

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO**

NAYANA SHIRADO

**SISTEMAS DE GOVERNO X RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA:
O TRATAMENTO JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA NAS
RECEITAS DE GOVERNO PRESIDENCIAL E PARLAMENTAR**

São Paulo

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

NAYANA SHIRADO

**SISTEMAS DE GOVERNO X RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA:
O TRATAMENTO JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA
NAS RECEITAS DE GOVERNO PRESIDENCIAL E PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Ari Marcelo Solon

São Paulo

2009

Shirado, Nayana
S558s Sistemas de governo x responsabilização política: a
responsabilidade política nas receitas de governo presidencial e
parlamentar / Nayana Shirado. – São Paulo, 2009.
122 f.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –
Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

Orientador: Ari Marcelo Solon

Bibliografia : p. 109-122

1. Responsabilidade polític a. 2.Governo presidencial.
3.Governo parlamentar. 4. Eleição. I. Autor. II. Título.

CDD 341.233

NAYANA SHIRADO

**SISTEMAS DE GOVERNO X RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA:
O TRATAMENTO JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA
NAS RECEITAS DE GOVERNO PRESIDENCIAL E PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ari Marcelo Solon – Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^a. Dr^a. Monica Herman Salem Caggiano
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos
Fundação Getúlio Vargas

Para os meus pais, Nelson e Aladir e para os meus irmãos, Vanessa e Junior, com gratidão e carinho pelo constante incentivo e apoio em todas as horas.

A Deus, por me fazer trilhar com fé, proteção e orientação o caminho que me preparou, desde o início desta jornada de estudos.

A minha família, com alegria e gratidão pelos ensinamentos recebidos.

Ao Prof. Dr. Ari Marcelo Solon, pela distinção em aceitar a orientação, pelo encorajamento na produção científica e sabedoria, com profunda gratidão.

À Prof^a. Dr^a. Monica Herman Salem Caggiano o meu reconhecido agradecimento pela amizade, leitura e observações críticas ao presente trabalho.

Ao Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos pelas valiosas observações por ocasião da arguição na banca de qualificação.

Ao Prof. Dr. Cláudio Lembo pelas provocações à reflexão e ao debate das grandes questões políticas de nosso país.

Ao Prof. Dr. Marcelo Neves pelo apoio nas pesquisas iniciais desta dissertação, críticas e incentivo.

Ao Sr. Alberto Araújo pelo auxílio nas pesquisas realizadas no acervo da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Aos bibliotecários que me auxiliaram a manejar as ferramentas de pesquisa em diversas bases de dados.

Aos colegas e aos professores desta turma de Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie pelos momentos de convívio, discussão e aprofundamento intelectual que selaram laços de amizade por toda a vida.

“Quando alguém disser dos negócios do Estado:
Que me importa? - pode estar certo que o Estado
está perdido”.

(Jean-Jacques Rousseau)

“La responsabilidad política ha sido talvez uno de
los temas más debatidos y que mayores discusiones
ha suscitado a lo largo de la historia del hombre, en
su lucha por lograr el império de la legalidad y la
justicia”.

(Federico Fernández Fariña)

RESUMO

A questão que se põe e que sói ser revisitada em todos os tempos e em diversas latitudes é a escolha da melhor fórmula política de prover à organização da sociedade, alicerçada, sobretudo, no princípio da separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste estudo concentraremos o foco da discussão nos sistemas de governo de separação “flexível” com dependência mútua entre Executivo e Legislativo, -- receita de governo parlamentar --, e de separação “rígida” com independência recíproca entre esses dois poderes, segundo a mecânica de *checks and balances* -- receita de governo presidencial. Pensar em tipologias de sistemas de governo de fundo democrático, que dizem com o modo como se dispõem os órgãos de poder e como articulam tarefas entre si, é pensar na responsabilidade política como trave mestra desse mecanismo. Nesse contexto, o escopo deste trabalho é pontuar, no cenário doméstico e comparado, o estudo da responsabilização política imbricado aos sistemas de governo parlamentar e presidencial, à revelia do postulado da irresponsabilidade - “The King can do no wrong”- projetado na tradição política absolutista. O horizonte teórico aqui delineado perpassa pelo espectro positivista da responsabilização política e alcança o conteúdo teleológico do instituto, delimitando o foco subjetivo da responsabilidade na atuação do Chefe do Executivo Federal e dos membros do Legislativo em nosso sistema jurídico e nos panoramas britânico, espanhol, italiano, francês e norte-americano. Não obstante a dogmática aportada com a pesquisa aos textos jurídicos, imprimimos ao trabalho o viés filosófico contido na idéia de responsabilidade política, seja sob o alicerce do *dever* (atividade), seja sob o prisma do *valor* (resultado). A partir desse cenário, três precauções metodológicas foram tomadas para aclarar nosso caminho: a primeira cuidou de identificar, no conceito de responsabilidade política, o comprometimento do agente em responder por um ato ou comportamento político desvalorado na esfera democrática; a segunda cuidou de traçar as características do governo de Gabinete sob a forma de monarquia e de república, com o fito de investigar-lhes os instrumentos de aferição da responsabilidade política do rei, do Presidente da República e do Primeiro-Ministro e seu Gabinete; a terceira pautou pela investigação do sistema de governo presidencial no que tange à responsabilidade do Presidente da República e aos mecanismos garantidores dessa responsabilização, com destaque para a responsabilidade do Chefe do Executivo e dos membros do Legislativo, entre nós. Em conclusão, o estudo remete à aferição da responsabilidade política por meio de um mecanismo jurídico de controle externo direto da atividade política -- a eleição -- que dá liga à relação de confiança entre governante e governados, na medida em que por meio de um ato de vontade dos cidadãos se faz a escolha dos representantes políticos. O estudo aponta que o número de reeleições e a taxa de renovação das cadeiras no Parlamento se traduzem num termômetro para aferição do grau de responsabilização política perante o corpo eleitoral. É certo, porém que a eficácia desse mecanismo requer a existência de um público atento aos acontecimentos políticos e capaz de influir nesse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade política. Governo parlamentar. Governo presidencial. Eleição.

ABSTRACT

The question which arises and is usually revisited at all times and at different latitudes is to choose the best formula to provide the political organization of society, based mainly on the principle of separation of executive, legislative and judicial branches. This study will concentrate the focus of discussion in the steering system of "flexible" separation with mutual dependency between the Executive and the Legislative - parliamentary government - and "hard" separation with mutual independence between these two powers, according to the mechanical of checks and balances - presidential government. Thinking of types of systems in a responsible and democratic way, that is, how the organs of power articulate tasks among themselves, is to think of political responsibility as a centerpiece of this mechanism. In this context, the scope of this paper is to point out a domestic and comparative study of political accountability relating parliamentary and presidential governments, against the rule of irresponsibility - "The King can do no wrong" - designed in the tradition of absolutist monarchies. The theoretical horizon outlined here moves through the spectrum from positivist responsibility and access the teleological content of this institute, delimiting the focus of responsibility in the subjective actions of the chief of executive and members of the legislative in our legal system and panoramas of British, Spanish, Italian, French and American governments. Despite the dogmatic contribution of legal texts, we investigate the philosophical content in the idea of political responsibility, conceived as obligation (activity) and of a perspective of the value (outcome). From this scenario, three methodological precautions were taken to clear our path: the first looked after, within the concept of political responsibility, commitment of staff to respond by an act of political behavior or worthlessness in democratic sphere, the second took care to trace the features of cabinet government in the form of monarchy and republic, with the aim of investigating the tools for measuring the political responsibility of the king, the president of the republic and the prime minister and his cabinet, the third guided by researching in the presidential government the political responsibility of the president and the guarantors of this mechanisms, especially the responsibility of the Chief of Executive and members of Legislative, among us. In conclusion, the study refers to the measurement of political responsibility through a legal vehicle for direct control of political activity - the election - which provides enforcing the trust between elected and electorate, so as that through an act of the will of the citizens the choice of political representatives is made. The study indicates that the number of re-election and the renewal of the seats in parliament act as a thermometer to measure the degree of political accountability to the electorate. Admittedly, however, that the effectiveness of this mechanism requires the existence of a public awareness of the political events and able to influence this process.

KEYWORDS: Political responsibility. Parliamentary government. Presidential government. Election.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
-----------------	----

Primeira parte

Teoria da responsabilização política no Estado Moderno

CAPÍTULO 1. Poder político e Responsabilidade	15
1.1 Limitação dos poderes políticos do Estado	15
1.2 Formulação do conceito de responsabilidade política	27
1.3 Responsabilização política e formas de governo	37
1.4 Responsabilização política e sistemas de governo	41

Segunda parte

Responsabilização política no sistema parlamentar

CAPÍTULO 2. Responsabilização política no sistema parlamentar.....	47
2.1 Instrumentos de responsabilização	47
2.2 Direito comparado	50
2.2.1 Monarquia parlamentar.....	50
2.2.1.1 Inglaterra.....	50
2.2.1.2 Espanha	53
2.2.2 República parlamentar	54
2.2.2.1 Itália	54
2.2.2.2 França	56

Terceira parte

Responsabilização política no sistema presidencial

CAPÍTULO 3. Responsabilização política no sistema presidencial.....	60
3.1 Instrumentos de responsabilização	60
3.2 Modelo norte-americano	67

3.3 Modelo brasileiro	71
3.3.1 Responsabilidade política do Poder Executivo	77
3.3.2 Responsabilidade política do Poder Legislativo	98
CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se põe entre nós e no cenário comparado a discussão quanto à escolha da melhor fórmula política de prover à organização social articulada com os poderes políticos do Estado -- Executivo, Legislativo e Judiciário, segundo regras do Estado de Direito, em diferentes latitudes. Nesse diapasão, parece-nos que a busca por um equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo, pelo modo como articulam na prática o princípio da separação de poderes, se posiciona no alicerce da distinção usual entre os sistemas de governo.

É calçado neste esquema modelar que se firma a emergência dos sistemas de governo como forma de concretização prática do princípio da separação dos poderes, delineando os contornos da separação segundo a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo. Nesse diapasão, estudaremos sistemas de governo de separação “flexível” com dependência mútua entre Executivo e Legislativo, -- receita de governo parlamentar --, e de separação “rígida” com independência recíproca entre esses dois poderes, segundo a mecânica de *checks and balances* -- receita de governo presidencial.

Pensar em tipologias de sistemas de governo de fundo democrático, que dizem com o modo como se dispõem os órgãos do poder e como articulam tarefas entre si, é pensar na responsabilidade política como trave mestra desse mecanismo, considerando que *“es una necesidad ético-política que quienes ejercen funciones públicas respondan por las decisiones tomadas, por los errores en el ejercicio de sus cargos, por los abusos de poder, por sus oposiciones, por los errores o fallas cometidos y, en general, por todo lo atinente al desempeño de sus funciones públicas.”*¹

Sob tal ordem de idéias, não se pode ignorar que a produção acadêmica brasileira se ressentiu de publicações nessa matéria, a despeito de outros países que desde há muito têm dedicado especial atenção ao estudo da responsabilidade política no regime democrático. Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida junto ao acervo bibliográfico da Universidade de Lisboa foi de relevância capital para a confecção de nossa abordagem em torno desse velho tema relegado às traças e ao mofo das especulações ociosas sem concretude prática, considerando que nos regimes autoritários nas latitudes européia e latino-americana, era risível a idéia de responsabilização: *“Dictators, of course, always claim to act for people, or*

¹ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Responsabilidad*. México: FCE, 2003, p. 1210.

*in their interest; but none professes to act in a relation of responsibility to the people. They are responsible either to themselves alone or to some class or person not identifiable as the people.”*²

É neste cenário ao fundo que desenvolveremos o estudo da responsabilização política nos sistemas de governo presidencial e parlamentar, delimitado o foco subjetivo da responsabilidade na atuação do Chefe do Executivo Federal e dos membros do Legislativo em nosso sistema jurídico e nos panoramas britânico, espanhol, italiano, francês e norte-americano. Nesta senda investigativa que imbrica as receitas de governo e seus diferentes instrumentos de responsabilização política, três precauções metodológicas foram tomadas para aclarar nosso caminho.

O primeiro passo foi delimitar o que estaria compreendido no conceito de responsabilidade política identificado como o comprometimento do agente político em responder por um ato ou comportamento político desvalorado na esfera democrática, segundo critérios políticos -- cargo, mandato, eleição, grau de confiança -- com nuances conceituais, parcimoniosamente, tomadas da ciência política -- *responsiveness* -- que se traduz na correspondência entre a atuação dos representantes e os interesses dos representados; *accountability* -- que se aproxima da obrigação de prestar contas e *liability*, que diz com a obrigação de suportar as conseqüências legais decorrentes da transgressão a uma norma.

O segundo passo foi traçar as características do governo de Gabinete sob a forma de monarquia parlamentar, que tais a matriz britânica e o modelo espanhol, e no formato político republicano, o paradigma de governo parlamentar à italiana, com o fito de investigar-lhes os instrumentos de aferição da responsabilidade política do Primeiro-Ministro e seu Gabinete, imbricados à relação de dependência entre Executivo e Legislativo, cuja perda de confiança recíproca conduz à demissão coletiva do órgão executivo ou à dissolução do Parlamento. Interessa ao presente estudo, nesta segunda parte, perquirir a irresponsabilidade política do Chefe de Estado -- Presidente da República ou monarca -- como figura honorífica de representação política no âmbito interno e externo, detentora de um poder de árbitro, moderado, suprapartidário -- *le pouvoir neutre*.

A terceira precaução metodológica foi investigar o sistema de governo presidencial assentado na independência recíproca entre os titulares do órgão do poder Executivo e do órgão do poder Legislativo, com foco, em primeiro lugar, na responsabilidade do Presidente da República perante o Parlamento e, em segundo lugar, nos mecanismos garantidores dessa

² DYKSTRA, Clarence A. The Quest of Responsibility. In *The American Political Science Review*, v. 33. n. 1. fev. 1939, p. 5.

responsabilização no direito comparado norte-americano, com destaque para a irresponsabilidade presidencial no sistema parlamentar à francesa, de natureza híbrida, impropriamente denominado *semi-presidencial*.

Trata a tutela jurídica da responsabilização política nos sistemas de governo presidencial e parlamentar de um velho tema que merece ser revisitado no momento político presente, dada a frequência com que são instaurados processos de apuração de responsabilidade política pela via de *impeachment* -- para os chefes do Executivo nos Estados --, passada a experiência presidencial em 1992, e pelo mecanismo da quebra de decoro parlamentar -- para os membros do legislativo. Nesse sentido, o estudo da responsabilização política se mostra útil à reflexão sobre a democracia representativa em nosso país, calçada, em sua essência, numa relação de confiança depositada pelo eleitor no candidato, por vezes maculada, considerando que, não de hoje, grande parcela³ do corpo eleitoral considera os agentes políticos desonestos e insensíveis aos interesses da sociedade.

A formatação jurídica da responsabilização política no sistema de governo presidencial doméstico está jungida ao estatuto densificado no texto constitucional e em legislação esparsa -- a Lei Federal n. 1079 de 10 de abril de 1950 e o Decreto-Lei n. 201 de 27 de fevereiro de 1967 -- alcançando a responsabilização pelos atos praticados pelos Chefes do Executivo e pelos membros do Legislativo.

O horizonte teórico que o estudo pretende desvendar perpassa pelo espectro positivista da responsabilização política e alcança o conteúdo teleológico do instituto, o esquadro da evolução constitucional doméstica e o cenário plasmado pelo direito comparado. Com efeito, não se pretende eleger um sistema de governo como paradigma para as demais realidades políticas, mas identificar quais mecanismos de responsabilização estão afeitos ao funcionamento, em particular, da engrenagem dos modelos democráticos presidencial e parlamentar nos dois lados do mundo.

A responsabilização política nas diferentes receitas de governo adotadas em diferentes latitudes, não ofereceria maior contribuição a este estudo, se não fosse pela contraposição com o quadro político doméstico, permeado pela fricção combativa entre Executivo e Legislativo e pelo uso pouco freqüente dos mecanismos jurídicos e políticos de responsabilização dos agentes imbuídos da representação política.

O presente estudo destaca, em nosso modelo de democracia representativa, não só a responsabilidade que liga governantes a governados, de forma que o primeiro deva responder

³ CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. Desonestos, insensíveis e mentirosos. *VEJA*, São Paulo, 31 janeiro 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/310107/p_048.html>. Acesso em: 26 maio 2007.

a quem o sufragou, quanto às suas ações e omissões praticadas no exercício do múnus público, mas também à conformação de suas tarefas ao interesse público, ao comprometimento com a atividade pública do agente.

Importa ressaltar que, diferentemente da responsabilidade do cidadão comum, que diz com sua esfera individual, sua profissão, seus negócios, respondendo por eles na seara jurídica, dentre as quais civil, penal, fiscal, administrativa, outra realidade é a do agente político, cuja responsabilidade desborda da comum, na medida em que exerce uma atividade de representação, outorgada em processo democrático, que lhe autoriza a definir os rumos dos negócios do Estado e a influir, dessa maneira, na vida dos representados.

A autonomia da responsabilidade política em relação à responsabilidade jurídica ganha vigor nestas páginas, a partir da identificação de pontos de contato entre uma e outra, que tais as condutas que tangenciam o agir do sujeito sob o espectro civil, administrativo e criminal, havendo aquelas alcançadas apenas pelo tipo penal e outras tão-só apoiadas no caráter errôneo ou no fracasso da decisão política, ou seja, na prescindibilidade da prática de ato ilícito pelo agente político, considerando que a responsabilidade política projeta-se além dessas esferas jurídicas -- civil, penal, administrativa --, “relaciona-se a princípios que não estão escritos e que são por vezes abstratos para serem postos num sistema de regras”⁴, circunstância que, à primeira vista, dificulta a punição do agente.

Nesse contexto, o escopo deste trabalho é pontuar, no cenário doméstico e comparado, o estudo da responsabilização política imbricado aos sistemas de governo, a fim de soerguer o tratamento da idéia de responsabilidade política no regime democrático, destacando o redesenho dos paradigmas de governo parlamentar e presidencial na democracia contemporânea, à revelia do postulado da irresponsabilidade -- “The King can do no wrong”-- projetado na tradição política dos Estados Absolutistas.

Não obstante a dogmática do tratamento jurídico que aportamos ao trabalho, nossa investigação obedece ao propósito de perquirir o viés filosófico contido na idéia de responsabilidade política, seja sob o alicerce do *dever* (atividade), seja sob o prisma do *valor* (resultado), tendo em conta que a responsabilidade vinculada à idéia de *dever* cuida do compromisso do agente com as atribuições do cargo, tão-só a execução da atividade governativa com a responsabilidade inerente ao cargo, olvidando o *valor* ético inserido no comprometimento quanto ao resultado produzido pelos porta-vozes do mandato popular.

⁴ ROCHA, Gabriela Pais de Carvalho. A responsabilidade política dos titulares dos cargos políticos: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal com ênfase no poder executivo. *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, p. 23.

Feitas estas considerações iniciais, por certo importa consignar que nas páginas que integram este estudo, o leitor poderá precatar-se de que cada país, de acordo com o grau de desenvolvimento democrático alcançado e as peculiaridades de seu sistema de governo, fortalece ou debilita suas instituições políticas, conforme o tratamento jurídico e político que confere à responsabilidade de seus agentes políticos.

