

“Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.”

***Título:* Os debates da Filadélfia (1787): o “presidente” ante o princípio de separação dos poderes**

Autor: Leonardo Barros da Silva Menezes

Resumo: Em 1787, constituintes da Filadélfia operaram uma mudança particularmente original a respeito dos cânones institucionais, mesmo àqueles de sua época: o de confiar a um presidente um conjunto de prerrogativas do executivo sem um conselho ao seu lado. O presente trabalho não pretende examinar a estrutura destes tipos de órgão (político), isto é, suas organizações internas, senão propor um recorte por meio do qual é possível compreender a relevância da estrutura do poder executivo no início dos debates do constitucionalismo norte-americano, pelo fato de estar imediatamente associado ao problema da aplicação da separação dos poderes, sem excluir a importância da expansão do poder executivo ao longo da história. Visto isso, considera-se destarte a significação do princípio de separação de poderes, no qual se apoiam os sistemas políticos de fins do século XVIII, e que deriva do receio de acúmulo de funções do Estado, legislativa e executiva, por um poder despótico. Em um segundo momento, analisaremos as razões que culminaram na solução de um presidente sem “conselho executivo”, à maneira da escolha de Filadélfia, a fim de compreender a que ponto a questão da estrutura do órgão executivo é, de modo geral, correlata à da responsabilidade.

Em 1787, constituintes da Filadélfia operaram uma mudança particularmente original a respeito dos cânones institucionais, mesmo àqueles de sua época: o de confiar a um presidente um conjunto de prerrogativas do executivo sem um conselho ao seu lado. Sob este ângulo, quando um órgão executivo vem a ser analisado, é linguagem corrente analisa-lo por duas óticas distintas: ou por reflexões estritamente atentas às suas funções, ou por seus modos de designação. O presente trabalho não pretende examinar a estrutura destes tipos de órgão (político), isto é, suas organizações internas, senão propor um recorte por meio do qual é possível compreender a relevância da estrutura do poder executivo, no início dos debates do constitucionalismo norte-americano, pelo fato de estar imediatamente associado ao problema da aplicação da separação dos poderes, além da importância da expansão do poder executivo ao longo da história. Uma motivação normalmente defendida, tal qual a ênfase positiva dos Pais Fundadores sobre o executivo, em relação às instituições “estatais” ou confederais anteriores, exige pois uma explicação de ordem teórica que evidencie a lógica institucional das transformações observadas; para tal, apoio-me sobretudo nos argumentos encontrados em *Federalist Papers* e nos artigos de Arnaud Le Pillouer.

Visto isso, consideremos destarte a significação do princípio de separação de poderes, no qual se apoiam os sistemas políticos de fins do século XVIII, e que deriva do receio de acúmulo de funções do Estado, legislativa e executiva, por um poder despótico. Ressalte-se que uma constituição liberal propõe não apenas separar poderes, como também fazê-lo de maneira que permaneçam separados. Esta última ideia é decisiva na determinação das relações entre órgãos legislativo e executivo: ele leva a assegurar que cada qual não seja capaz de impedir a competência do outro. Em outras palavras, é necessário que o legislativo não tenha uma autoridade tal que se aproprie de funções do executivo, ao passo que este não possa por sua vez se emancipar do órgão legislativo a ponto de aplicar livremente leis de sua escolha - o que lhe tornaria o verdadeiro legislador. Compreende-se que a dificuldade, no que concerne ao debate histórico, reside na resposta a lógicas antitéticas, a saber, a autonomização do órgão executivo para escapar da autoridade do legislativo e a subordinação do executivo ao legislativo a fim de assegurar que aquele execute “corretamente” a lei, como era corrente afirmar no século XVIII. Se o primeiro destes problemas nos é conhecido - ele justifica a aplicação de mecanismos tais quais o direito ao veto, que permite ao executivo defender suas prerrogativas contra eventuais violações do legislativo -, o segundo suscita perguntarmos como é possível

garantir que medidas de execução tomadas pelo órgão executivo estarão em conformidade com a lei.

