

---

## ***FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS MONARQUIAS OCIDENTAIS***

---

***Paulo Napoleão Nogueira da Silva***

*Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo. Professor da Faculdade  
de Direito de Araçatuba (ITE).*

Como monarquias “**ocidentais**” identificam-se todas aquelas que tenham a estrutura de ordenação estatal adotada no Ocidente, independentemente de sua localização geográfica e origem cultural. Assim, Japão, Tailândia, Nepal e Camboja incluem-se nesse modelo, a despeito de situarem-se no Extremo Oriente; Tonga, Austrália, Nova Zelândia, na Oceania; Jordânia, no Oriente Médio. Além, evidentemente, das ocidentais propriamente ditas: Noruega, Suécia, Dinamarca, Holanda (Países - Baixos), Bélgica, Luxemburgo, Inglaterra, Espanha, Liechtenstein e Mônaco, na Europa; Canadá, Belize, Bahamas, nas Américas do Norte e Central.

Além das citadas, inúmeros arquipélagos e ilhas isoladas (Groenlândia, Curaçao, Trinidad-Tobago, Aruba, Saint-Martin, dentre outras) têm governo e estatuto próprios e locais, gozando auto-

nomia plena - superior à de unidades federadas - no contexto das monarquias dinamarquesa, holandesa e inglesa.

Cumpre registrar, existem monarquias cujo modelo não se adequa ao ocidental (Arábia Saudita, Kwait, Bahrein, Catar, Abu-Dabi, Dubai e Osman, no Oriente Médio; Marrocos, no norte da África; Swazilândia, e Lesoto, na África negra; Butã, no Himalaia, encravado entre Índia e China; Brunei, no sudeste asiático), razão pela qual não interessam a este trabalho. E, finalmente, as chamadas 'monarquias internas', ou seja, aquelas que existem regionalmente no contexto de repúblicas africanas: dentre outras, a dos Ashantis, na República de Ghana; a dos Mossi, na Nigéria; dos Zulus, na África do Sul; a de Buganda, um dos três Estados que integram a República de Uganda.

As que nos interessam aqui, as monarquias de modelo ocidental, têm sua ordenação estatal fundada no sistema parlamentarista de governo. Com exceção do caso inglês - *não existem na Inglaterra textos legais definindo precisamente as atribuições reais* - o monarca exerce a função de Chefe do Estado.

Não se há de confundir a posição de Chefe de Estado com o exposto em doutrinas erroneamente disseminadas entre nós, segundo as quais o Chefe de Estado pertence ao Poder Executivo. Tais doutrinas não resistem à mais superficial análise científica, no que respeita aos sistemas parlamentaristas: foram erigidas a partir de uma necessidade de compatibilização com o sistema presidencialista de governo, no qual a Chefia do Poder Executivo *engloba tanto funções próprias de Chefe de Estado (poder de graça, de veto, comando das Forças Armadas, etc), quanto as de Chefe do Governo.*

Nos sistemas parlamentaristas, ao contrário, tais funções são perfeitamente distinguidas entre cada um dos dois cargos: de longa data já ficou assentada a existência de uma *quarta função* estatal, neutra em face das disputas políticas, e situada à margem da atividade governamental. Um poder voltado para o conjunto geral de interesses comuns à sociedade como um todo, sem segmentação, e para a nacionalidade.

Constitucionalmente, como Chefe de Estado, o monarca "de modelo ocidental" *não dispõe de funções* políticas de governo, próprias do Poder Executivo: e, precisamente, não dispõe delas, por não pro-

vir da política partidária, isto é, não ascender ao cargo através de procedimentos político-eleitorais. Por tal razão, inclusive, o monarca é politicamente irresponsabilizável: *logicamente, só pode ser politicamente responsabilizado quem exerce atribuições de governo, que são políticas.*

Em geral, a “Família Real” é escolhida pelo constituinte dentre algumas cujos membros e feitos estão inseridos na própria história da coletividade nacional. Isto porque, uma das funções da dinastia reinante é servir como um elo de ligação do passado do país, com o seu presente, projetando-se para as futuras gerações, de modo que a sociedade nacional não sofra o fenômeno de “perda da memória nacional”; tal processo reforça a *consciência de continuidade nacional*, que traduz um dos objetos constitucionalmente pretendidos. No entanto, isso não impede que, em tese, qualquer outra família possa ser escolhida pelo Poder Constituinte.