PRIMEIRA PARTE

TEORIA DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA NO ESTADO MODERNO

CAPÍTULO 1. Poder político e Responsabilidade

1.1 Limitação dos poderes políticos do Estado

No cenário político deste início de século XXI, se afigura de extrema relevância e atualidade uma conhecida prenotação de Thomas Mann⁵ -- “Em nossos dias, o destino do homem apresenta seu sentido em termos políticos” -- para destacar a ingerência da política sobre o modo de viver humano, não apenas como garantia da livre busca da felicidade⁶ -- enunciada no preâmbulo da Declaração de Independência norte-americana --, mas também como ciência que estuda a ambição do *zoon politikon*⁷ e seu o apego ao poder, transportando o jogo político⁸ para o modo como se dispõem os órgãos do poder e como articulam tarefas entre si.

Nesse escaninho, a criação de uma lei fundamental, protegida contra o capricho momentâneo do detentor de poder, surge como racionalização da ordem política,

⁵ Frase de Thomas Mann que abre o poema “Política” de William Butler Yeats: “*In our time the destiny of man presents its meanings in political terms – Thomas Mann*”. Na tentativa de explicitar o sentido da frase de Thomas Mann, o professor Bernard Crick vaticina: “Se o homem tem um destino, a política é obviamente incompetente para legislar sobre ele, mas pode mantê-lo vivo e livre para procurar esse destino.” Cf. CRICK, Bernard. *Em defesa da política*. Trad. Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 106.

⁶ Entre nós, o professor José Afonso da Silva retratou a livre busca da felicidade como “possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal”. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁷ A expressão “animal político” é tributada a Aristóteles a partir da idéia de que o ser humano só encontra condições apropriadas para atingir um nível elevado de desenvolvimento integral de sua personalidade, quando convive numa comunidade organizada, como exposto nas obras *A Política* (§9º) e *Ética a Nicômaco* (Livro I, 1097b1, 12). Sobre o significado da expressão *zoon politikon*, o professor Fábio Konder Comparato (2006, p. 584) esclarece que “o qualificativo indica a diferença específica entre a *pólis*, de um lado, e do outro não só os bandos de animais gregários, mas também a sociedade familiar do tempo antigo, em que apenas o chefe (*despotes*) tem poderes e direitos; ou então aquelas outras sociedades maiores, formadas por indivíduos que não são livres e iguais, mas vivem, todos, como escravos de um só senhor.” Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. Cf. SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 158-159.

⁸ Não se pode negar ao agir humano a influência do elemento *ludens*, cujo binômio disputa/vitória nos transporta para o *ágon* – uma competição sagrada regida por normas fixas na qual os adversários submetiam a disputa a um árbitro – era o *litígio judiciário* na Grécia, como relatado nos estudos de Johan Huizinga. Cf. HUIZINGA, Johan. *Homo ludens: o jogo como elemento da cultura*. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 87-88. A par dessa relação entre os elementos *ludens* e *jus*, vislumbramos o caráter agonístico do elemento político, assentado, sobretudo num jogo entre pessoas que disputam o poder, cuja nota diferenciadora mereceu destaque nos estudos de Giovanni Sartori: “a política é o jogo de umas pessoas *contra* outras, por excelência” e no que sucede à vitória, “o político encontra não apenas sua gratificação máxima, mas também, sua própria condição de sobrevivência como político”. Cf. SARTORI, Giovanni. *op.cit.*, p. 256-257.

materializada na Constituição, que delimita a ordem jurídica no tempo⁹ e no espaço, identificando os sujeitos e poderes políticos, e atribuindo, inexoravelmente, um certo nível de responsabilização aos agentes que exercem o múnus público. Sob tal perspectiva, assiste razão ao professor português Pedro Lomba quando afirma que “a responsabilidade política é um conceito constitucional”¹⁰, na medida em que sob o esquadro da Lei Fundamental estão traçadas regras e procedimentos jurídicos que asseguram a responsabilização e o exercício controlado e limitado do poder.

Considerada, pois, princípio cardinal do regime republicano e, como visto, um dos maiores legados do constitucionalismo¹¹, a responsabilidade política emerge como consequência natural¹² e necessária na relação entre governantes e governados -- representação política¹³ -- como prenuncia Rodrigo Borja: “Parece lógico, en efecto, que si la persona que ejerce el poder estatal obra en nombre y en lugar de la colectividad, deba rendir cuenta de sus actos ante aquellos en cuya representación actúa.”¹⁴

Nesse rumo de idéias, poder político e responsabilidade se afiguram como grandezas diretamente proporcionais, na medida em que tanto maior o nível de poder exercido pelo

⁹ Da Inglaterra, importamos as observações do professor Bernard Crick (1981, p. 102) sobre o resultado da confluência de três grandezas -- Política, Tempo e Constituição -- para estabilidade do Estado: “As próprias Constituições são dispositivos políticos, podendo ser vistas como verdades auto-suficientes a curto prazo, mas a longo prazo é a própria atividade política a que proporciona – e muda – o significado de qualquer Constituição. Quando louvamos uma Constituição, não fazemos mais que louvar um resumo específico de uma política determinada em uma época definida. Se esse resumo for bem feito, e se as circunstâncias forem favoráveis, ela poderá se adentrar no meio prazo e servir de ajuda para dar estabilidade ao Estado. Mas, a longo prazo, embora suas palavras possam ser as mesmas, e poucas suas emendas formais, seu significado será diferente. Até mesmo os antigos Whigs anglo-americanos costumavam dizer que nenhuma Constituição era melhor que o caráter dos que a fizeram.”

¹⁰ LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 22-23.

¹¹ DUHAMEL, Olivier. *Responsabilité*. In: DUHAMEL, Olivier; MENY, Yves. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: PUF, 1990, p. 926.

¹² Já nos advertia o professor alemão Klaus Günther que, a cada época surgem palavras às quais se vincula mais intimamente o espírito objetivo de uma sociedade, perceptível não só pelo uso freqüente desses vocábulos entre a comunidade, mas também porque seu uso não provoca qualquer objeção. No momento atual, essa palavra é “responsabilidade”. Cf. GÜNTHER, Klaus. *Responsabilidade civil*. In PÜSCHEL, Flavia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. (Orgs.) *Teoria da responsabilidade no Estado Democrático de Direito: textos de Klaus Günther*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.

¹³ John Stuart Mill (1806-1873), ao tratar da representação política, aduz que, não sendo possível a participação pessoal de todos, tão só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, o ideal de um governo perfeito tem de ser o representativo. É o que se extrai, em resumo, da obra “*Le gouvernement représentatif*”, capítulo III: “*il est évident que le seul gouvernement qui puisse satisfaire pleinement à toutes les exigences de l'état social, est celui auquel participe le peuple tout entier; que toute participation même à la plus humble des fonctions publiques est utile; que la participation doit être partout aussi grande que le permet le degré de civilisation où est en général parvenue la communauté, et que finalement on ne peut rien désirer de moins que l'admission de tous à une part de la souveraineté. Mais puisque dans une communauté que dépasse les bords d'une petite ville, chacun ne peut participer personnellement que à une très-petite portion des affaires publiques, le type idéal d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif*”.

¹⁴ BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992, p. 137.

agente político, maior será o nível de responsabilização tributado.¹⁵ Tendo em conta que a limitação do poder implica a sua responsabilização e que, nesse rumo de idéias, um poder constitucional¹⁶ é um poder responsável, fica um nó-górdio a desatar quanto à forma e aos parâmetros em que essa limitação do poder se processa.

A precedência de Montesquieu na teorização dos poderes do Estado merece reproches, tendo em conta formulações remotas em Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), John Locke (1632-1704) e Henry Bolingbroke (1678-1751). Na Idade Antiga, Aristóteles já destacava n' *A Política* (Livro sexto, capítulo XI, §1º) a existência dos poderes deliberativo, executivo e judiciário, os quais bem constituídos confluíam para a formação de bons governos. Naturalmente, essa formulação inicial não pode ser interpretada com o sentido e o alcance das fórmulas incorporadas aos regimes constitucionais de nosso tempo, por traduzir uma organização política menos complexa que a atual, fundada em três instituições basilares - - senado, magistratura e tribunais judiciais --, como se observa a seguir:

Há em todo o governo três partes nas quais o legislador sábio deve consultar o interesse e a conveniência particulares. Uma dessas três partes está encarregada de deliberar sobre os negócios públicos; a segunda é a que exerce as magistraturas – aqui é preciso determinar quais as que se devem criar, qual deve ser a sua autoridade especial, e como se devem eleger os magistrados. A terceira é a que administra a justiça. A parte deliberativa decide soberanamente da guerra, da paz, da aliança, da ruptura dos tratados, promulga as leis, pronuncia a sentença de morte, o exílio, o confisco, e examina as contas do Estado.¹⁷

Em torno da idéia de separação dos poderes, John Locke -- o teorizador do compromisso entre proprietários rurais e burguesia inglesa que resultou na Revolução

¹⁵ Encontramos ênfase a essa correspondência em diversos trabalhos de juristas e cientistas políticos. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. Cf. BOBBIO, Norberto. *Norberto Bobbio: o filósofo e a política*. Trad. Cesar Benjamim; Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, reimpr. 2007. “Importa ressaltar o princípio republicano da igualdade proporcional no exercício de cargos públicos; ou seja, quanto maior o poder, maior deve ser a responsabilidade do seu titular.” (COMPARATO, 2006, p. 655). “Ao aumento do poder corresponde – deve ou deveria corresponder – um aumento da responsabilidade. O problema da relação entre poder e responsabilidade é um dos temas fundamentais da filosofia política.” (BOBBIO, Norberto, 2007, p. 491).

¹⁶ Cf. SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 2006, §1º, p. 29. Leciona Carl Schmitt (§ 6º) que a criação de uma constituição limitadora e controladora do exercício do poder do Estado implicou nova feição política ao Estado francês: “El vigor político de este acontecimiento condujo a un aumento del poder del Estado, a la más intensa unidad e indivisibilidad, *unité e indivisibilité*. Si, por contra, debe regular, dividirse y limitarse el ejercicio del poder del Estado, esta “*división de poderes*” significa una supresión y abolición de todo absolutismo político, sea ejercido por un Monarca absoluto, o por la Nación absoluta, despierta a la consciencia política. [...] Queda fuera de duda que todas las distinciones, divisiones, frenos y controles del poder del Estado se mueven siempre dentro del marco de la unidad política.”

¹⁷ ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Tecnoprint, s.d.

Gloriosa (1688)¹⁸ -- distinguiu um tipo de *separação dual*¹⁹, entre o Legislativo, de um lado, e o Executivo e o Federativo, de outro, conquanto visualizasse três tipos de poder, como assentou em seu voto o Ministro Eros Grau no julgamento da ADI n. 3.367-1/DF perante o Supremo Tribunal Federal no seguinte excerto:

John Locke, no Segundo Tratado sobre o governo, propõe uma efetiva separação entre Poderes Executivo, Legislativo e Federativo. O primeiro compreende a execução das leis naturais da sociedade, dentro dos seus limites, com relação a todos que a ela pertencem. O Poder Federativo, a gestão de segurança e do interesse do público fora dela, juntamente com todos quantos poderão receber benefício ou sofrer dano por ela causado. O Poder Legislativo é o que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e de seus membros.

O que Locke destaca na hierarquia dos poderes da comunidade civil é a proeminência do poder Legislativo sobre os poderes Federativo e Executivo, na medida em que o Legislativo concentra o poder de impor regras de conduta a todas as partes da comunidade civil. O trecho da obra inserido no § 149 e reproduzido no § 150, é clássico, merecendo ser aqui transcrito:

Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados; não obstante, como o legislativo é apenas um poder fiduciário e se limita a certos fins determinados, **permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou; pois todo poder confiado como um instrumento para se atingir um fim é limitado a esse fim, e sempre que esse fim for manifestamente negligenciado ou contrariado, isto implica necessariamente na retirada da confiança, voltando assim o poder para as mãos daqueles que o confiaram, que podem depositá-lo de novo onde considerarem melhor para sua proteção e segurança.**²⁰

[...] Em todo caso, enquanto o governo subsistir, o legislativo é o poder supremo, pois aquele que pode legislar para um outro lhe é forçosamente superior; e como esta qualidade de legislatura da sociedade só existe em virtude de seu direito de impor a todas as partes da sociedade e a cada um de seus membros leis que lhe prescrevem regras de conduta e que autorizam sua execução em caso de

¹⁸ No que tange ao espectro econômico, a revolução representou a libertação da burguesia inglesa do intervencionismo do Estado absolutista, passando a exercer, ao lado da aristocracia rural, diretamente o poder político no Parlamento, caracterizando a formação de um Estado liberal, adequado ao desenvolvimento do capitalismo e precursor da Revolução Industrial no século XVIII. Sob o espectro político, a Revolução Gloriosa (1688) representou a transição da Monarquia Absolutista para a Monarquia Parlamentar – atual sistema político inglês. Nesse diapasão, merece destaque a seguinte observação acerca da participação política que surgiu nesse contexto de revoluções burguesas: “A consolidação da idéia de um Estado de soberania popular oferecia a possibilidade para que cada cidadão, indiferentemente de sua posição na sociedade civil, pudesse reivindicar os seus direitos, de modo a superar sua desigualdade diante de outros que usufruíam de privilégios sociais e políticos.” (AVELAR, 2007, p. 262).

¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 49.

²⁰ Cf. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994, capítulo XIII, § 149.

transgressão, o legislativo é forçosamente supremo, e todos os outros poderes, pertençam eles a uma subdivisão da sociedade ou a qualquer um de seus membros, derivam dele e lhe são subordinados.²¹

Perseguindo essa trilha investigativa, os filósofos liberais lograram teorizar uma concepção moderna de poder político limitado e responsável segundo a Constituição--, temperado pelos ingredientes da fiscalização e da liberdade política, este último destacado por Montesquieu (1689-1755) na obra *O Espírito das Leis* (1748), a partir de observações sobre a Constituição inglesa:

A liberdade política em um cidadão é aquela tranqüilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer outro. Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de príncipes ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.²²

Ante a justeza da assertiva, a fixação de limites ao poder é medida que se impõe desde há muito na história da humanidade, dado que o exercício do poder despido de freios ou mecanismos de controle conduz ao despotismo, enquanto seu fracionamento predispõe a famigerada liberdade política. Com efeito, a sujeição ao direito²³ dos órgãos do poder é uma das garantias mais relevantes para prevenir e corrigir atos de arbitrariedade, considerando que, na lição do Barão de La Brède, todo homem que tem poder é levado a abusar dele e vai até onde encontra limites, sendo necessário que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder²⁴.

²¹ Cf. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994, capítulo XIII, § 150.

²² MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Trad. Pedro Vieira Mota. 8.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004, Livro XI, capítulo VI.

²³ Cf. DUVERGER, Maurice. *Introduction à la politique*. Paris: Gallimard, 2000, p. 265: “o direito se define pelo poder: constitui-se de um conjunto de regras e procedimentos determinados ou reconhecidos pelo Estado e por ele chancelados.” (Tradução nossa). Nesse diapasão, pronuncia Ferdinand Lassale (capítulo III) que “os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder; a verdade de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem”.

²⁴ Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Trad. Pedro Vieira Mota. 8.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004, Livro XI, capítulo IV. Essa passagem bem conhecida dos escritos de Montesquieu acerca da necessidade de divisão do poder foi reproduzida pelo emérito professor Pimenta Bueno (1958, p. 32) em comentários valiosos a nossa

Nessa linha de pensamento, a doutrina da *separação dos poderes*²⁵ mostra-se como idéia dominante, surgida como um dos postulados do Estado liberal, a espraiar influência sobre inúmeros Textos Constitucionais em países sujeitos a tessituras políticas variadas²⁶. Insculpida no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a regra da separação de poderes alçou *status* de “lei eterna”: “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição”.

Na construção dos poderes políticos do Estado em Montesquieu, é preciso verificar, inicialmente, que não se trata de uma efetiva *separação*, mas sim de uma *distinção* entre poderes, que, não obstante, devem atuar em clima de equilíbrio, como na clássica passagem d’*O Espírito das Leis*, a seguir:

Carta Imperial: “Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é quem verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, quem estrema os que são absolutos dos que são livres, quem enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar *é preciso que seja dividido e limitado, é preciso que o poder contenha o poder.*” (Grifado no original) Cf. PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958.

²⁵ No julgamento da ADI n. 3.367-1/DF, o Ministro Eros Grau assim interpretou o princípio da separação dos poderes inserto na Constituição de 1988: “A Constituição do Brasil afirma que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes independentes e harmônicos entre si --- artigo 2º --- ainda que o § 4º do seu artigo 60 mencione “separação dos Poderes”. O vocábulo “separação” neste parágrafo indica, no entanto, sem qualquer dúvida, independência e harmonia entre eles *e não cisão entre os poderes.*” (Grifo nosso). Registre-se igual ponderação de Pimenta Bueno (1958, p. 36) ao tratar o conteúdo de fundo do preceito sob exame, pronunciado em comentário ao art. 9º da Carta Imperial: “A par de sua independência, e distinta separação, devem todos os Poderes concorrer pelo modo o mais harmonioso para o grande fim social. Sem o concurso unísono de suas vistas e esforços, jamais será possível que o maquinismo político e administrativo funcione proveitosamente. *A divisão dos Poderes não é certamente instituída para gerar o choque, e o conflito não se distingue para que sejam rivais, ou hostis*, sim para melhor garantir o destino, e fim social, para que em justo equilíbrio trabalhem e cooperem, auxiliem-se, e conspirem pelo modo o mais esclarecido em prol do bem ser comum. Dividem-se, e separam-se para evitar a confusão, o olvido dos negócios do Estado, e dos direitos nacionais, para impedir a precipitação, o erro, o excesso; para que se aproveitem todas as inteligências e forças na elevação do edifício social, no desenvolvimento da prosperidade brasileira. São atividades paralelas que convergem para uma só e gloriosa missão.” (Grifo nosso). Cf. PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958.

²⁶ O magistério de Carl J. Friedrich é de especial relevância para o estudo da aplicação da doutrina da separação de poderes em diferentes formas de governo – monarquia e república: “Ya sea que esta doctrina se estructure en forma monárquica o en forma republicana, lo decisivo es que los poderes estén claramente separados por la ley básica y tengan funciones y jurisdicciones perfectamente definidas. Sólo así puede lograrse la libertad. Parece que el mismo Montesquieu estaba indeciso acerca de la elección entre una república y una monarquía, pero yo me inclino a creer que, en último análisis, prefería la monarquía constitucional, tal como existía en Inglaterra.” Cf. FRIEDRICH, Carl J. *La filosofía del derecho*. México: FCE, 2004, p. 159. No que tange à predileção de Montesquieu pela monarquia constitucional, como arrisca dizer Friedrich, parece-nos que, de fato, subsiste, uma vez que a oposição do Barão de La Brède à monarquia absolutista permeia sua obra, notadamente no excerto extraído do Capítulo VII, do Livro XI: “As Monarquias que conhecemos, ao contrário dessa que vimos de falar, não têm como objetivo direto liberdade. Nelas, os três poderes não são distribuídos e moldados conforme a constituição de que falamos. Tem cada qual uma distribuição particular, segundo a qual aproximam-se mais ou menos da liberdade política; e, se não se aproximassem, a Monarquia degeneraria em Despotismo”.

Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares. A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado.²⁷

De outra parte, importa enfatizar que da exposição de Montesquieu resulta a distinção entre os Poderes Executivo e Legislativo, de um lado, e funções executiva e legislativa, de outro, de sorte que o Poder Executivo deve estar dotado de funções executivas e — pela titularidade da *faculdade de impedir* (poder de veto) — também de parcela das funções legislativas. Da mesma forma, entende deva o Poder Legislativo, em casos excepcionais, estar dotado de funções jurisdicionais.

Por outro lado, distinguindo entre *faculdade de estatuir* — o direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem — e *faculdade de impedir* — o direito de anular uma resolução tomada por qualquer outro (poder de veto) —, Montesquieu entende deva esta última estar cometida ao Poder Executivo, em relação às funções do Legislativo, de modo que o Executivo participaria por meio do direito de veto, sem o qual seria despojado de suas prerrogativas: “Se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico. Porque, podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes”.²⁸

A toda evidência, o essencial na teoria de separação dos poderes políticos, tal como no século XVIII, é estabelecer governos moderados, politicamente equilibrados e evitar regimes autoritários²⁹, por meio de duas regras de observação: a primeira, acordo mútuo³⁰ entre as potências -- legislativo, executivo e judiciário -- afastando a confusão do *poder de propor* com o *poder de decidir*; e a segunda, o cometimento do *poder de estatuir* e do *poder de impedir* ou de *vetar* a órgãos distintos, de modo a manter a relação de coordenação³¹ que os enleia.

²⁷ MONTESQUIEU, *op. cit.*, livro XI, capítulo VI.

²⁸ MONTESQUIEU, *op. cit.*, livro XI, capítulo VI.

²⁹ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 182.

³⁰ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das idéias políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000, p. 67.

³¹ Com efeito, aponta o professor Rodrigo Borja que “no existe superioridad jerárquica entre los poderes: la relación establecida entre ellos es de coordinación y no de subordinación”. Cf. BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992, p. 122.

A doutrina do Barão de La Brède veio influir³² de forma incisiva no pensamento de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, os autores de uma série de oitenta e cinco artigos publicados em jornais nova-iorquinos -- *The Federalist Papers*. Com efeito, a primeira concretização no plano jurídico da doutrina de Montesquieu se encontra na Constituição norte-americana de 1787 elaborada pelos *Founding Fathers*³³. No trecho seguinte d'Os artigos federalistas, verificamos a repetição de uma idéia bem conhecida n' *O Espírito das Leis* (Livro XI, capítulo VI)³⁴, acerca do papel desempenhado pelos poderes políticos:

Todo aquele que considerar atentamente os diferentes poderes perceberá que, num governo em que eles estão separados, o judiciário, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, por ser o menos capaz de transgredi-los ou violá-los. O executivo não só dispensa as honras como segura a espada da comunidade. O legislativo não só controla a bolsa³⁵ como prescreve as regras pelas quais os deveres e direitos de todos os cidadãos serão regulados. O judiciário, em contrapartida, não tem nenhuma influência nem sobre a espada nem sobre a bolsa; nenhum controle nem sobre a força nem sobre a riqueza da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa.³⁶

Essa doutrina de separação de poderes aporta no cenário doméstico a partir da exposição de Montesquieu quanto ao *equilíbrio*³⁷ e à *coordenação* entre os poderes, ao

³² ROMANELLI, Roberto José. Estado brasileiro: separação de poderes e sistema de freios e contrapesos. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.) *Reflexões em Direito Político e Econômico*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002, p. 64-65.

³³ Os *Founding Fathers* americanos não vislumbravam o regime democrático assentado no governo representativo, como um fim em si, mas como o melhor meio de promover a liberdade e felicidade individuais e de garantir segurança nacional, alcançando, nesse desiderato, os direitos de maiorias e minorias.

³⁴ A passagem é a seguinte: "Assim, o Poder Legislativo estará confiado não só ao corpo de nobre mas também ao corpo escolhido para representar o povo. Os dois corpos terão cada qual as suas assembléias e suas deliberações à parte, e pontos de vista e interesses distintos. Dos três poderes de que falamos, é o Poder de Julgar, de certo modo, nulo. Sobram dois. E, como estes têm necessidade de um poder regulador para temperá-los, a parte do corpo legislativo composta de nobres é muito apropriada para produzir esse efeito."

³⁵ Nesse mesmo sentido, analisa Carl J. Friedrich (1975, p. 34) que é o poder legislativo quem, originariamente, responde pelo poder financeiro -- *poder de la bolsa*: "*La influencia que una parte de la ciudadanía, los nobles, y luego otra, los burgueses, poseía en realidad, dio origen a las instituciones representativas para mejor ejercitar dicha influencia. El poder puramente negativo de resistencia podía así convertirse en el positivo de afectar a la conducta del gobierno mediante peticiones, quejas, etc. Este tan celebrado y conocido <<poder de la bolsa>>, ha seguido siendo una de las más amadas actividades en los cuerpos parlamentarios, aunque el Parlamento británico haya delegado todo control de detalle en la materia al gabinete ministerial.*" No mesmo sentido, anota Maurice Duverger (1965, p. 252): "*La seule pression efficace du Congrès sur le Président réside dans le pouvoir financier: c'est le Congrès qui vote les crédits et tient par conséquent les cordons de la bourse; il peut donc exercer une action fondamentale sur l'administration et le Président.*"

³⁶ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, artigo n. LXXVIII.

³⁷ A precedência dos estudos em torno do equilíbrio entre os poderes -- sistema de *checks and balances* -- é tributada a Henry Bolingbroke, cujas expressões *freios recíprocos, controles recíprocos, retenções e reservas recíprocas* fizeram proliferar as idéias de triplo contrapeso e de *equilibrium of powers*, das quais resulta o governo liberal, como ensina Carl Schmitt: "El autor efectivo de la doctrina teórico-constitucional del equilibrio de poderes es Bolingbroke, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco sólo en escritos políticos de carácter polémico y memorias, pero no en una exposición sistemática." Cf.

contrário da postulação norte-americana dos *freios e contrapesos*, que adotou a forma pura, de poderes isolados, e esprou esse teorema no quadro constitucional francês em dois Textos Fundamentais³⁸. Nessa esteira, os ensinamentos de Carré de Malberg³⁹ dão conta de que no primeiro Texto Fundamental -- a Constituição francesa de 1791 -- constava a proibição aos tribunais de se imiscuírem no exercício do poder legislativo ou de suspenderem a execução de leis, e, no segundo Texto -- a Constituição do ano III -- constava a reprodução da regra de que aos juízes não era dado se imiscuir no exercício do poder legislativo, tampouco editar qualquer regulamento.

Um valioso contributo teórico para compreender a organização e a constituição dos poderes políticos do Estado foi alinhado nos estudos de Hegel (1770-1831)⁴⁰, a partir da diferenciação entre o poder de definir e estabelecer o universal -- poder legislativo--; da subsunção dos domínios particulares e dos casos individuais sob o universal -- poder de governo-- e da subjetividade como decisão suprema da vontade -- poder do príncipe.

Da análise das funções atribuídas aos poderes do Estado, sob a ótica do filósofo alemão, pode-se concluir que o Legislativo é, de longe, o que maior pertinência guarda com a representação política, considerada conteúdo de fundo do Estado como Eiticidade⁴¹, na medida em que detém o poder de definir e estabelecer o universal, a partir de órgãos de mediação -- assembleias ou parlamentos -- entre o governo em geral e o povo, disperso em círculos e indivíduos diferenciados (§§ 298-302). Em se tratando de Estado Monárquico, os diferentes poderes estariam reunidos no poder do príncipe, em unidade individual e, por conseqüência, este poder seria a base do Estado Racional⁴², erigido sob um figurino constitucional, que determina e distribui sua atividade entre vários poderes, porém de modo que seja cada um deles, em si mesmo, a totalidade, isto é, um todo individual único.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 2006, § 15, p. 187.

³⁸ Anota a professora Monica Caggiano (2004, p. 3) que além da Constituição norte-americana, duas Constituições francesas adotaram a forma pura de poderes isolados: a Constituição de 1791 e a do ano III -- 25 de agosto de 1795.

³⁹ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris: Dalloz, 2007, tomo I, capítulo 3º, n. 246, p. 741.

⁴⁰ HEGEL, G. W. F. *Principes de la philosophie du droit*. Paris: Gallimard, 2006, § 273.

⁴¹ Leciona Nicola Abbagnano (2006, p. 451) que Hegel ao distinguir entre moralidade e eticidade, identificou a primeira com a vontade subjetiva, individual ou pessoal, do bem, e a segunda -- eticidade -- com a realização do bem em realidades históricas ou institucionais, que tais a família, a sociedade civil e o Estado.

⁴² Em nota ao §308, Hegel conclama a participação do cidadão nos negócios públicos posto que membro do Estado: "Diz-se que todos os indivíduos isolados deverão participar nas deliberações e decisões sobre os assuntos gerais do Estado porque todos são membros do Estado, os assuntos do Estado a todos dizem respeito, todos têm o direito de se ocupar do que é o seu saber e o seu querer. Tal concepção, que pretende introduzir no organismo do Estado o elemento democrático sem qualquer forma racional -- obliterando que o Estado só é Estado por uma forma racional -, afigura-se muito natural porque parte de uma determinação abstrata: serem todos membros de um Estado, e porque o pensamento superficial não sai das abstrações."

Assim, Hegel (§ 272), considerando o Estado político, uma totalidade, enxerga na separação de poderes uma garantia da liberdade pública em potencial, se tomada em seu verdadeiro sentido, e não na idéia equivocada de independência absoluta dos poderes uns em relação aos outros, que traz consigo a idéia de deslocação ou fragmentação do Estado em detrimento da totalidade. Da Constituição política do Estado delineada em Hegel, o Ministro Eros Grau tomou emprestadas as seguintes lições acerca da separação dos poderes, para fundamentar seu voto na ADI 3.367-1/DF:

Ensina, em passos sucessivos, o velho HEGEL: **“O princípio da divisão dos poderes contém, com efeito, o momento essencial da diferença, da racionalidade real. Ora, o entendimento abstrato apreende-o de um modo que implica, por um lado, a determinação errônea da autonomia absoluta dos poderes uns com relação aos outros, e, por outro lado, um procedimento unilateral que consiste em tomar seu relacionamento mútuo como algo negativo, como uma restrição recíproca. Esse modo de ver encerra uma hostilidade, um temor, de cada qual em face do outro; cada um aparece como um mal para o outro e o determina a opor-se a ele, o que certamente leva a um equilíbrio geral de contrapesos, mas de modo algum a uma unidade viva”**. (Grifo nosso)

Desde o século XVIII, a teoria da separação de poderes é considerada a pedra de toque das Constituições liberais, por representar a garantia orgânica contra o abuso de poder do Estado, não se ressentindo de magistério qualificado para elucidar o sentido e o alcance da *distinção* entre Legislativo, Executivo e Judiciário, ou *especialização* dos poderes políticos do Estado. Sob tal perspectiva, podemos constatar a contribuição dessa doutrina para construção de padronagens de concentração de poder em diferentes sistemas de governo⁴³, conforme estudo já delineado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1992, p. 120) e retomado com detença pela professora Monica Caggiano (1995, p. 143) em tese de livre-docência:

Em verdade o mérito maior da “separação de poderes” se fez sentir no curso do século XIX, exatamente por servir como fundamento para a edificação de uma tipologia pertinente aos sistemas de governo, distinguindo-se ao lado da categoria daqueles que a praticassem em termos estritos, mantendo-se fiéis às recomendações do autor de *O Espírito das Leis*, outras duas classes ou categorias: a que autoriza uma linha de confusão ou concentração de poderes (a favor do Executivo ou do Legislativo) e a que adota uma fórmula mais suave de colaboração entre os poderes, que é refletida pela padronagem inglesa.⁴⁴

⁴³ No sistema presidencial doméstico, aponta Roberto José Romanelli (2002, p. 79) que o princípio da separação dos poderes comporta exceções consignadas no próprio texto constitucional, tais como a permissão para que deputados e senadores exerçam funções de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e do Distrito Federal, de prefeito de capitais ou de missão diplomática temporária e a autorização para o presidente da república editar de medidas provisórias com força de lei e produzir leis delegadas -- artigos 56, 62 e 68 da Constituição Federal.

É inegável o contributo da limitação do poder a regras de direito para conformação da teoria do Estado de Direito⁴⁵, traduzida “*en la sujeción de la actividade estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder*”⁴⁶, daí falar-se no carácter dual que singulariza o Estado de Direito, na medida em que enuncia direitos e estabelece garantias, dentre as quais desponta a segurança jurídica, como garantia de prévio conhecimento da lei e do modo de sua aplicação, em oposição à ação corrosiva da álea, constituindo, pois, macro-princípio, a englobar a irretroatividade, a proteção dos direitos adquiridos, a confiança legítima, a legalidade ou a qualidade da lei, dentre outros, expostos por Bertrand Mathieu, que coligimos na página seguinte.

A nosso sentir, o *standard* da segurança jurídica desempenha um “papel diferenciado na realização da própria idéia de justiça material”⁴⁷, na medida em que assume um valor ímpar no sistema jurídico relacionado à promoção de um regime no qual os indivíduos tenham certeza da reta e efetiva aplicação da lei em todos os casos, como dá conta Monica Caggiano:

Extraído, pois, do direito comunitário europeu, o princípio da segurança jurídica repousa sobre a idéia do prévio conhecimento da lei e do tratamento ao qual essa será submetida na sua aplicação. Apresenta-se como macro-princípio, alojando no seu bojo outros princípios, por exemplo, a *confiança legítima*, a legalidade ou a qualidade da lei.⁴⁸

⁴⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 143.

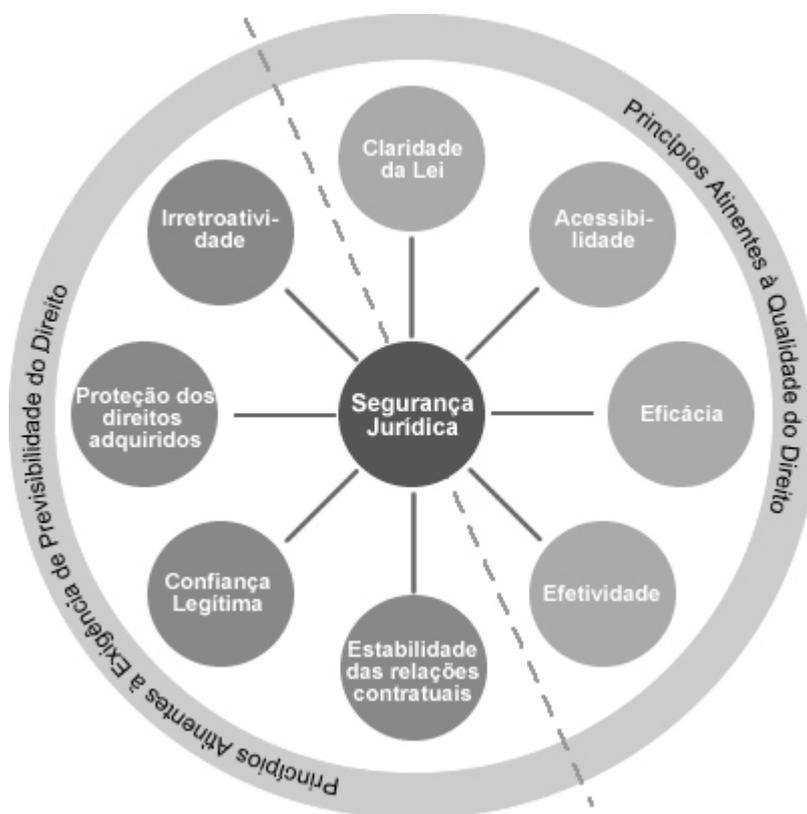
⁴⁵ O *début* da teoria do *Estado de Direito* no constitucionalismo moderno foi contextualizado por Diego Valadés (2002, p. 09) nos seguintes termos: “*El concepto de Estado de derecho es una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder. De ahí que la garantía jurídica del Estado de derecho corresponda al constitucionalismo moderno*”. Sobre a terminologia *Estado de Direito*, colhemos as lições do professor Cláudio Lembo (1991, p. 34): “O contemporâneo conceito de Estado de Direito é uma criação da inteligência jurídica alemã. [...] O termo tedesco para a expressão é *Rechtstaat*, que, em princípio, equivale à expressão inglesa *Rule of Law* e ao ideal francês da “*séparation des pouvoirs*”. Em torno do estudo da teoria de Estado de Direito, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 95), com a clareza que lhe é peculiar, enuncia a caracterização de três postulados norteadores do tema: 1. **Legalidade** – A esfera da liberdade limita-se aos contornos da lei, na idéia de que “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” – art. 5º, II, Constituição Federal; 2. **A igualdade perante a lei** – A necessidade de criação de norma geral e abstrata em oposição aos privilégios típicos do *Ancien régime* – Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789 – art. 6º: “[...] ela (a lei) deve ser a mesma para todos, seja quando protege, seja quando pune.” 3. **Justicialidade** - Traduzida na garantia de qualquer litígio ser submetido a juiz competente e imparcial - *due process of law* (art.5º, LIV da Constituição Federal).

⁴⁶ VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 07.

⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 474.

⁴⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Legislação eleitoral e hermenêutica política X segurança jurídica*. Barueri: Manole, 2006, p. 19.

Figura 1. Formulação em diagrama da teoria de Bertrand Mathieu exposta na XV^o Table Ronde Internationale em Aix-en-Provence



Fonte: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Legislação Eleitoral e hermenêutica política X Segurança jurídica*. Barueri: Manole, 2006, p.19.

Por derradeiro, o percurso até aqui traçado, permite concluir que a relação entre os poderes políticos do Estado e a responsabilidade política é o ponto de partida para a investigação de uma teoria geral da responsabilização política, trazendo viva à memória a lição de Jellinek: *“La doctrina inglesa de checks and balances, la francesa de la división de poderes, la alemana del Estado del derecho, todas ellas se proponen como fin último, fijar límites a la arbitrariedad inevitable de los órganos supremos del Estado.”*⁴⁹

⁴⁹ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: FCE, 2004, livro segundo, capítulo XI, p. 343.

1.2 Formulação do conceito de responsabilidade política

Transitando entre diferentes esferas de compreensão, desde a linguagem usual à terminologia técnica no âmbito do Direito, está o vocábulo *responsabilidade*, cuja origem pode ser tributada ao verbo latino *spondeo-ere*, vinculado à idéia de *responder*, *contestar*, podendo o particípio *responsum-i*⁵⁰ significar *resposta*, *satisfação*. Em sentido amplo, *responder* significa “obrigar-se em reciprocidade”⁵¹, “constituir-se garante de alguém ou alguma coisa”, ou ainda “dar resposta”; o termo *responsável* está associado ao dever de responder por algo ou alguém, ou pelas conseqüências de seus atos ou dos atos daqueles pelos quais responde, e o vocábulo *responsabilidade* está vinculado à obrigação de responder pelo cumprimento dos deveres cometidos.