A resposta permaneceu todavia de forma relativamente uniforme, visto o modelo inglês. Segundo Michel Troper (2006, p. 165), combinou-se a função do Rei com a de ministros encarregados por subscrever seus atos de execução, por conseguinte responsáveis por toda má execução das leis, o que conservou a independência do Rei (necessária para a preservação de sua estatura monárquica e lhe permitir o uso indiscriminado do poder de veto). Esta solução, como aponta o autor acima, transfere-se posteriormente ao sistema de monarquia constitucional, por responder a uma questão lógica: se se quer conciliar monarquia e separação de poderes, é preciso prever um mecanismo de sanção de titulares da função executiva, que conduz, em razão do princípio de inviolabilidade real, ao dualismo do executivo, na medida em que à função monárquica agrega-se uma autoridade outra, susceptível de endossar sua responsabilidade quanto à execução das leis. Como assinala Le Pillouer (2013, p.3), “deste modo, pode-se considerar que o dualismo é um tipo de estrutura do executivo que nasce da aplicação da lógica liberal à forma monárquica. Na república, isto será diferente, uma vez que a gama de soluções é mais abrangente”. O contexto norte-americano, tendo em vista a precocidade da instituição de um órgão executivo que se define “monista”, é condição *sine qua non* ao presente estudo. A distinção “monista” / “dualista” não deve corresponder única e grosseiramente àquela da existência de regimes parlamentares, dotados atualmente de um executivo dualista, e particularismos constitucionais que apresentam um executivo monista, colegial como na Suíça, ou não, como nos Estados Unidos.

Com base na supracitada oposição monismo / dualismo, cumpre pensarmos na gradativa conformação da estrutura do executivo, isto é, de repúblicas que se fundamentam a partir do modelo dualista advindo da monarquia constitucional, com um chefe de Estado e um governo, a despeito das diferenças substanciais entre ambas entidades. Estes dois fenômenos – variedade inicial e convergência global – podem ser explicadas mediante a questão da responsabilidade do executivo, ou o que convém denominar atualmente como o mecanismo de *accountability*.

Antes, é preciso lembrar que uma tal solução consistia em uma inovação pouco usual à época [1], sem esquecermos do *front* opositorista que emerge do Convenção da Filadélfia para contestá-la. Como parte deste grupo de oposição, por exemplo, George Mason contestara sua pertinência ao afirmar que o fato de privar um presidente de um

conselho executivo era “a thing unknown in any safe and regular movement.” (MASON, 1981, p.12), o que não carece de razoabilidade, se se considerar que todos os sistemas suscetíveis de servir de modelo ao norte-americano compunham-se de ministros e associados à execução das leis.

Não seria uma questão menor a de saber o que levou a esta escolha da Convenção da Filadélfia. Um primeiro tipo de abordagem do problema diz respeito ao contexto da decisão. Em geral, é por esta perspectiva que o esforço analítico se debruça para explicar as escolhas operadas por constituintes. Pretende-se assim demonstrar que um tal mecanismo, ou tal instituição, pode ser compreendida como uma reação a mecanismos ou instituições passadas, que os autores da constituição rejeitam. Convém no entanto prevenir que uma tal explicação carrega certa parcialidade. Que os constituintes tenham decidido por medidas contrárias às existentes sob o regime precedente, uma vez que cada nova constituição se posiciona por hipótese contra a anterior, não caberia discussões. No entanto, explicar o porquê de constituintes, em outros aspectos, optarem pela manutenção de posições do regime precedente, é algo delicado. De todo modo, a explicação por contexto nos permite pôr em evidência o painel de opções disponíveis aos constituintes no momento de elaboração do texto (constitucional). Somente com este pano de fundo visível se pode argumentar a favor de um segundo tipo de explicação, cujo modelo busca expor que soluções adotadas por constituintes são restritas pelas escolhas que eles mesmos as fizeram anteriormente. Como argumenta Le Pillouer:

“Escrever uma constituição não consiste, jamais, a pôr em obra teorias políticas ou constitucionais “prontas para a aplicação” (*prêtes-à-l’emploi*): as decisões tomadas são sempre uma após outra, e as primeiras determinam o modo como as seguintes serão tratadas. Em outros termos, a perda de coerência que pesa sobre os constituintes faz surgir problemas constitucionais que eles se esforçam para resolver à medida da escritura da constituição.” (2013, p. 5)

[1] ZOLLER, 2011.