Ainda constitucionalmente, o monarca só é titular do cargo real em virtude da vontade constituinte, que o previu integrando a estrutura estatal ao escolher um regime político para o respectivo Estado. Igualmente, a Família Real não é titular de qualquer direito adquirido, público ou privado, em relação ao Estado: somente, foi ela a escolhida pelo Poder Constituinte para prover permanente e hereditariamente à Chefia de Estado. Nada obstando que possa ser substituída por outra, segundo idêntico procedimento constituinte, como já ocorreu na Inglaterra, na França, na Suécia, Noruega, e em outros países.

Assim, nas monarquias ‘ocidentais’, a sucessão na Chefia do Estado se faz segundo regras previstas na respectiva Constituição, observado o princípio democrático que consagra a soberania popular através do Poder Constituinte.

Em face dessas constatações, pode-se afirmar que o monarca é um funcionário público vitalício, como o são em geral os magistrados; ou como são ‘estáveis’ outros funcionários. Com certeza, o ‘primeiro funcionário’ do Estado, o rei serve a este nos limites das atribuições que lhe forem constitucionalmente estabelecidas.

Em relação à Chefia de Estado como magistratura imparcial, necessária à estrutura estatal, servindo no direito comparado como anteparo nos entrechoques das pressões e interesses políticos, a exis-

tência das monarquias se funda em que tais interesses e seus representantes são, necessariamente, *partes* no processo político. Logo, se são partes, não podem ser *imparciais*: só pode ser imparcial quem não integra uma relação procedimental para o pleito de interesses individuados. Como decorrência lógica dessa conclusão a Chefia de Estado nos sistemas parlamentaristas de governo, para ser adequadamente exercida, deve sê-lo por quem não seja conduzido ao cargo através de lides políticas, nem integre as correntes envolvidas nessas lides.

Uma outra razão de ser das monarquias de modelo ocidental, consiste em moderar as ambições pessoais gerais, como regra, desenfreadas, comuns à política republicana. A sucessão permanentemente conhecida, e a inexistência de funções executivas na Chefia de Estado traduzem uma providência constitucional destinada a amortecer o ímpeto e o volume daquelas ambições: o exercício do cargo torna-se pouco convidativo. Além disso, o fato de se destinar a ser uma magistratura nacional, e como tal, imparcial, também a afasta das cogitações políticas.

A questão das pretensões políticas tem se constituído num dos principais dilemas dos regimes republicanos, sobretudo de sistema presidencialista, tal como detectado por Rui Barbosa ao dizer que: *O mal grandíssimo e irremediável das instituições republicanas, consiste em deixar o primeiro lugar do Estado exposto à ilimitada concorrência das ambições menos dignas e, desse modo, o condenar a ser ocupado, em regra, pela mediocridade (Anais do Senado Federal, 1914).*

A propósito dessa percepção de Rui Barbosa, é de ser constatado que, nos sistemas presidencialistas a '**corrida**' para a sucessão começa quase que no próprio ato de posse de um Presidente da República: desde logo, lideranças partidárias, organismos parlamentares e executivos, e todo o alto escalão da Administração Pública, passam a trabalhar na organização do '**xadrez político**' em prol de eventuais candidaturas para daí a quatro ou cinco anos. E não a trabalhar prioritariamente em favor dos interesses do país.

