 1946 (art. 23), com referência ao pagamento que recebem os parlamentares.

Ainda outros autores condenam o instituto por ser antidemocrático, porém a verdade é que êle é indispensável para a boa atuação e garantia pessoal dos parlamentares, razão pela qual inúmeras constituições modernas a preceituam, de par com as constituições clássicas.

As constituições da Iugoslávia de 1953 (art. 57), a da Tcheco-eslováquia de 1948 (art. 46) a da Alemanha Oriental de 1949 (art. 67) e a da Bulgária de 1947 (art. 29) garantem as imunidades material e formal.

As constituições da China marxista de 1954 (art. 37), a da Polônia de 1952 (art. 16), a soviética de 1936 (art. 52) a da Albânia de 1946 (art. 49), a da Hungria de 1949 (art. 11) e da Rumânia de 1948 (art. 59) apenas prevêem a imunidade processual.

As constituições democráticas clássicas, mesmo as mais recentes, normalmente asseguram tantas as imunidades materiais como as imunidades formais, como se tem exemplo nas constituições da Grécia de 1952 (art. 62 e 63), da Alemanha Ocidental ou Lei Fundamental de Bonn de 1949 (art. 46), da Itália de 1948 (art. 68), da França de 1946 (arts. 21 e 22), da Dinamarca de 1953 (art. 57), do Sarre de 1947 (art. 82 e 84), da Islândia de 1944 (art. 49) e da Índia de 1949 (art. 105 e 106). (14)

(11) BURDEAU, o. c., p. 289.

(12) GEORGES LIET-VEAUX, Droit Constitutionnel, Paris, 1949, p. 193.

(13) SCHNEIDER, no Bonner Kommentar de ABRAHAM e outros, Hamburgo, 1950, zu Art. 46.

(14) Como exemplo veja-se o que declara a Constituição italiana de 1948 em seu art. 68: “I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; nè può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell’atto di commettere un delitto per

No Brasil o assunto foi ventilado pelos comentaristas de nosso regime, sendo também estudado por diversos escritores como PAULINO JACQUES, FLÓSCOLO DA NÓBREGA, ANDRADE LIMA FILHO e ALCINO PINTO FALCÃO, êste último escrevendo uma atualizada monografia com o título *Da Imunidade Parlamentar*. (15)

No que concerne às origens das prerrogativas dos agentes políticos, pretendem GLOTZ em *La cité grecque*, e MOMMSEN em *Le Droit Public Romain*, que elas já existiam em forma rudimentar na Grécia e em Roma. KELSEN em sua *Allgemeine Staatslehre* fá-las remontar à Idade-Média, enquanto que DUGUIT aponta o § 9.º do Bill of Right de 1689, como dêle datando as prerrogativas como direito objetivo, na informação dada pelo brilhante pensador francês em seu *Traité de Droit Constitutionnel*. A Constituição norte-americana de 1787 (art. 1.º seção 6.º, n.º 1) manteve o estatuto das imunidades, acrescentando as incompatibilidades (art. 1, seção 6.ª, n.º 2), e na mesma esteira ideológica prosseguiram geralmente as constituições modernas.

9. *Principais Formas do Govêrno Representativo: regime Convencional, Presidencialismo e Parlamentarismo* — Entre as principais modalidades do govêrno representativo, costumam-se citar o regime convencional o presidencialismo e o parlamentarismo. São estas as modalidades mais importantes com que se tem estruturado o aludido govêrno.

BURDEAU em seu *Manuel de Droit Constitutionnel* (o.c., p. 106), assim define o regime convencional, também chamado diretorial: "Le régime conventionnel que l'on appelle aussi gouvernement d'assemblée, repose sur l'inégalité des deux pouvoirs législatif et exécutif, quand ce n'est par sur la négation de leur séparation. L'autorité prépondérante, c'est l'assemblée qui l'incarne seule dans sa plénitude. Par conséquent, si un exécutif demeure nécessaire pour accomplir la besogne à laquelle est inapte une assemblée nombreuse, il ne pourra jamais être autre chose qu'une délégation, un agent de l'assemblée. Il est donc à la merci des représentants de la nation que le nomment et le révoquent quand bon leur semblera. Il n'a aucune indépendance, so ce n'est du fait de l'ascendant que ses chefs peuvent acquérir sur l'assemblée".