Neste sentido, a escolha de um presidente sem conselho constitui precisamente a resposta que deputados da Filadélfia teriam trazido a um de seus problemas constitucionais. Há que reconhecer, porém, a existência de outros modelos, embora pouco numerosos, que deputados da Filadélfia poderiam ter em mente na tentativa de organizar um executivo, diante da missão de estabelecer uma União mais “fechada”, ou coesa, entre diferentes Estados. Com efeito, esta vontade seguia em paralelo, à maioria dos Pais Fundadores, ao fortalecimento do órgão executivo da União; cumpre deter-nos sobre esta última.

Jon Elster afirma que os processos revolucionários frequentemente se desdobram segundo o esquema “dois passos à frente, um para trás” [2]: primeiramente, um movimento de radicalização em razão da energia demandada para a mudança de uma ordem estabelecida, logo após um recuo *relativo*, ainda que não um retorno à situação *ex ante*. Seguindo este modelo, Arnaud Le Pillouer (2013) enxerga a independência da revolução Americana como seu passo à frente e 1787 como seu passo atrás. As primeiras constituições, fundadas sobre uma desconfiança em relação ao órgão executivo, forneceram um tipo de experiência institucional aos constituintes da Filadélfia. Os testemunhos posteriores a qualquer constituição revelam, no entanto, um julgamento prático mais severo, no que tange a disfunções ou desequilíbrio nas relações entre executivo e legislativo. Desta reavaliação resultará, em poucos termos, a Constituição do Estado de Massachussetts de 1780, que constitui uma primeira manifestação de reforço da figura do “governador” executivo relativamente às figuras de outros órgãos.

Particularmente, uma das temáticas recorrentes no debate da Filadélfia será a demanda por um “executivo forte”, do que se origina a inquietação de alguns dos delegados em vista da fragilidade “natural” do órgão executivo na república. Segundo uma visão geral, tanto um rei figura como a identificação dos interesses do Estado aos seus em razão de sua “natureza” real, *via* um poder hereditário, quanto um presidente da república, na medida em que ocupa apenas temporariamente o cargo, não teria nada a ganhar pessoalmente na salvaguarda do Estado. Antes de avançarmos, cumpre ressaltar um aspecto defendido por Le Pillouer:

[2] ELSTER, 2012, p.9

“(…) a instituição de um *Executive Council* junto do presidente, sobre o modelo destes que acompanham os governadores, surge no máximo como uma parte supérflua, no pior dos casos como um freio ao seu poder. Pode-se no entanto encontrar na Constituição federal os traços deixados por essa instituição típica das constituições “estatais” (étatiques) originais. Com efeito, no seio destes últimos, a maior parte dos poderes dos governadores se exercia “with the advice” e mesmo “with the advice and consent of the Council”. Ora, os constituintes da Filadélfia, sabe-se, retomarão palavra por palavra desta expressão para qualificar a faculdade atribuída ao Senado de se opor, segundo condições procedurais diferentes, seja às nomeações efetuadas pelo Presidente, seja aos tratados que ele negocia com potências estrangeiras. Não é surpreendente que numerosos contemporâneos tenham compreendido o Senado Federal como uma espécie de *Privy Council* – um “grande conselho executivo da nação” dirá mais tarde Tocqueville.” (2013 p. 11)