Na tradição romana, o vocábulo remonta à *sponsio* religiosa, considerada um ato de libação⁵², uma oferenda coletiva seguida de uma promessa solene perante os deuses, cujo não cumprimento importava sanções de caráter divino. Não sem razão, a *stipulatio* clássica⁵³ – o contrato verbal de maior âmbito de aplicação do direito romano – celebrava-se com a prolação de perguntas e respostas orais: “*Dare mihi spondes ?*”, era a pergunta formulada

⁵⁰ No clássico *Leviatán* (Parte II, capítulo 26, p. 233) Thomas Hobbes faz referência a sete classes de leis civis presentes nas *Institutas*, com destaque para a denominação *responsa prudentium* que designava “las sentencias y opiniones de aquellos juristas a quienes el emperador dio autoridad para interpretar la ley y para resolver las cuestiones que en materia de ley eran sometidas a su opinión; estas respuestas obligan a los jueces, al dar sus juicios, por mandato de las constituciones imperiales, y serían como las recopilaciones de casos juzgados, si la ley de *Inglaterra* obligara a otros jueces a observarlas. En efecto, los jueces de la ley común de *Inglaterra* no son propiamente jueces, sino jurisconsultos, a quienes los jueces, es decir, los lores o doce hombres del pueblo llano, deben pedir opinión en materia de ley.” A esse respeito, Joaquim Salgado (2007, p. 114) anota: “É, pois, nos *responsa prudentium* que o direito ganha sua maior altitude espiritual e se torna direito plenamente sabido ou consciente, razão jurídica propriamente posta na cultura, pela experiência da consciência jurídica que se processa desde o início da cultura romana, como momento de sua plena idealidade efetivada, cujo movimento interno resulta na sua compilação.” Cf. SALGADO, Joaquim Carlos. *A idéia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

⁵¹ Cabrera Vásquez (2000, p. 22-23) arremata: “SER RESPONSABLE es estar dispuesto a responder por algo o por alguien. De esta manera la RESPONSABILIDAD se convierte en el elemento espiritual más importante del SER HUMANO.” Cf. CABRERA VÁSQUEZ, Marco Antonio. Reflexiones sobre la responsabilidad en el desempeño de la función pública. *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*. Lima. v.57. n.2. p.21-51. 2000.

⁵² *Sponsio* e *promissio* são contratos verbais considerados *atos da magia simbólica*, como dá conta o professor Ari Marcelo Solon (2000, p. 28): “Nos primórdios, a promessa se fazia estendendo mão direita do promitente que tocava o promissário. Isso gerava uma unidade vital sagrada entre as partes, caracterizada pela *fides*. Esta unidade era maculada (trazendo à memória justo como puro) pela quebra da palavra.”

⁵³ Transcrevemos a seguir os apontamentos do professor Ari Marcelo Solon (2000, p. 27-28) nesse particular: “Assim, o mais importante contrato do direito romano – a *stipulatio* – pode ser o resultado da secularização da *sponsio* religiosa. Com o tempo, o *vinculum religionis* fez-se *vinculum juris*. Prescindiu-se da libação. Apenas a antiga fórmula das palavras permaneceu, enquanto seu significado provavelmente foi esquecido. Decisiva, porém, nesta investigação, é a revelação de haver o caráter religioso da cerimônia também permanecido no instituto jurídico, ainda que como uma ficção. As palavras da fórmula jurídica tinham a mesma força criadora da fórmula sacramental como se, segundo os princípios da magia simbólica, fossem o próprio ato de oferenda.” Cf. SOLON, Ari Marcelo. *Dever jurídico e teoria realista do direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

àquele que se responsabilizava pela obrigação, e ‘*Spondeo*’, era a resposta que selava a *stipulatio*.⁵⁴

No esforço em revelar as nuances do conceito, se lançou o filósofo italiano Nicola Abbagnano (2006, p. 1009) ao afirmar que o termo *responsabilidade* e sua significação datam de 1787 -- em língua inglesa nos artigos federalistas --, dando conta de que o primeiro significado do termo foi político, em expressões como *governo responsável* ou *responsabilidade do governo*, indicativas do caráter do governo constitucional que age sob controle dos cidadãos e em função desse controle. Todavia, o nascedouro do instituto remonta ao modelo de governo inglês, como arremata Rodrigo Borja (2003, p. 1211):

Como ha ocurrido con las más importantes instituciones políticas, los antecedentes fueron ingleses, la lucubración doctrinaria fue francesa y la aplicación práctica fue norteamericana. Así, el caso de la responsabilidad, la costumbre constitucional de Inglaterra, prolijamente observada por los filósofos políticos de su tiempo, se convirtió en texto constitucional en los Estados Unidos al momento de asumir la forma federal de Estado en 1787 y se reprodujo en Francia a la hora de plasmar los ideales de la Revolución de 1789, desde donde se ha expandido por el mundo democrático. El principio de la responsabilidad proviene, por tanto, de viejas tradiciones políticas y jurídicas de Inglaterra que demandaban a los funcionarios públicos no solamente responder de sus actos sino también de los de sus subordinados.⁵⁵

Em nossa perspectiva, a lição de Rodrigo Borja, ademais de um breve esboço histórico acerca da construção política desse instituto na seara inglesa, francesa e norte-americana, acrescenta à receita de governo responsável, o ingrediente da subordinação que impinge ao agente político a responsabilidade pela prática de condutas perpetradas por aqueles que lhe são subordinados, idéia que retomaremos avante quando tratarmos do binômio responsabilidade jurídica/responsabilidade política.

Debruçado sobre o conceito de responsabilidade, o filósofo italiano Norberto Bobbio⁵⁶ preconizou duas dimensões de aplicação desse instituto para o detentor do poder político: a primeira, como obrigação de avaliar as conseqüências dos próprios atos antes de agir, e a segunda, como a obrigação de responder pelas conseqüências de tais atos:

⁵⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2008, v. III, p. 02. Cf. MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, v. II, p. 139-140.

⁵⁵ BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la política. Responsabilidad*. México: FCE, 2003.

⁵⁶ Norberto Bobbio traça um lampejo da teoria da *ética da responsabilidade* desenvolvida pelo alemão Max Weber, que distingue entre a idéia do comportamento pautado por princípios, normas ou critérios, e o comportamento orientado para as conseqüências ou resultados. Enquanto a primeira trata da *ética da convicção*, ou da *intenção pura*, a segunda se volta para a ética da responsabilidade. Conclui o italiano que ao homem de fé cabe comportar-se de acordo com a ética da convicção; ao político, com base na ética da

Reconhece-se como uma pessoa responsável, ou, melhor dizendo, que tem senso de responsabilidade, aquela que antes de agir preocupa-se em prever os efeitos de sua ação; por antítese, chama-se irresponsável àquele que age em benefício próprio, ou obedecendo a princípios em que acredita firmemente, sem se deter no que seus atos podem ter de bom ou ruim.⁵⁷

[...] devemos nos preocupar com as conseqüências de nossos atos porque temos de responder perante alguém. Perante quem? A este segundo aspecto corresponde também um significado diferente – e sumamente conhecido – de irresponsabilidade: é o sentido em que é falada irresponsabilidade, por exemplo, do príncipe absoluto, que não responde por seus atos perante ninguém, exceto ele mesmo e Deus.⁵⁸

Do exposto, podemos concluir que o vocábulo encerra acepções múltiplas como ressaltou o professor português Pedro Lomba em sua dissertação de mestrado em Direito Constitucional⁵⁹ defendida na Universidade de Lisboa, cuja primeira parte fora dedicada à teoria da responsabilidade política: “a definição de responsabilidade política é um terreno caracterizado por uma assinalável diversidade terminológica, bem como pela incapacidade de enquadrar as múltiplas acepções de responsabilidade num único sentido.”⁶⁰

Sob nossa perspectiva, assiste razão ao mestre português, nesse particular, posto que, em torno do conceito de responsabilidade gravitam alguns termos vinculados à idéia de prestação de contas, estudados em minúcia pela ciência política contemporânea, embora pouco conhecidos no meio jurídico⁶¹, e de difícil compreensão de sentido, mormente por não haver equivalência de significação em nosso vernáculo. Inobstante, importa identificar o aporte de cada fenômeno, a partir de sua significação para a formação do conceito de responsabilidade política, de modo que, sob esse prisma, destacamos três termos⁶²:

responsabilidade. Cf. BOBBIO, Norberto. *Norberto Bobbio: o filósofo e a política*. Trad. Cesar Benjamim; Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, reimpr. 2007, p. 492.

⁵⁷ BOBBIO, Norberto. *Norberto Bobbio: o filósofo e a política*. Trad. Cesar Benjamim; Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, reimpr. 2007, p. 491-492.

⁵⁸ Ibidem, p. 497.

⁵⁹ Referimo-nos à dissertação “A Responsabilidade do Governo perante o Presidente da República no Direito Constitucional”, cuja primeira parte foi publicada pela editora Coimbra em maio de 2008 sob o título “Teoria da responsabilidade política”.

⁶⁰ LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 103.

⁶¹ Nessa perspectiva, podemos encontrar nas lições de Philippe Segur severa crítica quanto à utilização jurídica do termo *accountability*: “*mot qui n’a pas d’équivalent dans notre langue et qui peut se traduire par la périphrase <<fait de devoir rendre compte et tenir compte>>. Ce terme est souvent utilisé par les spécialistes de la science politique pour décrire le champ flou des processus de responsabilité qui concernent à des titres très divers les acteurs politiques et qui incluent, par conséquent, les procédures constitutionnelles. Cette notion n’est pas reprise explicitement par les constitutionnalistes, mais elle affleure de manière implicite dans une analyse qui tolère des déplacements continus du sens du terme responsabilité hors des zones frontalières du droit*”. Cf. SEGUR, Philippe. *Qu’est-ce que la responsabilité politique? Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et l’Etranger*. Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence. n.6. p.1599-1623. nov./dec. 1999, p. 1603.

⁶² LOMBA, Pedro, *op. cit.* p. 82.

responsiveness -- que se traduz na correspondência entre a atuação dos representantes e os interesses dos representados; *accountability* -- que se aproxima da obrigação de prestar contas e *liability*, que diz com a obrigação de suportar as conseqüências legais decorrentes da transgressão a uma norma.

A idéia de *responsiveness*⁶³ ou “responsividade”⁶⁴ radicada na correspondência do governo com as preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais⁶⁵, permeia o modelo de democracia representativa, a que aludem os mais experientes analistas políticos, cada qual explorando a aplicação das acepções da “responsividade” no governo representativo: a primeira delas identifica o termo com a idéia de “*reflecting and giving expression to the will of the people*”⁶⁶ -- refletir e dar expressão ao desejo do povo -- e a segunda, “*responding easily to any and all demands*”⁶⁷ -- responder facilmente a todas e quaisquer demandas.

Uma análise *à vol d’oiseau*, nos permite, de pronto, refutar a transposição dessa idéia de “responsividade”, na medida em que resulta extremamente difícil identificar e tomar como “do povo”, os anseios, as opiniões e os desejos de vários grupos de interesses, de outro lado, responder facilmente às demandas do povo, é outro ponto intrincado, eis que a resposta pronta e imediata abrevia o debate público, a discussão em torno da real necessidade da própria demanda sobre a qual o agente político deverá dar resposta, impede a análise adequada das conseqüências e dos valores em jogo. Em nossa perspectiva, a imprecisão da definição e da aplicação do termo *responsiveness* não nos recomenda⁶⁸ transportá-lo para o cerne de nossa discussão.

⁶³ “É possível que a estrutura de um sistema político influencie a responsividade. De qualquer forma, para mostrar as características de um sistema político que são importantes para a interação da política com a opinião pública, é necessário pesquisa comparativa. Isso envolveria comparações internacionais, bem como comparações de diferentes níveis num sistema político (nacional, regional, local) ou mesmo diferentes instituições (legislativo, executivo, judiciário). É a responsividade maior em sistemas presidenciais que nos parlamentares, nos quais se consideram os partidos? O governo federalista ou unitário demonstra maior responsividade? Há ainda um longo caminho a seguir na compreensão dos mecanismos de responsividade, e pesquisas comparativas só estão começando.” (WALTER, 2000, p. 162, tradução nossa). Cf. WALTER, Melanie. The responsiveness of local councilors to citizen preferences in Stuttgart: the case of sports policies. In HOGGART, Keith; CLARK, Terry Nichols. Citizen responsive government. *Research in Urban Policy*. v.8. Nova Iorque: JAI Press, 2000.

⁶⁴ É o termo utilizado na tradução da obra “Teoria da democracia revisitada” de Giovanni Sartori. Cumpre esclarecermos que não há entre nós, o verbete “responsividade”, tão-só o adjetivo *responsivo*.

⁶⁵ Cf. DAHL, Robert A. *Who governs? Democracy and Power in an American city*. 2.ed. Yale: Yale University Press, 2005.

⁶⁶ PENNOCK, J. Roland. Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule. *The American Political Science Review*, v. 46, n. 3, set. 1952, p. 790.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 791.

⁶⁸ Em sentido contrário: SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: O debate contemporâneo*. v.1. São Paulo: Ática, 1994. Segundo a teoria desse cientista político italiano, a “responsividade” é apenas um dos elementos do governo representativo, posto que um governo que apenas cede às demandas, que só diz sim, demonstra que não está à altura de suas responsabilidades, devendo revestir-se de dois ingredientes:

A idéia de *accountability*⁶⁹ está inserida no contexto de um governo *representativo*⁷⁰ e *responsável*⁷¹, eis que na medida em que um indivíduo representa outro, se presume responsável por este, devendo-lhe prestar contas de seus atos, podendo o cidadão, nesse compasso, influir na tomada de decisão manifestando satisfação ou insatisfação com a conduta do representante:

Accountability is based on institutional constraints that allow citizens to monitor the acts of representatives, and to sanction those representatives with whom they are not satisfied. In practice, accountability requires sufficient publicity of decision making combine with elections as a retrospective mechanism of expressing satisfaction or dissatisfaction with the representatives.⁷²

Embora a aplicação isolada não produza resultados claros, cuja relevância permita ser aferida, a combinação entre os termos *accountability* e *responsiveness* se presta a desvelar a correspondência entre representantes e representados, e sob esse formato de mecanismo

“responsividade” e responsabilidade independente, o que implica estar o representante não só *receptivo a*, mas também *responsável por*, na seguinte proporção: “quanto mais os governos se tornam *receptivos a* em detrimento de *serem responsáveis por*, tanto mais provavelmente serão mal governados e/ou desgovernados. O que é o mesmo que dizer que quanto mais cedemos à “responsividade”, tanto maior a necessidade de *responsabilidade independente* – que é o verdadeiro significado de liderança” (SARTORI, 1994, p. 233)

⁶⁹ Hanna Pitkin (1997, p. 56-57) desvela a importância de os governantes não só responderem às necessidades e demandas dos representados, mas também agirem conforme o interesse de seus constituintes, como verificamos no excerto seguinte: “*But the accountability theorists’ real interest is not in the controls or accountability which they impose on the representative; those are merely a device, a means to their ultimate purpose, which is a certain kind of behavior on the part of the representative. The point of holding him to account after he acts is to make him act in a certain way – look after his constituents, or do what they want. [...] In genuine representation, the representative must eventually be held to account so that he will be responsive to the needs and claims of his constituents, to the obligations implicit in his position.*” Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997.

⁷⁰ Um breve esboço histórico em torno do surgimento da representação política na antiguidade, fornecido nos estudos de Carl Friedrich e Monica Caggiano, nos dá conta de que aos gregos e romanos restou desconhecido tanto o instituto da representação quanto a própria terminologia. O marco inicial para a construção do instituto da representação política encontra-se na Idade Média, a partir da noção teológica de que o chefe da igreja representa Deus na Terra. Tomada emprestada essa formulação de representação para o campo da política, destacamos a precedência de Simon de Montfort, nobre francês que, em 1265, convocou dois cavaleiros de cada condado para participar do Grande *Concilium* ao lado de burgueses e nobres, nascendo então a representação política por meio de assembleia/parlamento. (CAGGIANO, 2004, p. 7; FRIEDRICH, 1975, p. 11-15). Importa ressaltar a esse respeito a idéia de ficção da representação do povo pelo Parlamento: “Como a legislação não é fruto de mandatos imperativos, como a vontade do parlamento não é idêntica à do povo, não há, juridicamente, representação do povo pelo parlamento, que formam dois órgãos distintos dentro do Estado.” (SOLON, 1997, p. 205). O conceito de representação política na visão de Hanna Pitkin (1997, p. 209) está voltado à finalidade do agir do eleito, que deverá desenvolver uma conduta para atingir o *acting for* (agir para) ínsito no conflito de interesses entre representantes e representados: “*And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such a way that there is no conflict, or if it occurs an explanation is called for. He must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interests without good explanation of why their wishes are not in accord with their interest.*”

⁷¹ Carl Friedrich considera sinônimos os termos *representação* e *responsabilidade*. Cf. FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia*. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 15-23.

político, os termos se mostram úteis ao governo democrático: “Accountability is desirable as a means to an end. That end is the assurance of responsiveness to popular will. Sometimes the mistake is made of insisting on the means as an end in itself when in fact the end has been, or can be, attained in another and better way”.⁷³

O termo *liability* diz com o aspecto técnico da responsabilidade, não se limitando a simples punição criminal, na medida em que encerra um conceito normativo que relaciona o sujeito de direito a um valor específico ou bem jurídico protegido por um padrão normativo, vinculado, sim, à idéia de transgressão⁷⁴ de uma norma protetiva. No magistério da professora romena Elena Tanasescu, em matéria de direito público, o ingrediente da *liability* se tornou vital para a composição das receitas de governos democráticos, na medida em que as autoridades públicas, sejam elas democraticamente eleitas ou nomeadas administrativamente, são consideradas responsáveis não apenas perante a lei, mas também perante a comunidade que as escolheu:

Nowadays holders of a political mandate are kept responsible for their acts. If until the 19th century the State has been considered, in principle, legally irresponsible, after that moment, following - in particular - developments of the German legal science, the State and public authorities have been confronted with specific forms of liability. The self-limitation of the State-power (Rechtstaat) is the most representative form of liability in public law, but in time other tools have also developed through which public authorities can be hold responsible for their actions.⁷⁵

Em arremate, no que tange à transposição para este lado do Atlântico desses conceitos de ciência política -- *responsiveness*, *accountability* e *liability* -- impende advertirmos que a falta de precisão terminológica e de correspondência com nossos institutos não recomenda sua utilização em nosso ordenamento jurídico, sob pena de enxertarmos no direito pátrio idéias que se ressentem de amadurecimento.

Em linhas gerais, o conceito de responsabilidade política se prende aos atos praticados por altos funcionários⁷⁶ do Estado ou por seus subordinados, no desempenho de cargos políticos, assim definidos na Constituição ou lei específica, ou ainda aos atos e omissões graves que afetam os interesses públicos fundamentais e seu bom andamento, e cujo

⁷² SETÄLÄ, Maija. On the problems of responsibility and accountability in referendums. *European Journal of Political Research*, v. 45, n. 4, jun, 2006, p. 700.