O tipo de govêrno convencional se realizou preliminarmente na França com a Convenção, e que ela introduziu com a constituição de 24 de junho de 1793, onde o executivo estava formado por um Conselho Executivo

per traite in arresto o mantenere in detensione un membro del Parlamento in esecuzione il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Eguale autorizzazione è richiesta di una sentenza anche irrevocabile". Compare-se com o texto da Constituição japonesa de 1947: Art. 50 — Except in cases provided by law, members of both Houses shall be exempt from arrest while the Diet is in session. Any members arrested before the opening of the session shall be freed during the term of the session upon demand of the House. Art. 51 — Members of both Houses shall not be held liable outside the House for speeches, debates, or votes cast inside the House.

(15) ALCINO PINTO FALCÃO, *Da Imunidade Parlamentar*, Rio, 1955. — ANDRADE LIMA FILHO, *Teoria e Prática da Imunidades*, Recife, 1952. — FLÓSCOLO DA NÓBREGA, artigo na *Revista Forense*, Rio, 1948, vol. 115, pp. 32 a 35, com o título "As Imunidades Parlamentares e as Constituições Estaduais".

de 24 membros designados pelo Legislativo, determinando a constituição que não podia agir senão para executar as decisões da Assembléia.

A Suíça adotou com a sua carta básica de 1848, reformada em 1874, 1931 e 1945. Na República Helvética o poder executivo é exercido por um Conselho Federal (Bundesrat) formado de 7 membros, eleitos pela Assembléia Federal pelo termo de 4 anos, sendo a dita Assembléia Federal composta do Conselho Nacional e do Conselho dos Estados. Êle é presidido pelo atual presidente da Confederação, que é eleito simultâneamente com o vice-presidente, entre os próprios membros do Conselho Federal, pela Assembléia Federal, pelo termo de 1 ano, vedada a reeleição. O Conselho Federal tem poder de iniciativa de leis, mas presta contas ao Parlamento, o qual é competente para modificar ou anular as suas resoluções. Convém assinalar ainda que os atos do Conselho são tomados pela maioria dos votos. (16)

O Uruguai também adotou o regime convencional, já numa segunda tentativa, visto que a primeira não teve resultado conseqüente. De conformidade com a sua constituição de 26 de outubro do ano de 1951, ratificada por plebiscito de 16 de dezembro, o poder executivo é exercido por um Conselho Nacional do Govêrno composto de 8 membros, eleitos diretamente pelo povo. Singularidade do seu regime consiste em que três cargos de conselheiros pertencem obrigatoriamente à minoria, tendo-se assim uma representação proporcional no executivo. Outra particularidade é de que a presidência do conselho é rotativa, fazendo-se por períodos anuais, entre os membros eleitos na legenda do partido majoritário, sucedendo-se pela ordem de sua colocação na lista, segundo a votação obtida. (17)

Diversos reparos tem sido feitos ao sistema do executivo plural ou regime colegial, como bem se pode observar nesta apreciação de HENRIQUE COELHO (18):

“O princípio da unidade do poder executivo já não desperta os reparos da crítica, tendo a seu favor a larga experiência da vantajosa aplicação que dêle fizeram as nações civilizadas.