Nesse contexto, tudo se passa como se os delegados da Filadélfia tivessem suprimido o “conselho executivo” para reforçar a autonomia do presidente sobre assuntos administrativos, conservando a uma das câmaras o poder de se opor às decisões mais relevantes julgadas pelo presidente, tais quais as nomeações, pelo temor perene dos Pais Fundadores quanto à instalação de uma distribuição corruptas de postos, e os tratados, por sua competência próxima das leis. Não convém avaliar esta transferência de prerrogativas do *Executive Council* ao Senado sem a devida consideração da supressão das atividades de “vigilância” nesta passagem [3]. É o que atesta criticamente George Mason, quando “from this Defect of a constitutional Council has arisen the improper Power of the Senate, in the Appointment of public Officers, and the alarming Dependence and Connection between the branch of the Legislature and the supreme Executive.” (MASON, 1981, p. 12). Simultaneamente, urge reiterar a finalidade comum para a construção de uma estrutura supra-estatal consistente, ao menos capaz de oferecer uma experiência institucional mais estreita da União entre os diferentes Estados, desejo que expunha o Executivo como uma das fragilidades da Confederação dos Estados Unidos [4].

[3] W.P. Adams escreve: “The President of the United States, the Philadelphia Convention decided, should not be assisted or limited by an executive council. Nevertheless, it adapted several

Se é possível imaginar que certas instituições ou mecanismos anteriores lhes constituíram fontes de inspiração diversas, seria custoso discernir o que os conduziu a privilegiarem umas em detrimento de outras, isto é, o que teria motivado a escolha do “monismo” do Executivo à Filadélfia. Encontrar um sistema com o qual o órgão executivo aplique fielmente as leis era aos delegados da Filadélfia, simultaneamente, vital e complexo: a solução inglesa exportava um modelo de junção do chefe de Estado a um conselho de ministros encarregados de ratificar seus atos e endossar a responsabilidades destes mesmos atos, os Pais Fundadores excluía um sistema cujo Estado dualista se desenhava por meio da irresponsabilidade do chefe de Estado, um princípio não muito bem aceito pelo regime republicano. Entretanto, os Pais Fundadores elaboram suas instituições com base na responsabilidade do órgão executivo, de forma que lhes era preciso assegurar que este não viesse a se transformar em órgão dependente do legislativo, isto é, que o princípio liberal de separação dos poderes continue a ser respeitado.

Não sem dificuldades, o debate em torno da oportunidade de se criar um conselho executivo junto do órgão executivo ressurgiu constantemente em múltiplos sentidos e proposições. Olivier Ellsworth sugere em 18 de agosto de 1787 um conselho às competências consultivas, formado por chefes de diferentes departamentos da administração, do presidente do Senado e do presidente da corte Suprema; governador Morris afirma em 20 de agosto preferir um *Conselho de Estado* que “assista o presidente na condução dos assuntos públicos”; George Mason, apoiado por Benjamin Franklin, demanda novamente em 7 de setembro o que considera a possibilidade de criação de um *Privy Council* composto por seis membros, nomeados pelo Senado, para assistir o presidente. Wilson, ainda que anteriormente favorável à unidade do presidente, não se opõe à criação de um Conselho executivo ao lado do presidente, desde que este não fosse

of the executive councils advisory and supervisory functions to the federal level and simply assigned them to Senate.” (ADAMS, p. 294-295).

[4] “É notável, para voltarmos à nossa questão inicial, que o Presidente (da confederação) tenha sido privado (como será o seu sucessor) de um “Conselho Executivo”. Sem dúvida, o caráter pré-estatal das instituições da união, bem como o peso das circunstâncias tenham levado a esta situação (...); porém não se pode eliminar a hipótese que este “monismo” original possa ter tido peso sobre a escolha de Filadélfia.” (Le Pillouer, 2013, p.13)

constrangido a seguir aquele, posições igualmente defendidas por Dickinson e Madison. Por conseguinte, ao longo da história, todos os Estados, exceto New Hampshire e Nova Iorque, providenciaram seus governadores com conselhos executivos. Fora tarefa desses conselhos, constitucionalmente, “to advise the Governor in the execution of his office.” [5]. Contudo, Willi Paul Adams oferece uma nuance a este respeito:

“(…) the executive council never developed any political power of their own and remained little more than committees appointed by the legislature to watch over the activities of the executive branch. They were less powerful than the governors’ council of the colonial period, because most of the former councils’ powers were transferred to the senates.” (ADAMS, p.273)