⁷³ PENNOCK, J. Roland, *op.cit.*, p. 807.

⁷⁴ TANASESCU, Elena Simina. *On Responsibility in Public Law*. Texto não publicado.

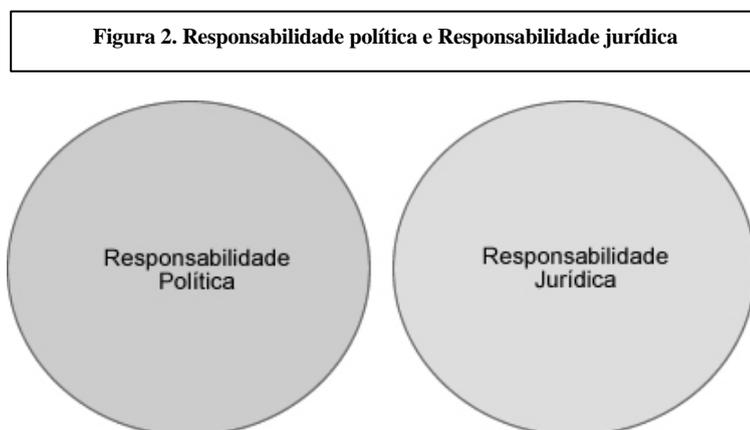
⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ Cf. CABRERA VÁSQUEZ, Marco Antonio. Reflexiones sobre la responsabilidad en el desempeño de la función pública. *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*. Lima. v.57. n.2. p.21-51. 2000; Cf. FERNÁNDEZ FARIÑA, Federico. Responsabilidad política. *Revista Mexicana de Justicia*. v.5. n.3. jul./sept. 1987, p. 149.

processamento se faz por meio da instauração de *juicio político* a sancionar *la remoción del cargo o destitución, así como la inhabilitación para ocupar otro*.⁷⁷ Temos, pois, que o foco da responsabilidade política é remover o agente político em decorrência de manifesta violação à confiança dos cidadãos nele depositada.

Nas lições do professor Canotilho, a “responsabilidade política é um mecanismo jurídico-constitucional que incide sobre o desvalor jurídico e político constitucional dos actos dos titulares do poder político”⁷⁸. Aproxima-se, dessa forma, a responsabilidade política com o dever de prestação de contas não só pelas decisões oriundas de atos como também de omissões que os titulares de funções políticas ou seus subordinados praticam no exercício do múnus público, decorrentes do princípio da imputação da responsabilidade, que permite a identificação inequívoca do responsável pela emanção da decisão ou da conduta guisada.

Eis que no momento em que delineadas as matrizes da responsabilidade que interessam ao presente estudo, é imperioso destacarmos, para clareza da compreensão do tema, a autonomia da responsabilidade política, que se relaciona com “princípios que não estão escritos e que são por vezes abstratos para serem postos num sistema de regras”⁷⁹, em relação à responsabilidade jurídica, daí falarmos em esferas estanques, tal como no diagrama formulado abaixo.



Para aclarar a compreensão acerca dessas esferas de responsabilização incomunicáveis, a este estudo importa consignar que a responsabilidade do **cidadão comum**

⁷⁷ Cf. FERNÁNDEZ FARIÑA, Federico. Responsabilidad política. *Revista Mexicana de Justicia*. v.5. n.3. jul./sept. 1987, p. 153.

⁷⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Editora Almedina, 2006, p. 544.

cinge-se aos resultados produzidos em sua vida em sociedade, sua esfera individual, sua profissão, seus negócios, respondendo por eles na esfera jurídica (civil, penal, fiscal, trabalhista etc). Outra realidade é a do **agente político**, cuja responsabilidade está acima daquela a que o cidadão comum está sujeito, na medida em que exerce uma atividade de representação, outorgada em processo democrático, que lhe autoriza a definir os rumos dos negócios do Estado e a influir, dessa maneira, nas vidas de seus co-cidadãos, de modo que, independentemente do segmento político delineado na estrutura institutiva, “haverá necessariamente um agente político que a represente e seja responsável pelo desempenho da sua tarefa.”⁸⁰

Impende advertirmos ser possível o mesmo fato implicar responsabilização política do **agente político** e responsabilização jurídica do **cidadão**. Exemplifico essa afirmação com a casuística noticiada em todo país, no ano de 2009, verificada na Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, em que um deputado, âncora de programa televisivo naquele Estado, foi denunciado pelo Ministério Público, pela prática de diversos crimes, dentre os quais o tipificado no art. 121 do Código Penal. Em sua esfera individual, como **cidadão**, o acusado responde criminalmente pelas condutas que lhe foram imputadas, ao passo que, em sua esfera política, na qualidade de **agente político**, o deputado teve reconhecida a quebra de decoro parlamentar em sessão da Assembléia Legislativa daquele Estado, implicando a perda do mandato eletivo.

Em nossa perspectiva, o nó-górdio a desatar cinge-se, às tentativas de o agente político confundir as responsabilidades política e jurídica de modo a embaralhá-las e, dessa forma, esquivar sua responsabilização, colocando em xeque o princípio democrático, na medida em que tais manobras dão lugar a um “sentimento de frustração ou de impotência dos governados que chegam a pensar que o jogo democrático dispensa sua participação”⁸¹. A toda evidência, o baixo nível de clareza quanto à responsabilidade do agente político torna fácil e conveniente para o governante transformar a responsabilidade em algo difuso, eclipsando a imputação da responsabilidade própria. Não raro, a responsabilidade é imputada aos subordinados com os quais o agente compartilha o controle do governo.

⁷⁹ ROCHA, Gabriela Pais de Carvalho. A responsabilidade política dos titulares dos cargos políticos: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal com ênfase no poder executivo. *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, p. 23.

⁸⁰ BITTENCOURT, Juliana Castilho. A responsabilidade política objectiva dos agentes políticos: um enfoque crítico às consequências de sua Inimputação no cenário político brasileiro. *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, p. 10.

⁸¹ URBANO, Maria Benedita Malaquias. Responsabilidade política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar. *Boletim da Ordem dos Advogados*. N. 27, julho/agosto, 2003, p. 43.

Sob tal ordem de idéias, destacamos minudente investigação na área da ciência política acerca da clareza das responsabilidades -- “Clarity of responsibility and corruption”⁸² --, de Margit Tavits, que dá conta da imbricada relação entre responsabilidade e corrupção, procurando responder ao porquê de haver democracias mais corruptas do que outras, tendo como variáveis *sistema eleitoral, regime presidencial e federalismo*. O estudo de Tavits conclui que a corrupção na seara política depende da efetividade do processo democrático⁸³, isto é, da habilidade de os eleitores monitorarem seus representantes, para identificar, com clareza, aqueles responsáveis por atuações insatisfatórias e, por meio de eleições, votar pelo afastamento desses agentes políticos do governo:

Se as linhas da responsabilidade forem claras, será fácil para os eleitores identificarem quem deverá ser recompensado ou punido nas pesquisas de opinião. A ameaça de votar tendo em conta essa retrospectiva, de um lado, deve compelir os governantes a procurarem com mais vigor políticas eficientes, incluindo uma redução da corrupção no setor público. Em defesa desse argumento, este estudo revelou que quanto mais clara for a responsabilidade, medida pelo *status* de maioria, duração do gabinete, influência da oposição no processo de tomada de decisão e fragmentação do sistema de partidos, menor será o nível de corrupção do setor público. (Tradução nossa)⁸⁴

Sopesadas as nuances da responsabilidade política, cumpre-nos firmar nossa posição no sentido de que tal instituto pressupõe certa margem de liberdade de decisão do agente político ou discricionariedade de atuação do agente político, vínculo funcional, mecanismos de controle e sanções jurídicas e políticas, portanto, são quatro os elementos que identificamos no alicerce desse instituto.

⁸² Na distinção entre dois tipos de responsabilidade enunciados pelos *Founding Fathers* norte-americanos -- a que expõe a censura e a que expõe a punição --, destacamos a preocupação com a clareza em identificar as responsabilidades atribuídas a cada agente político: “A multiplicação dos que exercem o poder executivo, porém, torna mais difícil detectar ambos os tipos de conduta. Frequentemente, torna-se impossível, em meio a acusações mútuas, determinar a quem se deveria realmente atribuir a culpa ou a punição por uma medida perniciosa ou por uma série delas. Ela é deslocada de uma pessoa para outra com tal destreza, e sob aparências tão plausíveis, que a opinião pública fica na dúvida quanto ao verdadeiro autor”. Cf. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, artigo n. LXX.

⁸³ Thomas Rudolph (2003, p. 209) aponta que o aumento do poder institucional do Executivo norte-americano leva os cidadãos a atribuir ao governo a responsabilidade por políticas econômicas desastrosas, em detrimento do Legislativo. Cf. RUDOLPH, Thomas. Institutional Context and the assignment of Political Responsibility. *Journal of Politics*. v. 65, n. 1, fev., 2003, p. 190-215.

⁸⁴ TAVITS, Margit. Clarity of Responsibility and Corruption. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 1, jan., 2007, p. 227. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4122915>. Acesso: 09 set. 2009.

Sob tal ordem de idéias, a transgressão⁸⁵ de qualquer um dos deveres político-constitucionais atribuídos aos titulares de mandato eletivo e aos titulares de outros cargos assinalados pela Constituição, para o exercício de funções públicas, sujeita o infrator (controlado) a sanções políticas, administrativas e criminais a serem aplicadas pelo órgão competente (controlador), conforme o cargo ocupado. A nosso ver, resta, pois, indissociável o elo entre responsabilidade política e controle, eis que a liberdade de decisão ligada ao caráter funcional dos cargos políticos justifica a existência de mecanismos de controle⁸⁶, visando assegurar que o controlado responda perante o controlador pelos efeitos e orientações políticas de sua atividade.

Feita essa incursão no tema, pode-se afirmar que a responsabilidade política emerge como produto da civilização política, plasmada na relação de confiança⁸⁷ depositada nos agentes políticos, sejam representantes eleitos ou designados, de modo que subsistirá a responsabilização política enquanto o titular do órgão responsável (controlado) possuir a confiança política do órgão responsabilizador⁸⁸ (controlador), tal como numa relação encadeada, os Ministros de governo são responsáveis frente ao seu Presidente, este, frente ao

⁸⁵ Extraí-se da tese de Livre-Docência da professora Helita Barreira Custódio -- *Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente* -- apresentada na Universidade de São Paulo, cuja primeira parte restou publicada no *Boletim de Direito Administrativo* -- especial feição da responsabilização política voltada para defesa do meio ambiente: “A noção da *responsabilidade política ambiental* integra a noção da própria responsabilidade política, que tem como fato gerador a transgressão de qualquer um dos deveres político-constitucionais, previstos nos princípios e nas normas constitucionais referentes à proteção ambiental, mediante sanções aplicáveis por autoridade política ou judiciária competente, por meio de processo político ou judicial, de acordo com as disposições constitucionais e legais integrantes do Direito Positivo.”

⁸⁶ ROCHA, Gabriela Pais de Carvalho, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁷ É a doutrina portuguesa que destaca com maior detença o papel da relação de confiança na composição do conceito de responsabilidade política: “relação de confiança do controlante e que perante este responda pelos efeitos e pelas orientações políticas da sua actividade”. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 578.

⁸⁸ Curiosamente, a responsabilidade política foi discutida no âmbito de organismos políticos internacionais, que tal a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em artigo de Howard Lentner (1965, p. 844) cujo excerto merece ser aqui transcrito por tratar da responsabilidade política do Secretário-Geral, cujo papel político foi deveras ampliado na década de 1950, perante os membros daquela organização, em comparação com a responsabilidade do Primeiro-Ministro nos regimes parlamentares. O estudo conclui que embora a experiência parlamentar não seja totalmente relevante para o sistema político da ONU, o conceito de responsabilidade do executivo em relação aos órgãos de decisão política é de extrema relevância, embora não haja instituições e mecanismos próprios para contemplar a situação particular da ONU: “O Secretário-Geral não é um primeiro-ministro, e os principais órgãos deliberativos não integram um parlamento. A previsão e tornar um funcionário eleito responsável perante seus eleitores e responsivo a uma instituição autorizativa, no entanto, é um princípio da teoria parlamentar que é relevante para a situação considerada. O Secretário-Geral é indicado pela maioria da Assembléia Geral sob recomendação do Conselho de Segurança pronunciada pelo voto de sete membros incluindo os cinco membros permanentes. A implementação do princípio da responsabilidade e responsividade requer que os eleitores tenham a oportunidade de influir nas decisões do Secretário-Geral e que possam recorrer a sanções no caso de o Secretário não seguir as orientações dadas” (Tradução nossa). Cf. LENTNER, Howard H. The Political Responsibility and Accountability of the United Nations Secretary-General In *The Journal of Politics*, v. 27, n. 4 (Nov., 1965), pp. 839-860. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2128122>. Acesso em: 09 set. 2009.

congresso, e os membros deste frente aos seus eleitores⁸⁹, idéias fundadas na legitimidade democrática dos agentes políticos, que retomaremos nos capítulos seguintes.

1.3 Responsabilização política e receitas de governo

Inicialmente, para adequada compreensão do nosso pensamento, é preciso definirmos a terminologia que será adotada ao longo deste trabalho quanto à tipologia de formas e sistemas de governo, uma questão intrincada que se trava quando do estudo das receitas de governo que diz com a tipologia de formas de governo -- o modo como se estruturam as relações entre comunidade e poder -- e a tipologia de sistemas de governo -- o modo como se dispõem os órgãos de poder e como se articulam entre si.⁹⁰

Partindo da diferenciação entre as tipologias de governo que nos ensina Jorge Miranda, observando exemplos bem conhecidos -- “monarquia absoluta e democracia representativa são formas de governo”, e “parlamentarismo e presidencialismo são sistemas de governo” --, optamos pelo uso indistinto⁹¹ dos termos *sistema*, *regime* e *governo*, justapostos aos respectivos predicativos parlamentar ou presidencial para designar as fórmulas políticas ou receitas de governo de matriz parlamentar e presidencial.

Contudo, no tocante às formas de governo, ousamos destoar da tipologia adotada pelo mestre português -- monarquia absoluta e democracia representativa --, para acolher a distinção clássica⁹² entre monarquia e república, preconizada pelo italiano Paolo di Ruffia⁹³, de maior aceitação doutrinária e que remonta à tradicional tripartição aristotélica -- monarquia, aristocracia, democracia (governo de um, de poucos, de muitos), com suas formas degeneradas -- tirania, oligarquia e demagogia --, que mais tarde se reproduziu em Maquiavel, numa oposição mais simples entre monarquia e república, cujo critério de distinção consiste na formação da vontade estatal:

⁸⁹ GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad política y responsabilidad penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid. v.18. n.52. ene./abr. 1998, p. 85-88.

⁹⁰ MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 4.

⁹¹ HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. Trad. Carlos Souza. 27. ed. Barueri: Manole, 2005, p. 96.

⁹² Cf. MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004. Cf. MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

⁹³ Cf. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Trad. Héctor Fix-Zamudio. México: FCE, 2006, p. 153.

Tendo como campo de observação a Europa da passagem do século XV ao XVI, o florentino funde os conceitos aristotélicos de aristocracia e politéia e estabelece ser a república a forma de governo em que poucos (aristocracia) ou muitos, senão todos (democracia) governam, em contraposição à monarquia, caracterizada pelo governo de um só. [...] Dessa forma, o conceito de república assente na Teoria Geral do Estado, hoje, é tão somente o de forma de governo em que a chefia do Estado é exercida por um representante eleito direta ou indiretamente para um mandato temporário, em contraposição à forma monárquica, em que o Chefe de Estado é o representante vitalício da nação por direito hereditário.⁹⁴

A busca em assegurar a responsabilização dos agentes políticos é o objetivo central dos distintos esquemas de representação, transformando a idéia de responsabilidade na pedra angular da ordem jurídica⁹⁵, não só como meio de fiscalização da atividade política inerente aos ocupantes do poder, mas também como instrumento de fixação de regras jurídicas para debelar a impunidade⁹⁶ da cena política, sobretudo no panorama doméstico. O estudo dos sistemas de governo parlamentar e presidencial não poderia prosperar sem antes investigarmos os países que adotam monarquia ou república como formas de governo no mundo contemporâneo.

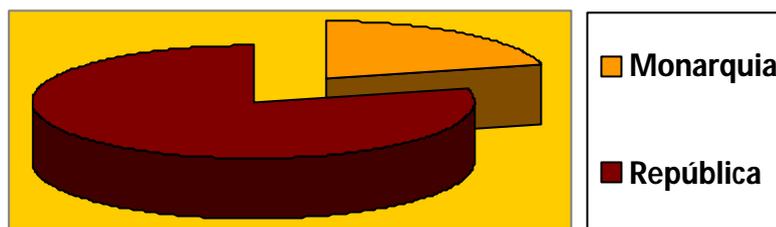
O gráfico a seguir retrata os percentuais de 21% e 79% correspondentes ao panorama mundial quanto à adoção da monarquia ou república como forma de governo, respectivamente, dentre o universo investigado de 208 países, trazendo à tona, a partir da tabulação dos dados que a idéia de república é a que mais tem prosperado no contexto político mundial.

⁹⁴ RENAULT, Christiana Noronha. *Os sistemas de governo na república*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 32-33.

⁹⁵ VILLEY, Michel. Esboço histórico sobre o termo responsável (1977). Trad. André Rodrigues Corrêa. *Revista Direito GV*. v.1, n.1, p.135-148, maio, 2005.

⁹⁶ A esse respeito, é preciso revisitar as notas de Oliveira Vianna sobre o que denominou de “hábito da impunidade”: “Hoje estamos ainda, sob este aspecto, na mesma condição em que estávamos em 1843, quando Nabuco de Araújo, discutindo a Reforma Judiciária, nos punha em face do mesmo dilema: -- ‘Ou organizais a justiça pública, verdadeira, real, completa – ou legitimais a vindita popular. Não tendes pois, escolha: é preciso organizar a justiça pública. Mas como ? Olhai para a sociedade: o que vedes ? *Um longo hábito de impunidade*. É exato e é justo o conceito de Nabuco, pai. O problema da liberdade individual e civil no Brasil – *problema que é preliminar a toda e qualquer liberdade política* – é justamente eliminar este “longo hábito de impunidade”. Esta certeza da impunidade, que os nossos costumes asseguram ao arbítrio, corrompe tudo; mata no seu berço o cidadão e impede a formação do verdadeiro espírito público. Eliminado que seja dos costumes esta certeza da impunidade, as liberdades civis estarão asseguradas.” Cf. OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. v. II. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 1974, p. 174-175.

Figura 3. Formas de Governo: Panorama mundial



Fonte: Organização TI (Transparência Internacional)

Nesse intróito, podemos afirmar que, de acordo com a forma e o sistema de governo vigorantes em cada país, a idéia de responsabilidade política desponta como exigência a sujeitar os agentes políticos do Estado, impingindo-lhes a responsabilização pelas infrações cometidas no exercício das atribuições consignadas na Lei Fundamental.