(16) Sob o regime diretorial consulte-se a obra de PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napole, 1949, pp. 253 c., que também assinala o tipo de “Il governo direttoriale a tendenza parlamentare dell’URSS e dei suoi Stati-satelliti”, nos seguintes termos: “Dopo la I Guerra Mondiale è venuta però, affermandosi nell’URSS (e nelle varie Repubbliche Socialiste Sovietiche costituenti lo Stato federale modestino: Vol. II) una nuova forma di governo direttoriale a tendenza parlamentare; la quale presenta un nuovo interesse (pur prescindendo, in questa sede, dal problema — altrove affrontato e negativamente risolto: n.º 80 — se l’ordinamento costituzionale sovietico possa realmente definirsi democratico) perchè essa ha costituito, nel suo ultimo e più meditato assetto (Cost. federale dell’URSS del 1936) il modello cui si sono ispirato, dopo la II Guerra Mondiale, varie Repubbliche dell’Europa Sud-Orientale (tra qui, essenzialmente: la Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia nel 1946, la Bulgaria nel 1947 e la Romania nel 1948)”. (p. 258. — Cf. HERMAN FINER, *Governments of Greater European Powers*, London 1956, p. 801.

(17) J. COUTURE, *La Constitution uruguayenne de 1952*, Paris, sem data, p. 39: “Une évidence ici: aux termes de l’article 151, se sont donc la majorité et la plus forte minorité que composent le Conseil National de Gouvernement; les autres minorités n’y ont pas de représentation”.

(18) HENRIQUE CÔELHO, *O Poder Legislativo e o Poder Executivo*, São Paulo, 1905, pp. 217-218.

A tarefa de governar, ou melhor de administrar não permite dividi-la por várias pessoas, que simultaneamente a desempenham. Além da desordem a receiar no andamento dos negócios públicos, da desarmonia ou das desinteligências inevitáveis onde variam as idéias, da demora na pronta resolução das questões urgentes, há a temer, de par com o perigo das rivalidades fomentadas pela preponderância do voto da maioria, o grande mal da complicação no mecanismo político do Estado.

Em todos os institutos, particulares ou oficiais, não se compreendem a regência, a direção de mais de um chefe. Nem é possível esperar que coincidam as ordens de dois ou mais indivíduos, como não há meio de apurar a responsabilidade que a cada um dêles venha a pertencer.

Parcelar a autoridade suprema do Estado seria destruir-lhe a energia, afrouxando os laços da obediência que lhe devem os cidadãos, mormente com relação ao órgão executivo, cuja força e cujo império tão freqüentemente se fazem sentir entre as diversas classes sociais.

A forma colegial frutificou, é certo, na Suíça, mas para isso contribuiu ali poderosa razão histórica. Desde muito existia o sistema em cada um dos cantões independentes, onde, de longa data, era o poder executivo exercido por uma corporação denominada *Regierungsrat* ou Conselho de Estado, e de tal modo se achava o povo habituado a semelhante organização que, em 1948, ao se discutir a Constituição Federal ela se impôs naturalmente, sem que se tivesse se pensado em substituí-la por qualquer outra”.

As outras modalidades básicas do regime representativo são a forma presidencial ou a forma parlamentar, que se expandiriam mais rumorosamente, a primeira se aplicando de preferência na América e a segunda na Europa.

O prof. ROBERT G. NEUMANN, em sua obra *European and Comparative Government* (19), pretende que a nota distintiva entre o regime presidencial e o parlamentar consiste sobretudo nos seguintes traços: a) na forma presidencial o chefe de Estado e o chefe de governo são uma só pessoa, enquanto na forma parlamentar existem duas pessoas diferentes; b) no regime presidencial há uma separação de poderes, formando-se às vezes um antagonismo militante entre o executivo e o legislativo, enquanto no sistema parlamentar se deve processar um clima de confiança entre Parlamento e Governo.

Segundo o mesmo autor, a definição do parlamentarismo pode fazer-se em se dizendo que o ramo executivo é responsável perante o legislativo, o qual pode removê-lo, e esta é a definição clássica desde BAGEHOT.

Entre as principais modalidades do regime parlamentar êle distingue, afora outras, o sistema inglês do governo de gabinete, em que o gabinete é o principal executor e intérprete da política, e o sistema francês do governo de assembléia, em que o legislativo exerce uma permanente fiscalização uma constante pressão sobre o executivo. (20)

(19) ROBERT G. NEUMAN, *European and comparative government*, 1951, pp. 621 e s.

(20) HERMAN FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1956, pp. 555-706.