Após reiterarmos um argumento já exposto no trabalho, de que maneira, indaga-se, explicar a rejeição relativamente clara destas proposições pela Convenção? Convém apontarmos o que diz Alexander Hamilton em 1788, conquanto se trate de uma justificação *ex post*:

“In England, the king is a perpetual magistrate; and it is a maxim which has obtained for the sake of the public peace, that he is unaccountable for his administration, and his person sacred. Nothing, therefore, can be wiser in that kingdom, than to annex to the king a constitutional council, who may be responsible to the nation for the advice they give. Without this, there would be no responsibility whatever in the executive department an idea inadmissible in a free government.” (HAMILTON, 1788).

Interessa, nesta passagem, como Hamilton desenvolve a ideia segundo a qual toda constituição livre deve organizar a responsabilidade do Executivo. Com efeito, se não houvesse este princípio, não seria possível nenhuma garantia que quaisquer leis fossem executadas corretamente. Por extensão, a referência à experiência britânica, filtrada pelo debate do período, lhe permite sugerir que a existência de um conselho executivo está ligada ao caráter monárquico desta Constituição.

[5] Thorpe, ed., *Constitutions*, V, 2791 (North Carolina); para uma compreensão semelhante, ver *ibid*, VII, 3817 (Virginia) e III, 1904 (Massachussetts).

É a inviolabilidade real que desloca a responsabilidade do rei aos seus ministros; Hamilton é claro sobre isso: “But even there the king is not bound by the resolutions of his council, though they are answerable for the advice they give. He is the absolute master of his own conduct in the exercise of his office, and may observe or disregard the counsel given to him at his sole discretion.” (IDEM, 1788). É precisamente esta inviolabilidade real que não se sustenta na República. Esta temática da responsabilidade, de que ninguém é proprietário de suas funções e cada um deve, portanto, estar suscetível à prestação de contas, era de tal modo onipresente nos Estados Unidos que levou Willi Paul Adams a elegê-la um dos dez princípios republicanos que formam a doutrina de base dos americanos do período estudado.

Com efeito, se se deriva de um conselho o enfraquecimento da responsabilidade do primeiro magistrado no ideal republicano dos Estados Unidos, depreende-se que a existência de um conselho executivo apenas se justifica para endossar a responsabilidade de um órgão que se quer protege-lo, mas a figura do presidente, ao contrário da do rei, torna qualquer conselho inútil pela atribuição imediata da responsabilidade. “A council to a magistrate, who is himself responsible for what he does”, pensa Hamilton, “are generally nothing better than a clog upon his good intentions, are often the instruments and generally nothing of his bad and are almost always a cloak of his faults” (1788). A passagem supracitada tem o mérito de mostrar que um “conselho” é necessariamente impróprio, qualquer que seja a autoridade da qual se reveste: se influente, a lógica natural seria a de impedir o presidente de agir conforme suas próprias vontades; se não, colaboraria com seus erros [6]. No que tange ao poder executivo forte, importa nos determos brevemente sobre a posição majoritária de delegados contrários à criação de um conselho executivo. O que estes desejavam evitar não se limita tanto a que um presidente tome conselhos junto de chefes de diferentes departamentos executivos (a Constituição de 1787, aliás, o autoriza a tal), mas que estes formem um conselho, uma autoridade colegial, na qual e pelo qual a responsabilidade do Executivo se dilua. Hamilton, em seu

[6] Interessante questionarmos por que não inverter a lógica hamiltoniana. Se entendemos o conselho Executivo como um “obstáculo a boas intenções”, também é possível imaginar um Conselho suscetível em constituir um obstáculo salutar às más intenções do presidente; no que concerne ao “instrumento de cumplicidade com os erros”, nada permite afirmar que o inverso não seja verdadeiro, isto é, um conselho executivo que permite ao presidente encontrar apoio e