Seguindo essa linha de raciocínio, podemos identificar nas formas de governo do mundo contemporâneo – monarquia e república – diferentes regimes de responsabilização política. Em contraste com a monarquia, em que o rei não tem responsabilidade política, isto é, “não deve explicações ao povo ou a qualquer órgão sobre os motivos pelos quais adotou certa orientação política”⁹⁷ -- “The King can do no wrong” --, na república, o Chefe de Governo “é politicamente responsável, o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política, ou ao povo diretamente, ou a um órgão de representação popular.”⁹⁸

O panorama da responsabilização no regime republicano se afigura de maneira completamente distinta da monarquia, eis que naquele restam avivados dois traços precípuos do republicanismo -- a renovação periódica⁹⁹ da representação política e a idéia de

⁹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 227-229.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ A idéia de alternância no poder é o eixo de construção política dessa forma de governo, de modo que, para evitar que eleições reiteradas do mesmo indivíduo criem nefasto paralelismo com a imutabilidade no poder, característica do regime monárquico, surgiu na cena política a regra de vedação a reeleições sucessivas. A esse respeito, leciona o professor Dalmo Dallari (2001, p. 243) que “no sistema norte-americano não se estabeleceu, de início, a proibição de reeleições para períodos imediatos. Contra essa omissão houve expressa manifestação de JEFFERSON, que observou que a possibilidade ilimitada de reeleições daria caráter vitalício à investidura, e daí seria fatal que se passasse à hereditariedade. Mantido o silêncio constitucional, criou-se a praxe de um máximo de dois períodos consecutivos para cada presidente, o que foi respeitado até o período de Franklin Roosevelt, que, valendo-se das circunstâncias da guerra, foi eleito para um terceiro período consecutivo. Esse fato despertou reação e fez com que se aprovasse uma emenda constitucional, incorporada à Constituição em 27 de fevereiro de 1951, estabelecendo o limite máximo de dois períodos consecutivos.” Ao comentar a cena política brasileira da década de 30, Oliveira Vianna (1939, p. 273-274) rechaça a idéia de reeleição para os cargos do Poder Legislativo, como se observa no excerto a seguir, na grafia original: “Para assegurar à política nacional uma elite numerosa, para torná-la centro de convergência das inteligências mais fortes e cultas do Paiz, faz-se preciso a renovação continua da representação política, faz-se preciso reagir contra esta tendência à perpetuação dos deputados nas suas cadeiras – e isto só seria possível impedindo a reeleição. Em vez desta prescrição proibitiva ser uma violência à vontade do povo, é, ao contrario, o meio mais seguro, de acordo com a nossa experiencia, de assegurar-lhe uma representação efficiente.” Para uma

legitimidade democrática¹⁰⁰, a que nos referimos atrás, que em conjunto afastam, em definitivo, a concepção de governo irresponsável:

A irresponsabilidade de quem detém o poder é um dos traços característicos do governo autocrático, ao passo que a democracia, na qual vivemos e pretendemos continuar a viver, caracteriza-se, pelo menos teoricamente (na verdade, numa democracia desalinhada como a nossa, as coisas funcionam de outra maneira), pelo princípio da responsabilidade política e jurídica dos principais órgãos do Estado. Na democracia, ninguém é – ou ninguém deverá ser – irresponsável.¹⁰¹

Para justificar a irresponsabilidade jurídica e política do Chefe de Estado no regime monárquico, argumenta-se que a honra da Coroa e o interesse público não podem tolerar o escândalo de um processo contra o monarca -- fenômeno que perturbaria enormemente a tranquilidade pública¹⁰² - considerando a regra “The King can do no wrong”. Com efeito, em se tratando de *monarquia absolutista* a irresponsabilidade do rei é consequência natural e lógica desse tipo de governo, uma vez que o monarca é o único órgão estatal -- daí o qualificativo *absoluto* --, ora concebido como Deus ou representante da divindade¹⁰³, ora como proprietário do Estado¹⁰⁴.

Todavia, o que, à primeira vista nos causa espécie, é aplicar a mesma fórmula de irresponsabilidade absoluta à *monarquia constitucional*, sabidamente conhecida e estudada

compreensão atual do instituto da reeleição presidencial nos diferentes sistemas eleitorais da América ibérica, confira os nossos trabalhos “A reeleição presidencial sucessiva à luz do direito estrangeiro: América Latina em perspectiva comparada. *Consulex*, n. 296. Brasília, 2009” e “O tratamento jurídico da reeleição presidencial na América Latina: reeleição sucessiva e sistemas eleitorais em perspectiva comparada. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*. v. 1. n. 1, Belém, 2009. Em matéria de reeleição municipal, confira o nosso “A reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral: o adeus à candidatura-itinerante”. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Nº 9. Manaus, 2009”.

¹⁰⁰ MATTEUCCI, Nicola. *República*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 13. ed. v.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, p. 1108-1109.

¹⁰¹ BOBBIO, Norberto, *op.cit.*, p. 497.

¹⁰² BORJA, Rodrigo, *op.cit.*, 1992, p. 139.

¹⁰³ “La divinización del monarca aparece en la historia de muy diversas maneras, y se nos ofrece en los grados más bajos de cultura. Es una condición de la naturaleza humana divinizar lo poderoso, lo sublime, lo fuerte, así como también es muy humano el impulso de conservación de poder en el soberano para cimentar sobre tales bases psicológicas la institución monárquica. La mayor parte de lo antiguos Estdos de Oriente muestran este tipo de dominación, y de aquí vino al Occidente, donde solo rasgos débiles pueden encontrarse, aun remontándose a los recuerdos más antiguos de los pueblos clásicos. [...] En la Edad Media, la dignidad imperial fue considerada como institución divina. [...] La concepción del rey como representante de Dios ha sobrevivido hasta los tiempos actuales en la idea moderna de Rey por la gracia de Dios.” (JELLINEK, livro terceiro, capítulo XX, p. 587)

¹⁰⁴ “En su expresión más acentuada, aparecen los hombres y sus bienes respecto del monarca como objetos sobre los que recae el poder de dominación de éste, y sólo en cuanto la voluntad del soberano lo permite, puede gozar el individuo de una subjetividad jurídica, precária, por tanto, que nunca puede hacer valer contra el monarca. Este tipo acentuado aparece en Oriente íntimamente unido con el anterior. En Occidente se introduce en la última época del império romano: el *princeps* adviene aquí *dominus*, propietario del Estado. [...] El rey es, en esta época, en todas partes, señor de la tierra; idea que se ha conservado en el derecho público inglés hasta la edad contemporánea.” (JELLINEK, livro terceiro, capítulo XX, p. 588)

como forma de governo plasmada, desde a origem, por limites jurídicos à atuação do Chefe de Estado e pela assistência de outros órgãos na condução dos assuntos públicos, na qual, porém, da mesma sorte que na versão absoluta, o monarca não é responsabilizado. Em contraponto, o Primeiro-Ministro e os demais Ministros integrantes do Gabinete¹⁰⁵ são, politicamente, responsabilizados perante o Parlamento, e sujeitos ao regime geral de responsabilidades civis e penais, comum a todos os cidadãos.

1.4 Responsabilização política e sistemas de governo

Neste tópico, veremos padronagens de responsabilização política em outras latitudes, conforme a tipologia dos sistemas de governo¹⁰⁶ -- presidencial e parlamentar¹⁰⁷ -- que enleia um arco variado de sistemas eleitorais e de fórmulas políticas tradicionalmente adotadas. Nesse contexto, não é necessário passar em revista às modalidades de escrutínio e dissecá-las uma a uma para concluir que os sistemas eleitorais¹⁰⁸ influenciam, sobremaneira, os sistemas

¹⁰⁵ Anota o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho que o uso do termo *gabinete* no lugar de *ministério* tinha, na origem, uma conotação pejorativa que com o tempo se perdeu. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993, p.6.

¹⁰⁶ Em que pese a aceitação da distinção entre monarquia e república como formas de governo, Paolo Biscaretti di Ruffia, afastando a idéia de governo de um, de poucos e de muitos, identifica outro critério para definir a forma de governo: o caráter representativo ou não do Chefe de Estado: “O critério de classificação mais oportuno no tempo presente constitui-se na determinação do órgão competente para traçar a direção política geral. [...] Dessa forma, são obtidas três formas de governo: A) *constitucional pura*, seja monárquica ou republicana – esta última denominada também presidencial --, na qual o chefe de Estado, rei ou presidente da República que traça a direção política geral, servindo-se de ministros, que ele designa e que unicamente são responsáveis politicamente ante o próprio chefe de Estado; B) *constitucional parlamentar*, que também pode ser indistintamente monárquica ou republicana e na qual a referida competência não corresponde ao chefe de Estado, senão aos ministros que resultam, por outra parte, politicamente responsáveis somente frente ao parlamento, que é chamado em última instância a aprovar a direção delineada pelo governo; C) *constitucional diretivo*, que necessariamente é só republicana na medida em que constitui uma fórmula intermediária entre as precedentes e que se relaciona com a experiência do Diretório francês de 1795; este se caracteriza pela presença, sob a direção do órgão diretivo, de vários ministros, mas agora são os mesmos ministros que reunidos em colegiado, exercitam também as funções de chefe de Estado, mesmo quando são eleitos pelo parlamento por um período determinado de tempo, pelo que falta uma responsabilidade política permanente em face do mesmo órgão legislativo”. (Tradução nossa). Cf. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Trad. Héctor Fix-Zamudio. México: FCE, 2006, p. 155.

¹⁰⁷ “El hecho es que la palabra ‘parlamentarismo’ no designa a un solo sistema. Si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, esto se debe a que se vinculan con clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son a la vez resultado. En realidad, hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el outro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.” (SARTORI, 1996, p. 116)

¹⁰⁸ No limiar entre a ciência política e o direito político, o estudo das técnicas de escrutínio majoritárias, proporcionais e mistas, que traduzem votos em cadeiras parlamentares (no caso de eleições parlamentares) ou em cargos de governo (no caso de eleições presidenciais) corresponde a um mecanismo sofisticado e

de governo¹⁰⁹ e os sistemas de partidos¹¹⁰, na medida em que determinam a formatação do quadro de alianças partidárias para a disputa do poder, assim repercutindo na construção de governos robustos e estáveis e na coalizão de forças políticas. Basta lembrarmos que o bipartidarismo inglês, alicerçado segundo a regra majoritária do FPTP (*first past the post*)¹¹¹, nota característica daquela receita de governo parlamentar, é marcado pela estabilidade de partidos, tal como na vertente bipartidária ianque¹¹², não ocorrendo situação semelhante, por exemplo, no Parlamento polonês, assomado por partidos acrônimos que se misturam como letras num caleidoscópio. À semelhança do que fora experimentado nos países pós-comunistas, que tais República Tcheca e Hungria, a política polaca se ressentiu de consolidar siglas duradouras e de maior visibilidade, tornando premente na cena política grande volatilidade partidária, como dá conta o excerto seguinte acerca da realização de eleições gerais diretas para escolha do Parlamento daquele país em 2007:

Para países como Gran Bretaña y Estados Unidos, que aguantan impasibles desde hace tiempo con los dos o tres mismos partidos, todo esto puede parecer una serie de mareantes danzas latinas y eslavas. Perder un partido político es comprensible, perderlos todos parece una auténtica dejadez. Por su parte, los politólogos disponen de complejos argumentos sobre la relación entre los sistemas electorales u los sistemas de partidos (por ejemplo, que las elecciones de tipo británico, en las que el ganador se queda con todo, son seguramente las que más favorecen un sistema de dos partidos. [...] En Gran Bretaña, laboristas y conservadores cruzan las líneas sin cesar en su lucha por ganarse el afecto de una (pequeña) clase media más o menos liberal. En la conferencia del Partido Laborista, el primer ministro, Gordon Brown,

complexo de equações eleitorais denominado sistema eleitoral. Cf. NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. In NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 2007, p. 294.

¹⁰⁹ “Os sistemas eleitorais, contudo, detêm influência direta sobre o sistema de partidos. Daí seus projetados efeitos sobre o campo político, até porque, por intermédio do binômio sistema eleitoral/sistema de partidos, é que serão apontados os atores a desempenhar os principais papéis no âmbito desse cenário”. (CAGGIANO, 1990, p. 188) Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1990.

¹¹⁰ O clássico “Os Partidos políticos” de Maurice Duverger (1970, p. 241) dá conta dessa relação entre sistemas eleitorais e sistemas de partidos, formulada em três pontos principais: 1) o sistema eleitoral majoritário em um único turno leva à formação de um bipartidarismo, com alternância de grandes partidos independentes; 2) o majoritário em dois turnos tende a estabelecer uma multiplicidade de partidos, flexíveis, relativamente estáveis e dependentes; 3) o sistema eleitoral proporcional provoca a multiplicidade de partidos independentes, rígidos e estáveis. Cf. DUVERGER, Maurice. *Os Partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

¹¹¹ Ensina Robert A. Dahl (2001, p. 109; 148-149) que a sigla **FPTP** responde por *First-Past-The-Post* expressão usada na Inglaterra em corridas de cavalos para designar o primeiro a cruzar a linha de chegada. Transposto o termo para a casuística eleitoral, a expressão identifica o vencedor do pleito com o maior número de votos.

¹¹² Sobre a estabilidade política do governo presidencial ianque, colhemos de Karl Loewenstein (1949, p. 452) a seguinte lição: “Que o sistema americano de governo tenha funcionado e resistido às tempestades de uma guerra civil, às crises econômicas e a duas guerras mundiais, constitui um dos maiores milagres da história constitucional. lento e desajeitado, pesado e, como diz Bryce, desenhado mais para ter segurança do que para desenvolver velocidade, foi capaz de prover, com a alternância de partidos em longos períodos, notável grau de estabilidade política.” Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *The presidency outside the United States: a study in comparative political institutions*. In *Journal of Politics*, v. XI, n. 3, agosto, 1949.

pronuncia un discurso propagandístico sobre la identidad británica, la ley y el orden, frente a un fondo azul y conservador; el líder conservador, David Cameron, se muestra descorbatado y progresista, aunque luego vuelve a arreglarse. [...] No obstante, tener un sistema de partidos estable sigue ofreciendo muchas ventajas.¹¹³

Sob o prisma sociológico, o Parlamento contempla o *locus* de discussão política, a crença de realizar-se um debate verdadeiramente criador e construtivo entre multiplicidades ideológicas e partidárias, de parcelas da sociedade, sobre as grandes questões do país, como nos dá conta Gerhard Leibholz (1959, p. 79):

A idéia básica de uma discussão consiste em que os contendores, deixando-se dirigir pela razão, são acessíveis a considerações razoáveis e, portanto, se deixam convencer por argumentos razoáveis. Desta forma, a discussão conduz a um compromisso construtivo o qual contém a solução mais razoável nas circunstâncias reinantes. Foi essa crença no mútuo debate arrazoado que proporcionou ao parlamentarismo o seu princípio histórico-cultural e, outrora, ao parlamentarismo inglês a sua grandeza.

Sobretudo no paradigma de governo parlamentar, a representação política adquire a função de maior proeminência do *corp législatif*, em meio às transformações sofridas nas atribuições do Parlamento¹¹⁴, e, sobretudo, porque nela se baseiam as demais funções parlamentares, cujas características dependem, em boa parte, das formas do seu desenvolvimento¹¹⁵.

O modelo, longe de definir apenas estruturas políticas que contam com Casas Legislativas, designa a forma de organização do poder que concebe o governo dualista, ou seja, um Executivo composto de um Gabinete acompanhando o perfil da maioria parlamentar que, em princípio, lhe oferece sustentação, e de um Chefe de Estado, personagem que, no governo parlamentar clássico, detém um papel meramente honorífico¹¹⁶, numa relação de colaboração entre poderes:

Em razão do lastro de dependência que se estabelece entre governo (um dos elementos do Executivo) e Parlamento, porquanto a instalação daquele depende da

¹¹³ ASH, Garton Timonhy. En busca de partidos estables. Trad. María Luisa Rodríguez Tapia. In *El País*. Opinión. Madri, 28 out. 2007, p. 10.

¹¹⁴ Para conferir a relação de Parlamentos no mundo, estrutura e composição parlamentar, confira a qualificada pesquisa que analisa com acuidade diversos modelos de governo parlamentar: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, p. 44-69.

¹¹⁵ COTTA, Maurizio, *op cit.*, p. 884.

¹¹⁶ Rodrigo Borja, recapitulando a experiência francesa, refere-se ao Chefe de Estado no governo parlamentar (presidente ou monarca) como uma figura decorativa que detém um poder neutro: “En el parlamentarismo -- por cierto más en la monarquía que en la república -- el presidente está colocado por encima de las luchas políticas entre los partidos -- es el *pouvoir neutre*, que llaman los tratadistas franceses -- y así preside la vida del Estado. La neutralidad le permite representar la continuidad jurídica y política del Estado a pesar de la alternación de los partidos en el poder.” (BORJA, 2003, p. 1125)

maioria parlamentar (da Câmara baixa, de representação popular), o sistema opera dentro de um esquema de equilíbrio de poderes, o qual, no entanto, repousa sobre uma tênue separação, ou, mais precisamente sobre uma base de colaboração de poderes.¹¹⁷

De forma esquemática, os elementos caracterizadores do sistema de governo parlamentar concretizam-se, em suma:

- na imparcialidade do Chefe de Estado -- monarca ou Presidente da República;
- na possibilidade de o Chefe de Estado ou de Governo poder dissolver a Câmara representativa;
- no fato de o governo responder politicamente perante o Parlamento.

Nesse contexto, a responsabilidade política na padronagem de governo parlamentar é um tema que tem merecido constante atenção de estudiosos de regimes políticos e representação¹¹⁸, com destaque para duas produções da professora Monica Caggiano que traduzem a inter-relação entre o sistema de governo parlamentar e o instituto da responsabilização, como se observa nos seguintes excertos:

A introdução da responsabilidade política acabou por coroar a estrutura do sistema, sendo, em paisagem inglesa, resultante da transformação da responsabilidade penal. A partir do século XVIII a simples ameaça da instauração de procedimento penal (*impeachment*), por parte do Parlamento, provocava a demissão dos ministros e, ao fim desse mesmo século, o mero voto de desconfiança oferecia suficiência para tal efeito.¹¹⁹

Por derradeiro, vem se acoplando à concepção de Parlamento, pretendendo se instalar como um de seus caracteres fundamentais, o instituto da responsabilidade política, que introduz um especial vínculo de dependência entre o governo e o parlamento, porquanto tem por mecânica operativa a possibilidade de destituição do chefe do governo pela maioria parlamentar.¹²⁰

O contexto histórico-político que dá origem às instituições parlamentares é o do Estado Medieval¹²¹, destacada a precedência de Simon de Montfort em convocar cavaleiros, cidadãos e burgueses para tomar assento numa assembléia política. A partir da Revolução

¹¹⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem, *op. cit.*, 1995, p. 145.