Com pequenas variações constitucionais de país para país, as atribuições do Chefe de Estado monárquico são:

a) representar a soberania e os interesses nacionais no plano externo, mantendo os contatos necessários e adequados com Chefes de Estado, embaixadores e, eventualmente, com governos estrangeiros;

b) representar *integralmente* a sociedade no plano interno, nesta função servindo aos princípios subjetivos precedentemente mencionados, e atuando como elo de interação entre a sociedade e o Estado;

c) ainda, como representante final da sociedade:

c.1 - formalizar a investidura dos governos, segundo os resultados eleitorais, quando estes são claros e inequívocos; ou, quando não o forem, diligenciar a formação dos governos mediante consulta e consenso entre as diversas correntes representadas no Parlamento ou Congresso;

c.2 - sempre, segundo previsão constitucional, convocar novas eleições parlamentares, se reiteradamente resultar impossível o consenso congressional para a formação de um governo;

c.3 - atestar a validade da lei mediante a promulgação, em boa parte dos países, podendo solicitar do corpo legislativo uma nova apreciação do respectivo texto;

c.4 - ser o depositário final do comando das corporações militares, o incentivador permanente das artes, ofícios, e demais atividades liberais;

c.5 - conceder distinções e condecorações, por reconhecimento próprio ou por iniciativa do governo;

c.6 - *por indicação do governo*, nomear patentes militares, magistrados e altos funcionários civis em geral, inclusive embaixadores no exterior, assim como receber as credenciais dos embaixadores estrangeiros;

c.7 - em respeito ao princípio democrático, zelar pelos direitos constitucionalmente assegurados a qualquer cidadão, e às minorias nacionais de qualquer natureza; e,

c.8 - prestar ao governo constituído toda colaboração que se fizer necessária, *enquanto notoriamente este a merecer*.

Verifica-se, portanto, que as Constituições monárquicas contêm duas grandes vertentes de princípios. A primeira é a daqueles cujo alcance e finalidade são *objetivos*, destinados à atuação institucional

dos órgãos do Estado; estes podem ser identificados segundo os critérios usualmente empregados para a sua classificação na literatura constitucional. A segunda espécie, contém princípios cujo alcance e finalidade são *subjetivos*, e dirigidos ao comportamento social.

Os princípios contidos na segunda vertente destinam-se a produzir resultados considerados desejáveis para o país: a apontada inexistência de cisão entre passado, presente e futuro, realimentando permanentemente a consciência de *continuidade nacional*, e a de *nacionalidade*; a igualmente mencionada moderação das ambições políticas, a partir da indisponibilidade do primeiro cargo do Estado e, por outro lado, do seu despojamento de funções executivas; e, finalmente, dentre diversos outros, a afirmação de que deve haver uma autoridade que seja depositária desses valores e, no entanto, seja infensa à parcialidade inerente à política.

Do conjunto dessas funções resulta, constitucionalmente: o Chefe de Estado monárquico, por não exercer funções executivas tem as de um supernotário atestador da legitimidade e regularidade formal da ordem jurídica, sem o que esta não será exigível; assim como as de uma espécie de 'ombudsman' que não necessita requerer, mas só sugerir ou recomendar; eventualmente, a de responsável pela viabilização consensual dos governos perante o Parlamento ou Congresso; e, finalmente, as de símbolo de continuidade e equilíbrio interno da nacionalidade, assim como de representante nacional no plano externo.

Acrescente-se, há duas formas de exercício para qualquer espécie de poder: a *potestas*, que significa a capacidade de impor comportamentos às pessoas, isto é, o *poder de coerção*, caracterizado pelos decretos de aplicação *exigida*, inerente às funções executivas ou governamentais; e a *auctoritas*, a capacidade de *influir ou sugerir*, tomando a iniciativa nos comportamentos.

Da relação de funções atribuídas à Chefia de Estado monárquica é possível aferir que, excetuadas as de natureza atestadora e institucional - promulgação de leis e investidura de agentes públicos - no plano interno, todas as demais são exercidas através da *auctoritas*, ou seja, sem apelo à coerção.

Finalmente, releva notar que a circunstância de os textos constitucionais das monarquias ocidentais isentarem a Chefia de Estado de

---

funções exercitáveis através da *potestas*, mas dotarem-na na sua maior parte de funções praticáveis através da *auctoritas*, tem um escopo definido: evitar que os cidadãos sintam-se em situação de contraposição ao Estado - o que os decretos coercitivos sempre estimulam - e, por essa via, incentivando uma espécie de *interação* contínua entre a sociedade e o Estado, através da adesão espontânea e objetiva dos destinatários às atitudes do monarca.