texto do Federalista, dedica páginas a desmontar com detalhes os mecanismos desta diluição e as formas as quais é suscetível de adquirir: por exemplo, o presidente e o conselho podem endereçar um ao outro a responsabilidade pelos erros cometidos, ou entrar em acordo para encobrir a verdade, ou usar o pretexto das divisões existentes entre os membros do Conselho para justificar medidas mal concretizadas, o que dificultaria a decisão sobre o representante a quem um julgamento deve ser dirigido. O essencial do argumento reside na premissa de que haveria, com o conselho, “sempre um manto sobre os erros do executivo” pelo simples fato de sua existência. Não se trata, porém, de uma qualquer responsabilidade política, senão no sentido já mencionando de *accountability*: os titulares de funções públicas devem ser responsáveis por atos que cumprem como tal. Historicamente, esta ideia corresponde ao temor recorrente no século XVIII do abuso de poder por homens a quem lhes fora confiado tal desígnio. Em poucas palavras, a resposta dada procura delimitar as competências além das quais a função presidencial não poderia ultrapassar, segundo o princípio liberal da separação de poderes.

Sendo assim, considerando a divisão do legislativo em duas casas e a responsabilidade presidencial concentrada no modelo “monista” de um único homem (com um sem um conselho executivo), o mecanismo de freios e contrapeso dos poderes implica, por um lado, em um presidente que execute efetivamente suas tarefas independentemente das outras casas e, por outro lado, no comportamento propriamente presidencial – seus poderes e atribuições – condicionado à obediência às leis, sem excluir dessa correspondência a veiculação necessária com o recurso ao *impeachment*.

Há que mencionar, ainda, algumas das funções que o Executivo viria a abrigar no interior de sua autoridade. Na prática, o órgão executivo teria gradativamente um campo mais amplo de prerrogativas em seu desenho institucional do que modelos teóricos o imaginaram, de modo que a elaboração mais vigorosa da União pressuporia *vis-à-vis* um poder crescente do executivo, de suas tarefas, significados e atribuições, com uma agenda política própria. Disso podemos extrair três consequências, em termos gerais:

conselhos a boas decisões. Segundo uma nota tomada por James Madison, em relato sobre a intervenção de Benjamin Franklin: “He thought a Council would not only be a check on a bad President, but a relief to a good one.” (M. Farrand II, p. 542).

- (1) A necessidade de ser suficientemente independente diante do legislativo;
- (2) O abrigo de funções de caráter não puramente executivo, *stricto sensu*, ao seu interior;
- (3) A exigência de impor seu poder administrativo sobre os demais órgãos (para o cumprimento de leis / a implementação de ações militares).

A prerrogativa do poder executivo começa então a referir-se a assuntos externos, à demissão de titulares de gabinetes e questões emergenciais, nacionais ou de guerra, sob os quais lhe é validado agir fora dos limites constitucionais. Segundo esta visão oitocentista de teóricos políticos, o presidente poderia agir extraconstitucionalmente se circunstâncias lhe permitissem, desde que solicitasse a ratificação do ato. Mais recentemente, porém, o presidente viria a justificar tais ações com base em uma autoridade constitucionalmente conferida; ainda sobre as prerrogativas do executivo, não foram poucas as controvérsias entre os Pais Fundadores [7]. Desde então, a autoridade presidencial flutuaria de período em período histórico de acordo com a influência particular de cada presidente e a exigência do momento, dependendo do que era pedido por um presidente e tolerado pelo congresso. De todo modo, Phillip Trimble (2000) argumenta o seguinte:

“In the absence of much judicial guidance, presidential foreign affairs power has been shaped by political compromises between Congress and the President. Almost all exercise of presidential power, including politically controversial ones, have the sanction of congressional acquiescence.” (p. 951).

Embora raramente um presidente tenha agido contrariamente à proibição imposta pelo congresso, em alguns contextos, entretanto, a prática histórica viria a justificar constitucionalmente tais ações, seja como a emergência de poder, seja como – em linguagem contemporânea - o produto sinérgico dos poderes textuais do presidente.