¹¹⁸ Registra o professor Dalmo Dallari que, com o passar dos anos, o Parlamento começou a pressionar os Ministros a se demitirem, utilizando como instrumento o *impeachment* – que acarretava a perda do Ministério e imposição de pena. Com o vagar dos anos, os Ministros se deram conta de ser mais conveniente deixar o cargo tão logo se manifestasse o descontentamento do Parlamento em relação à política adotada, antes da verificação das consequências: “Nasceu assim, a responsabilidade política, com a obrigatoriedade da demissão do Gabinete sempre que receber um voto de desconfiança.” Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *op. cit.*, p. 232.

¹¹⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem, *op. cit.*, 1995, p. 146.

¹²⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem, *op. cit.*, 2004, p. 11.

¹²¹ Veja a esse respeito o item 1.2 deste trabalho.

Inglesa em 1688, desponta a força política do Parlamento e o hábito de convocação pelo soberano de um Conselho de Gabinete, que era um corpo restrito de conselheiros privados, ouvidos regularmente sobre assuntos de relações exteriores.¹²² No reinado de Jorge I e Jorge II na Inglaterra do século XVIII, o Gabinete passou a se reunir e tomar decisões sem a presença do rei, com destaque para o Ministro Robert Walpole, chamado, por ironia, Primeiro-Ministro, imprimindo a distinção entre Chefe de Governo e Chefe de Estado.

Não obstante essa brevíssima digressão histórica, com efeito, é suficiente ao nosso propósito estabelecer que a monarquia constitucional, paulatinamente, cedeu lugar ao sistema de governo parlamentar numa transição iniciada com a Revolução Gloriosa no século XVII e consolidada, no panorama europeu do século XIX, tendo o Parlamento despontado como centro do debate político em países como Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Itália, esclarecendo Maurizio Cotta (2007, p. 879) que “no começo do século XX, o conflito entre o Parlamento e a monarquia já havia se resolvido, em quase todos os países europeus, a favor do primeiro”.

Em contraste com as características do sistema parlamentar, a receita de governo presidencial não demandou de um longo e gradual processo de elaboração, eis que surgida no século XVIII nos moldes do incipiente governo idealizado pelos *Founding Fathers* norte-americanos. Com efeito, a repulsa ianque pela monarquia inglesa foi a idéia-chave para a formulação de um novo sistema de governo que atendesse aos anseios dos ex-colonizados na América inglesa, como nos participa o professor Dalmo Dallari em qualificado estudo:

A péssima lembrança que tinham da atuação do monarca, enquanto estiveram submetidos à coroa inglesa, mais a influência dos autores que se opunham ao absolutismo, especialmente MONTESQUIEU, determinou a criação de um sistema que, consagrando a soberania da vontade popular, adotava ao mesmo tempo um mecanismo de governo que impedia a concentração do poder.¹²³

De forma esquemática, os elementos caracterizadores do sistema de governo presidencial concretizam-se:

- na eleição do Chefe de Estado por sufrágio universal, direto ou indireto;
- o Presidente é simultaneamente Chefe de Estado e Chefe de Governo;
- o Presidente responde politicamente perante o Parlamento;
- o Presidente não pode dissolver o Parlamento.

¹²² DALLA RI, Dalmo de Abreu. *op.cit.*, p. 232.

¹²³ *Ibidem*, p. 239.

Em arremate, as notas características dessa fórmula presidencial têm seu foco no Chefe de Estado -- o Presidente da República -- posicionado à frente dos negócios públicos, desempenhando além das funções de representação, a Chefia do poder executivo, de maneira unipessoal, pela via eletiva¹²⁴ e por período determinado. Não obstante tais nuances, o modelo de governo presidencial consagra o poder de veto ao chefe do executivo, que oblitera a possibilidade de “ditadura do legislativo”, a execução das leis, a manutenção da ordem, a direção da administração pública, a chefia suprema das forças armadas, a condução das relações exteriores, a iniciativa legislativa, a elaboração do orçamento do Estado e a concessão de indultos.

¹²⁴ As observações de Philippe Segur (1999, p. 1607) dão conta do dinamismo dos sistemas políticos em coroar os direitos do cidadão, notadamente o direito ao voto: *“Les systèmes politiques modernes, rationalisés et sécularisés, après avoir assuré le triomphe de la conception immanentiste du pouvoir (c’est-à-dire du principe de souveraineté populaire dont le corollaire est le suffrage universel) tentent de reconstruire fictivement une totalité transcendante à partir du fractionnement individualiste que consacrent les droits du citoyen et, bien sûr, le premier d’entre eux, le droit de vote. La nation se trouve alors pétrifiée dans une structure arborescente <<dont le multiple n’est que l’ombre portée de l’unité originelle, de l’un indépassable de la personne de l’État>>. Cette recomposition fictive de l’unité à partir d’une juxtaposition sérielle d’individus se traduit, dans la théorie constitutionnelle, par la notion de volonté nationale qui se trouve au fondement du régime représentatif.”*

SEGUNDA PARTE

RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA PARLAMENTAR

CAPÍTULO 2. Responsabilização política no sistema parlamentar

2.1 – Instrumentos de responsabilização

A doutrina da separação dos poderes comete ao Legislativo uma função voltada para aferição do controle político do Executivo, eis que o real peso político do órgão representativo parlamentar está condicionado à eficácia de sua atividade de controle¹²⁵, manejada por um arco variado de instrumentos¹²⁶, dentre os quais destacamos a *moção de censura* e o *impeachment*, que buscam afastar o Presidente da República ou Primeiro-Ministro, bem como outras autoridades, tendo como fundo a responsabilização política.

A rigor, nos países de governo de Gabinete, a locução ‘responsabilidade política’ atende ao dever legal ou consuetudinário, de exonerar-se coletivamente o Primeiro-Ministro e os membros de seu governo, ou algum de seus membros, individualmente, quando perder a confiança da maioria parlamentar. A quebra de confiança é aferida segundo critérios de conveniência política, de forma expedita, dispensada a instauração de processo mediante denúncia, com fases de acusação, produção de provas, suspensão do cargo, defesa e julgamento.¹²⁷

Com efeito, nos regimes parlamentares, a negação da confiança é a forma mais drástica de ação do Parlamento sobre o governo, e bastante rara, em primeiro lugar, por sua

¹²⁵ Acerca da relevância política da função de controle do Executivo pelo Legislativo, destaca Maurizio Cotta que se trata de uma das funções primordiais dos Parlamentos, que conquanto eclipsada pela exaltação da função legislativa no século XVIII (a sublimidade das leis gerais e libertadoras), na atualidade, desponta com extrema importância, na medida em que ganham vigor “uma série de atos governativos que, se bem que teoricamente de natureza executiva, isto é, limitados pelo quadro legislativo existente, são substancialmente de natureza decisória e constituem atividades de grande inovação política.” Cf. COTTA, Maurizio. *Parlamento*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, p. 886.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Impende advertirmos que o rito de responsabilização no sistema presidencial -- a englobar a denúncia, juízo de admissibilidade, acusação, instrução, defesa, julgamento -- não guarda proximidade alguma com o rito de responsabilização no sistema parlamentar, como nos ensina Paulo Brossard (1992, p. 36): “Muito antes que a maioria absoluta da Câmara decretasse, ao cabo de moroso, processo, a acusação do governante, teria caído o governo; rompido estaria o vínculo segundo o qual o governo é expressão visível da maioria parlamentar, subsistindo enquanto gozar de sua confiança - penhor da harmoniosa colaboração entre os Poderes Legislativo e Executivo. É tão substancial essa relação entre Câmara e Governo que, já se disse, o gabinete não passa de uma comissão da Câmara, a primeira e a mais importante de suas comissões.”

própria gravidade, e em segundo, devido aos vínculos partidários que ligam o Executivo à maioria parlamentar, estando mais propensos aos governos de coalizão ou minoritários¹²⁸.

Frise-se que nos regimes presidenciais, em que a permanência do Executivo não depende do Parlamento, as condições de intervenção são necessariamente diversas, eis que “o Parlamento pode recorrer à ameaça, ou de obstar ao Executivo nos aspectos do seu programa que, exigindo a forma legislativa, têm de passar pelo crivo parlamentar, ou de negar fundos aos programas governamentais.”¹²⁹

Pois bem, no que pertine ao instrumento denominado *moção de censura*, também conhecido como *voto de desconfiança*, ensina Maurice Duverger que se trata de “moyen par lequel les députés peuvent provoquer un vote de l’Assemblée tendant à renverser le Gouvernement: si elle est adoptée, le Gouvernement est obligé de démissionner”¹³⁰, em linhas gerais, “um instrumento de controle do poder político típico do sistema parlamentarista, conquanto o sistema semipresidencialista francês acolha essa receita”.¹³¹ O traço distintivo da moção de censura no plano da responsabilidade política, é apontado em estudo clássico de Paulo Brossard (1992, p. 36): “Ademais, à responsabilidade política do governo corresponde a responsabilidade política do Parlamento. A dissolução da Câmara é o contrapeso necessário da moção de desconfiança”.

A respeito da introdução desse instrumento na América Espanhola, pontuam Guerra & Sánchez (1998, p. 81-82) que a moção de censura é típica de sistemas parlamentares, e por isso consideram-na equivocada, por exemplo, na Constituição colombiana, uma vez que aquele país goza da fórmula de governo presidencial por tradição e por estrutura constitucional. Com efeito, o exame das tendências políticas de governo revela que, à exceção do modelo presidencial puro norte-americano, o que se verifica é a combinação entre a fórmula política presidencial e elementos da fórmula parlamentar, confluindo para a configuração de sistemas mistos, nos quais é possível visualizar a predominância de uma fórmula sobre outra, como nos dá conta Rodrigo Borja (2003, p. 1125)¹³²:

Pero lo corriente no es la existencia de sistemas puros. De ordinario las cualidades del presidencialismo y del parlamentarismo se combinan en sistemas mixtos: predominantemente presidenciales o predominantemente parlamentarios. Muchos gobiernos presidenciales combinan ciertas características parlamentarias, como la interpelación de los ministros y el refrendo de éstos a los actos del presidente, con

¹²⁸ COTTA, Maurizio, *op. cit.*, p. 886.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ DUVERGER, Maurice, *op.cit.*, 1965, p. 629.

¹³¹ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, p. 31.

¹³² BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Presidencialismo*. México: FCE, 2003.

los elementos fundamentales del régimen presidencial, para dar lugar a regímenes mixtos en los que resulta usual que el órgano legislativo amplíe su esfera de competencias hacia el campo político-administrativo, aunque sin menoscabo de los perfiles presidencialistas del sistema.

Outro instrumento aqui estudado é o *impeachment* que, em sua origem histórica, consubstancia-se numa velha fórmula¹³³ oriunda do arsenal britânico -- que cometia à Câmara dos Comuns a acusação e à Câmara dos *Lords* o convencimento e o julgamento --, direcionada a punir altas autoridades pela prática de atos ilícitos e, conseqüentemente, impedir a permanência no pólo do poder de governantes que não correspondessem à confiança do povo, colonizando o poder e suas instituições para a satisfação de interesses pessoais, como anota a professora Monica Caggiano:

A história identifica o primeiro *impeachment* no século XIV, sob Eduardo III da Inglaterra, sendo desenhado o instituto visando tornar responsáveis as autoridades da Coroa, principalmente os Ministros, porquanto ao Monarca não se podia responsabilizar por seus atos. O seu escopo, pois, já importava na responsabilização das autoridades indignas, retirando-lhes o poder. No século XIX, no entanto, com o advento da figura da responsabilidade política que ensejava o afastamento do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete mediante mero voto de desconfiança, o *impeachment* perdeu território, ingressando em fase de decadência. Ressurge, no entanto, na qualidade de instrumento de controle governamental nos domínios norte-americanos, acoplado ao sistema presidencial de governo, no qual a Constituição o prevê de forma expressa (Seção III do art. 1º).¹³⁴

O termo datado do século XIV, sem tradução para o nosso vernáculo, como aponta Antônio Houaiss¹³⁵, aproxima-se, contudo, segundo seus matizes semânticos, a *desacreditamento, descredenciamento, despojamento, apeamento*, e na acepção jurídica, a *impedimento, destituição*, acrescentando que na Grã-Bretanha, o vocábulo designa o processo judicial pelo qual qualquer homem, do grau de par para baixo, pode ser levado da Casa dos *Lords* à instância da Casa dos Comuns¹³⁶. É de se ressaltar que nos Estados Unidos o

¹³³ “Parece oportuno anotar, a esse passo, que a raridade quanto à aplicação desse instrumento não o coloca na vala dos obsoletos nem lhe atribui certificado de óbito, nem sequer lhe retira o valor de potente mecanismo no campo do controle político. Ao invés, continua a se apresentar como uma arma perigosa, até porque, quando aplicada, a crise política já se encontra instalada e o nível de instabilidade governamental aumenta. No quadro fático, inobstante se apresente o *impeachment* como instrumento de recondução à normalidade constitucional, ao estado de harmonia entre os poderes, a verdade é que sua instauração intensifica o estado de intranqüilidade política. Isso impõe que o eu acionamento venha a se cercar de extrema razoabilidade. Deve, destarte, ser mantido numa gaveta; no entanto, sempre de prontidão para entrar em funcionamento toda vez que as circunstâncias o demandarem.” (CAGGIANO, 2004, p. 39-40)

¹³⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem, *op.cit.*, 2004, p. 37.

¹³⁵ HOUAISS, Antônio. *Impeachment*. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa. Disponível em: <http://pbdc02.tre-pb.gov.br/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame>. Acesso em: 16 dez. 2008.

¹³⁶ *Ibidem*.

mecanismo foi introduzido pelos *Founding Fathers* para designar processo semelhante¹³⁷, em que os acusadores são a Câmara dos Deputados e o Tribunal é o Senado.

Embora não haja consenso quanto à natureza jurídica do instituto, seja penal, política ou administrativa, o *impeachment* persegue objetivos eminentemente políticos e para sua verificação, impõe a observância de procedimento e a concessão de amplas garantias de defesa -- o devido processo legal -- num misto de atuação criminal e política.

2.2 – Direito comparado

2.2.1 Monarquia parlamentar

2.2.1.1 Inglaterra

A receita de governo parlamentar inglês remonta às origens da própria representação política no ano de 1265 quando um nobre francês, Simon de Montfort chefiou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, convocando nobres e cavaleiros de cada condado para uma assembléia política. Mesmo após a morte de Simon de Montfort, “continuou a praxe de se reunirem cavaleiros (nobres que não eram pares do reino), cidadãos e burgueses”¹³⁸. Trinta anos depois, em 1295, o Rei Eduardo I oficializou tais assembléias, dando forma ao que se denominou de *Parlamento*.

Sujeito a severas críticas desde o século XVIII, o sistema de governo inglês foi rechaçado n’*Os artigos federalistas*, dentre outras razões, pelo infortúnio de não prever um regime de responsabilização pelos atos do monarca, como asseveraram Hamilton, Madison e Jay:

Na Inglaterra, o rei é um magistrado perpétuo e, em nome da paz pública, implantou-se o preceito de que ele não tem de prestar contas por sua administração e sua pessoa é sagrada. Num tal reino, portanto, nada pode ser mais sábio que vincular ao rei um conselho constitucional que possa responder à nação pelos conselhos que dá. Sem isto, o poder executivo não seria passível de nenhum controle – idéia inadmissível num governo livre. Mesmo ali, porém, o rei não está obrigado a cumprir as resoluções do conselho, embora seus membros sejam responsáveis pelos conselhos que dão. Ele é o senhor absoluto de sua própria conduta no exercício de

¹³⁷ Sérgio Borja relacionou os casos norte-americanos de *impeachment* que foram celebrizados no panorama político daquele país, bem como aqueles verificados na matriz inglesa. Cf. BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992.

¹³⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, *op.cit.*, p. 231.

sua função e depende apenas de seu arbítrio observar ou desconsiderar o conselho eu lhe é dado.

Numa república em que todo magistrado deve estar obrigado a responder pessoalmente por seu comportamento no cargo, porém, a razão que dita, na Grã-Bretanha, a conveniência de um conselho não apenas deixa de se aplicar como se volta contra a existência de tal instituição. Na monarquia da Grã-Bretanha, ela propicia um substituto para o dever de prestar contas, de que o primeiro-magistrado é isento, servindo até certo ponto como uma garantia de seu bom comportamento junto à justiça nacional. Na república americana, serviria para destruir, ou reduzir enormemente, a pretendida e necessária responsabilidade do primeiro magistrado em pessoa.¹³⁹

A tessitura da monarquia parlamentar na atualidade não se distancia das normas do *Act of Settlement* de 1701, cumprindo ao monarca -- Chefe de Estado -- a atribuição de formalizar as decisões do Primeiro-Ministro e do Gabinete -- dando-lhe cor jurídica --, dissolver a Câmara dos Comuns e convocar novas eleições¹⁴⁰, enquanto ao Primeiro-Ministro¹⁴¹ -- Chefe de Governo -- incumbe a orientação política do governo e a presidência nas deliberações do Gabinete.

Conquanto a designação esteja ao talante do monarca, o cargo de Primeiro-Ministro depende de nomeação do Parlamento -- o que pressupõe a confiança da maioria da Câmara dos Comuns --, de igual sorte, é também o monarca quem formaliza a destituição do Primeiro-Ministro, quando deva renunciar, em decorrência da perda do apoio¹⁴² da maioria da Câmara dos Comuns.

Em momento político recente, a confiança no Premiê britânico, Gordon Brown e no seu Gabinete foi golpeada com a constatação, decorrente de auditoria nos gastos parlamentares, de que verba de Gabinete fora utilizada para o pagamento de despesas privadas, como serviços de reforma, limpeza e decoração de residências de membros do

¹³⁹ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *op.cit.*, artigo n. LXX.

¹⁴⁰ “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la.” Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Trad. Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 2007, Livro III, n. XV.

¹⁴¹ Lembra o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1993, p. 25) que o cargo de Primeiro-Ministro jamais foi instituído por lei e somente veio a tomar contorno jurídico no século XX com a Lei dos Ministros da Coroa.

¹⁴² Importa advertir o surgimento da obrigação de o Gabinete se demitir sempre que perder a confiança do Parlamento, conforme narrado pela professora Gabriela Rocha (2006, p. 12): “Em 1782, Lord North e o seu gabinete afastam-se em virtude de um voto de desconfiança parlamentar. Esse foi o momento que marcou o nascimento da responsabilidade política tradicional e daquele que é o elemento essencial do sistema de governo parlamentar, também ele a tomar forma na Inglaterra de oitocentos: a obrigação de o gabinete se

Parlamento. Não obstante o desgaste político, a revelação implicou ainda desembolso no patrimônio pessoal do Primeiro-Ministro, posto que, diante de pedido de ressarcimento ao erário formulado por dezenas de parlamentares, o Premiê repôs aos cofres públicos o *quantum* apurado. Por certo, esse desgaste político abalará sua recondução ao cargo nas eleições em 2010.