[7] Por exemplo, após a declaração de neutralidade de George Washington à guerra entre França e Inglaterra em 1793, A. Hamilton e James Madison iniciam um debate sobre sua autoridade sob os pseudônimos *Pacificus* e *Helvidius*. A postura de Madison inclina-se a rejeitar a autoridade de Washington em emitir tal declaração, uma vez que a neutralidade, por seu ponto de vista, pertencia à declaração de guerra, derivada do poder do congresso. Madison considerava os poderes constitucionais como estritamente separados de modo tal que qualquer atividade no interior do escopo

Com isso, as razões que conduziram à solução de um presidente sem “conselho executivo”, à maneira da escolha de Filadélfia, nos permite compreender a que ponto a questão da estrutura do órgão executivo é, de modo geral, correlata à da responsabilidade. É esta última exigência que impôs o “dualismo” nos sistemas monárquicos constitucionais, da mesma maneira que conduziu o que viria a ser o “monismo” nos Estados Unidos, ao rejeitarem a ideia de um executivo colegial. Próximo ao que Hamilton argumenta em *Federalista*, ministros que executam leis não poderiam tornar-se um conselho, pois neste caso executar o que deliberam em comum lhes permitiria ultrapassar seus próprios limites; por isso, um conselho tornaria ministros invioláveis e estes, por sua vez, não ofereceriam garantias à população contra o conselho. Eis o porquê da rejeição da ideia de um conselho executivo simultaneamente colegial e composto por agentes de execução, ou do executivo. A recusa concerne sobretudo à possibilidade de ministros, cada um encarregado de um departamento do executivo, se reunirem para deliberar, porquanto nesta “colegialidade” a responsabilidade do executivo diluiria a figura a quem atribuir responsabilidade. Por conseguinte, seria necessário imaginar, acima de tais ministros, uma instância do executivo que, ao mesmo tempo, vigiasse e imprimisse unidade às suas ações, que se tratasse, como nos Estados Unidos, em 1787, de um presidente; é desta hierarquia que nasceria uma “autêntica” responsabilidade mediante o ordenamentos de níveis de agência, o que, por fim, não pressupunha ainda o conteúdo político que o mecanismo da *accountability* viria a assumir com o tempo.

do poder legislativo obstruía-se ao presidente, o que o levou a advogar um poder executivo estrito ao lado de outras autoridades presidenciais especificadas no texto constitucional; o presidente seria, assim, não mais que um executor das leis e políticas estabelecidas no congresso. Hamilton, por sua vez, assume um poder executivo em formato mais amplo, argumentando que o seu escopo era limitado apenas por exceções nítidas, tais como a participação do senado em firmar tratados e o poder congressual em declarar guerra. Deste modo, o presidente poderia preservar a paz até o congresso declarar guerra, isto é, como órgão de mediação entre os Estados Unidos e demais nações, o presidente poderia interpretar, suspender ou criar tratados, reconhecer governos estrangeiros e executar as leis da nação - inclusive, a de neutralidade.

Referência Bibliográfica:

ADAMS, Willi Paul. *The First American Constitutions – Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in the Revolutionary Era*.

ELSTER, Jon. 2012. “Constitution-making and violence”, *Journal of Legal Analysis*, Vol. 4, nº1.

HAMILTON, Alexander. 1788. *Federalist No. 70*.

LE PILLOUER, Arnaud. 2000. La notion de « régime d’assemblée » et les origines de la classification des régimes politiques. *Artigo disponível em: <http://www.iuspoliticum.com/>*

_____ 2009. « De la révision à l’abrogation de la constitution » : les termes du Débat. *Artigo disponível em: <http://www.iuspoliticum.com/>*

_____ 2013. Un Président sans « conseil exécutif » : le choix de Philadelphie. *Artigo disponível em: <http://www.iuspoliticum.com/>*

MASON, George. 1981. “George Mason’s Objections to the Constitution of the Government Formed by the Convention. In: “*the complete Anti-Federalist*, Chicago, The University of Chicago Press, t.II)

TRIMBLE, Phillip R. 2000. “Executive Prerogative”. In: *Encyclopedia of the American Constitution*, ed. por Leonard W. Levy and Kenneth L. Karst, 2nd ed., p. 949-952

ZOLLER, Élisabeth. 2011. *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, Paris, Dalloz.