Anota, com percuciência, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho a diferença entre Gabinete -- órgão diretor do governo -- e Ministérios -- universo de departamentos da administração pública, no quadro de governo britânico, assinalando que o Gabinete:

É constituído de ministros, especialmente designados para integrá-lo. Com efeito, nem todos os ministros dele fazem parte. É verdade que os ministros titulares de determinados postos são tradicionalmente reconhecidos como de nível de Gabinete, mas isso não significa que outros, ocupantes de lugares menos importantes, não possam ser guindados ao Gabinete. Ou, mesmo, que ministros “sem pasta”, isto é, sem responsabilidade administrativa, possam dele fazer parte. Assim, deve-se distinguir entre Gabinete e Ministério. Este último é bem mais amplo do que aquele, pois compreende todos os chefes de departamento da Administração pública, inclusive os que não integram o Gabinete. O Gabinete é coletivamente responsável perante a Câmara dos Comuns. Desse modo, está obrigado a deixar o poder quando perde a confiança da maioria parlamentar.¹⁴³

Essa fotografia do sistema britânico é de um Parlamento bicameral composto pela Câmara dos *Lords* resultante do *Magnum Concilium* real, e pela Câmara dos Comuns resultante de eleição com sufrágio universal. Enquanto a primeira desempenha um papel de “casa de reflexão”, dado que após os *Parliament Acts* de 1911 e 1949 que lhe despojaram os poderes de rejeitar leis, não goza, praticamente de papel político, a segunda é a casa política por excelência, na medida em que o processo político, considerado tal como processo de formação do governo, a questão da confiança no Gabinete e o poder financeiro são apreciados nessa Casa legislativa.

demitir sempre que perde a confiança do Parlamento. A partir deste momento, a responsabilidade política passou a ter um caráter coletivo.”

¹⁴³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, 1993, p. 26.

2.2.1.2 Espanha

Numa outra linha de governo parlamentar, a padronagem espanhola oferece interessante estímulo em razão de sua singularidade, uma vez que embora de perfil monárquico, ao rei não foram conferidos poderes discricionários, estando adstrito ao cumprimento das atividades cometidas, sem qualquer margem de apreciação pessoal, submetidas a referendo do Primeiro-Ministro.

A essa moldura hispânica, são adicionados um esquema multipartidário e um sistema eleitoral que asseguram a aplicação da técnica da representação proporcional, no que tange à seleção dos deputados, e o escrutínio majoritário para o Senado. O campo das inter-relações entre Executivo e Legislativo é disciplinado a nível constitucional, acompanhando a técnica germânica, segundo o figurino do *parlamentarismo racionalizado*¹⁴⁴.

Uma nota característica do modelo espanhol reside no sistema de Parlamento bicameral -- Câmara dos Deputados e Senado -- que pode ser, em conjunto ou separadamente, dissolvido pelo rei, por proposta do Presidente do governo -- Primeiro-Ministro -- aprovada em deliberação do Conselho de Ministros.

No que tange à responsabilidade política, tão somente a Câmara dos Deputados pode exigir a responsabilização do governo mediante a adoção da *moção de censura*, por maioria absoluta de seus membros, cujo processamento foi destacado nas lições do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A Câmara dos Deputados poderá pôr em jogo a responsabilidade do governo por meio de *moção de censura*, a qual deverá ser assinada pelo menos por um décimo dos membros da Casa, terá de indicar o nome de um candidato à Presidência do Conselho, só poderá ser votada depois de cinco dias de sua apresentação, e não será

¹⁴⁴ Trata-se de expressão utilizada pelo professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho para designar o perfil racionalizado do modelo de governo parlamentar que busca, por meio de técnicas jurídicas, aperfeiçoar a prática desse sistema, evitando a instabilidade governamental. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993. A esse respeito, esclarece a professora Gabriela Rocha (2006, p. 10-11) que, após a Primeira Guerra Mundial, tomou assento o parlamentarismo racionalizado, inicialmente na Constituição de Weimar, visando ao estabelecimento de governos fortes e estáveis, que permitissem a governabilidade do país, dando origem a uma nova relação entre Parlamento e Governo, dessa forma moldada: “Para dificultar o exercício incondicionado dos mecanismos de responsabilidade política, passou-se a exigir iniciativa parlamentar coletiva para a interposição de moção de censura; concedeu-se iniciativa legislativa ao Governo, além de outras medidas”. O contexto do governo parlamentar alemão no início do século XX, nos participa Carl Schmitt (2007, p. 95): “Não apenas o presidente do *Reich*, que mantém o equilíbrio do Parlamento, apóia-se na legitimidade da eleição popular, como também o Parlamento deixa de possuir, em si mesmo, a dignidade de uma assembléia caracterizada por qualidades específicas, no sentido mesmo da palavra, de criar leis e de possuir o próprio significado autônomo que deveria ter como fonte de legalidade em um Estado legiferante baseado em legalidade”. Cf. SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

aprovada salvo se obtiver o voto da maioria absoluta da Câmara. Caso rejeitada, seus signatários ficarão impedidos de apresentar outra durante o mesmo período de sessões.¹⁴⁵

Importa ressaltar que a estipulação de interstício entre a apresentação da moção e sua votação, propicia, de um lado, certa ponderação maior sobre o que está em jogo, e, de outro, gera a oportunidade ao governo de refazer o seu quadro de apoio¹⁴⁶.

De outro modo, o governo poderá obter a renovação da confiança parlamentar por meio de *questão de confiança*, posta relativamente a um programa ou a uma declaração de política geral. Neste caso, considerar-se-á outorgada a confiança desde que a seu favor vote a maioria simples dos deputados.

Negada a questão de confiança ou aprovada a moção de censura, o governo está obrigado a apresentar ao Rei sua demissão, que a concederá. Na segunda das hipóteses, ele nomeará Presidente do Conselho o candidato indicado.

2.2.2 República parlamentar

2.2.2.1 Itália

O modelo parlamentar desenhado pela Constituição italiana repousa sobre irretorquível tendência de ampla participação popular no pólo das decisões políticas. Adota, pois, nessa esteira, mecanismos da democracia semi-direta – referendo e iniciativa popular--, e no campo eleitoral e partidário, viabiliza um quadro de múltiplos e frágeis partidos, com reflexo no sistema da representação proporcional, como anota o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Em face desse quadro partidário, é necessário a cada eleição penosamente compor uma coalizão, que seja majoritária em cada uma das Casas do Parlamento. Tal trabalho compete fundamentalmente ao Presidente da República, que deverá nomear um presidente do Conselho e, por indicação deste, todo um Conselho de Ministros, o qual, todavia, não sobreviverá se não alcançar, quando de sua apresentação perante o Parlamento, a maioria de votos, em escrutínio público e nominal, nas duas Câmaras do Parlamento.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 47.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 48.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 36.

A receita parlamentar à italiana é composta de um Executivo integrado por um Chefe de Estado -- o Presidente --, a quem compete dirigir a política geral do governo, pela qual é o responsável, e o Chefe de Governo -- o Presidente do Conselho com os seus Ministros e secretários de Estado. O Presidente é eleito e detém o poder de veto (art. 74) como, também, a faculdade de dissolver uma ou ambas as casas do Legislativo. O Presidente do Conselho é nomeado pelo Presidente da República; deve gozar, no entanto, da confiança das duas Câmaras (art. 94), perante ambas se põe a responsabilidade política do Gabinete, devendo a ela apresentar-se 10 (dez) dias após a formação do governo para “obter sua confiança” (art. 94.2), em moção motivada em votação nominal.

Na paisagem italiana, o Presidente da República e o Presidente do Conselho de Ministros -- nomeado pelo Presidente da República -- podem ser acusados pelo Parlamento bicameral -- composto pela Câmara de deputados e o Senado -- em sessão conjunta. No entanto, para acusação do Presidente da República, a Constituição exige que esta provenha da maioria absoluta dos membros do Parlamento.

Sendo certo que o Presidente da República não é responsável¹⁴⁸ pelos atos realizados no exercício de suas funções, salvo por alta traição ou por violação à Constituição, Guerra & Sánchez (1998, p. 76) esclarecem que em tais hipóteses de responsabilização política, caberá o julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado, ao órgão de cúpula judiciária daquele país: “La Constitución establece que el mismo Tribunal encargado de vigilar por la guarda y la protección del Estatuto Superior, será quien juzgue al Presidente, es decir, al Corte Constitucional italiana.”

De modo geral, a avaliação desse paradigma italiano é negativa, em razão da instabilidade governamental marcada “pela influência excessiva dos interesses partidários e personalistas, pela duração longa das crises que se seguem à queda de Gabinetes, depois substituídos por outro muito parecido com o anterior. Tudo isso, evidentemente, não contribui para a eficiência governamental.”¹⁴⁹

Em momento político recente, o Tribunal Constitucional italiano considerou inconstitucional a lei que assegurava imunidade processual ao Premiê Silvio Berlusconi, eleito para o mandato 2008-2013, permitindo a responsabilização jurídica do Chefe de Governo por condutas envolvendo suborno a senadores, fraude e corrupção em seu ramo empresarial -- o maior conglomerado de mídia do país.

¹⁴⁸ Cf. HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. Trad. Carlos Souza. 27. ed. Barueri: Manole, 2005, p. 233.

2.2.2.2 França

De tempos em tempos, ouve-se que o regime político francês deveria tornar-se um “verdadeiro” regime presidencial ou um “verdadeiro” regime parlamentar. Com efeito, se um sistema de governo¹⁵⁰ pudesse ser, ao mesmo tempo, parlamentar e presidencial, a França seria um produto autêntico dessa combinação inusitada. A discussão eclipsada nessa afirmação diz com a construção de um governo híbrido, que combina, na prática, elementos¹⁵¹ provindos de um e de outro sistema. Do modelo parlamentar, retira a dualidade no Executivo¹⁵² e a responsabilidade política do governo, e do presidencial, a idéia de um Chefe de Estado legitimado pelo sufrágio universal, compondo o que Maurice Duverger¹⁵³ denominou *semi-presidencialismo*.

Impende ressaltar, para esclarecimento apriorístico que o governo francês é de matriz parlamentar, insculpido na Constituição de 1958, composto por um Presidente, um Primeiro-Ministro e um Parlamento bicameral -- Assembléia Nacional e Senado. A revisão constitucional em 1962 robusteceu a figura do Presidente -- às expensas do Primeiro-Ministro e do Parlamento --, eleito diretamente, por sufrágio direto e universal, fazendo-o desbordar da representação protocolar interna e externa daquele Estado para imiscuir-se na governança dos negócios públicos, eis que passou a assumir a presidência do Conselho de Ministros (art. 9), e o controle da administração pública (art. 13).

Não apenas em razão das nuances próprias desse Chefe de Estado, revestido de atribuições de Primeiro-Ministro, que o regime parlamentar à moda francesa, se diferencia do molde parlamentar clássico. Se por um lado consagra a legitimidade democrática dualista, proveniente da ocorrência de duas eleições -- as presidenciais e as legislativas --, permitindo ao Presidente e ao Parlamento representar forças políticas diversas, por outro lado, a *presidencialização* do regime se mostra evidente.

¹⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, 1993, p. 37.

¹⁵⁰ Na lição de Charles Heines, o sistema de governo francês é baseado no direito civil romano, e como em todos os países que adotaram tal base de governo, os agentes do executivo e da administração participam com maior intensidade na formação de políticas de governo (com quase total iniciativa de leis), quedando o Legislativo limitado neste campo de atuação. Cf. HEINES, Charles Grove. Ministerial Responsibility versus the separation of powers. *The American Political Science Review*, v. 16, n. 2, maio, 1922, p. 194-210.

¹⁵¹ Em qualificado estudo, Cristina Queiroz partilha da investigação dessa categoria de sistema híbrido, noutras latitudes, que tais na Alemanha (República de Weimar), Finlândia, Islândia, Áustria, Irlanda e França, pontuando que os elementos de equilíbrio entre as receitas de governo parlamentar e presidencial podem ser dessa forma resumidos: “a existência de um presidente eleito por sufrágio directo e universal, dotado de poderes reais de intervenção política; a que deverá acrescentar-se a autonomização de um primeiro-ministro ou de um governo responsáveis perante o parlamento”. (QUEIROZ, 2007, p. 47)

¹⁵² Ainda encontramos sobre o tema expressões como “executivo diárquico” ou “bipolar”.

¹⁵³ Cf. DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 1965.

A experiência francesa dá conta de que o regime parlamentar só funciona bem em momentos de coabitação¹⁵⁴, ou seja, quando o Primeiro-Ministro e o Presidente pertencem a partidos diferentes, posto que do contrário, o Presidente domina o sistema, porque tem a legitimidade do sufrágio universal e a capacidade de nomear o Primeiro-Ministro.

A denominada “onipotência”¹⁵⁵ do Presidente francês, que passou a propor a maioria das leis e reformas, altera o procedimento parlamentar e as regras para o tempo de apresentação de emendas, com o mote de se tratar de medida importante para solapar a obstrução gerada na tramitação dos projetos e dar seguimento ao calendário de reformas do governo, como noticiado abaixo:

Os parlamentares se insurgiram contra o artigo 13 do texto, que limita o tempo de palavra para a defesa de emendas. [...] A reação dos parlamentares ilustra o sentimento de que existe na França uma crescente concentração do poder nas mãos do presidente – uma situação favorecida pelas características do parlamentarismo francês e acentuada pela maneira como Sarkozy governa.¹⁵⁶

A rigor, parece-nos que a investida presidencial no funcionamento do Parlamento, ataca um dos princípios substantivos do direito parlamentar enunciado pelo professor Bátiz Vázquez, ao lado dos princípios da *representação política* e da *informação*: o princípio da liberdade, que se refere à possibilidade de o parlamentar optar por uma posição nas diversas etapas do processo legislativo, ou mesmo participar nos trabalhos prévios, ao deliberar, ao

¹⁵⁴ Cf. TRINDADE, Héglio. Exposições e debates: Tema I A questão institucional Brasileira. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993, p. 45. A idéia de domínio presidencial do sistema parlamentar francês segundo a maioria no Parlamento é reforçada por Dieter Nohlen (1993, p. 148): “Assim, o sistema francês e o português operam simultaneamente como presidenciais ou parlamentares: quando o presidente francês tem maioria no Parlamento, o sistema funciona de maneira presidencialista; quando não, como parlamentarista.” Cf. NOHLEN, Dieter. Exposições e debates: Tema IV Alcance e limites da “engenharia institucional”. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993. O magistério de Cristina Queiroz (2007, p. 114) é preciso a esse respeito: “Em período de coabitação os poderes do presidente da República são drasticamente reduzidos. Não lhe assiste mais o poder de escolha do primeiro-ministro (nem a demissão do mesmo, o qual resulta não do texto constitucional, mas da prática política). O direito de dissolução da Assembléia Nacional encontra-se paralisado na ausência de proposta nesse sentido por parte do primeiro-ministro. O mesmo sucede com o direito de recurso ao referendo nos termos do artigo 11º, já que o respectivo exercício depende igualmente de proposta governativa. Não pode, além do mais, recorrer aos poderes de exceção do artigo 16º, porquanto a sua invocação provocaria como reação o recurso à acusação do presidente por crime de alta traição”.

¹⁵⁵ A mesma referência à “onipotência presidencial” ou aos “superpoderes” do presidente da república, encontramos no quadro político argentino, cujo Congresso analisa o projeto de lei que limita o remanejamento de verbas do Orçamento ao talante do Executivo: “Os chamados “superpoderes” do Executivo já estavam na mira da oposição, que decidira promover a derrubada da norma no Congresso. Com o envio do projeto, o governo se antecipa aos opositores e reforça a frente de diálogo que busca abrir desde a derrota nas eleições legislativas de junho. Aprovada em 2006, a norma a ser alterada autoriza o chefe do gabinete ministerial a remanejar o Orçamento sem autorização do Congresso.” GUIMARÃES, Thiago. Cristina decide limitar seus ‘superpoderes’. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 jul 2009. Mundo, p. A12.

argumentar e principalmente, ao emitir seu voto para colaborar na integração da vontade coletiva, considerando que falar, discutir, criticar, argumentar e, finalmente, votar num sentido ou noutro não são senão expressões externas do princípio da liberdade interior e manifestações da liberdade física e da liberdade jurídica dos legisladores¹⁵⁷. É a lição que retivemos do abalizado professor em reflexão acerca do seguinte excerto:

[...] una exigencia del derecho parlamentario es que los integrantes del Parlamento puedan hablar ante éste y exponer sus razones en los debates. Esa exigencia es de derecho natural: el establecimiento del orden de los oradores, el tiempo que se les conceda para cada intervención, la forma y el momento para dar la palabra serán reglas de derecho positivo que no deben contradecir al principio, pero que en la práctica pueden tener infinidad de variables.¹⁵⁸

Nesse contexto, as vantagens que o sistema semi-presidencial apresenta são as seguintes¹⁵⁹:

- alternância entre fases presidenciais e fases parlamentares, resolvendo o problema da paralisação da relação Executivo-Legislativo;
- combinação das vantagens da eleição democrática direta do Presidente e flexibilidade do Gabinete parlamentar e do Primeiro-Ministro;
- maior facilidade, se comparado com o sistema presidencial, na construção de coligações governativas;
- possibilidade de o Presidente atuar como força suprapartidária, árbitro, delegando a resolução das questões politicamente mais controversas ao Primeiro-Ministro.

À vista desse panorama, poderíamos pensar que o governo semi-presidencial francês reúne em si, de maneira equilibrada, as vantagens dos dois tipos de governo, e quiçá poderíamos recomendá-lo às democracias de outras latitudes, não fosse pelo viés da responsabilidade política, cujo tratamento constitucional deixa muito a desejar para uma república alicerçada em séculos de revoluções movidas pela limitação do poder político.

É que no sistema da V República, o dualismo executivo não vem acompanhado de dupla responsabilidade -- a do Presidente e do Primeiro-Ministro -- mas apenas da responsabilidade do Premiê, posto que o Presidente da república não responde pelos atos praticados perante o Parlamento, e tal como um monarca de cinco séculos atrás, necessita de

¹⁵⁶ DANI, Ana. Sarkozy amplia poder e ofusca Parlamento. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 fev. 2009. Mundo, p. A10.

¹⁵⁷ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *op. cit.*, p. 113.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 102.

¹⁵⁹ QUEIROZ, Cristina, *op. cit.*, p. 53-54.

referenda ministerial aos seus atos e se reveste de proteção específica contra ataques à sua honra, encoberto pela regra “The King can do no wrong”.

Nesse particular, é imperioso advertir que, diferentemente do governo parlamentar clássico, tal como o de Gabinete britânico, em que o Primeiro-Ministro é responsável politicamente perante a Câmara dos Comuns, à qual deve prestar contas da sua atividade de governança, podendo ser demitido e afastado do exercício de suas funções, no modelo francês, o Presidente é irresponsável, não prestando contas da sua atuação política a nenhum órgão constitucional, não podendo, em conseqüência, ser destituído pelo Parlamento.

Em nossa perspectiva, o ideal de responsabilidade política¹⁶⁰ resultante da necessidade de estabelecer um contraponto ao absolutismo, num movimento de democratização do poder político, foi solapado pela Constituição da V República, na medida em que estabelece um sistema de hegemonia do poder executivo de nuance “hiper-presidencial” e irresponsável. Não sem razão, aponta Gabriela Rocha (2006, p. 22) que, na atualidade, a doutrina majoritária francesa aponta o retorno à construção da teoria da responsabilidade política, desde os menores níveis de poder, enfatizando a *micro-responsabilidade*, desde a gestão particular dos diferentes departamentos ministeriais e dos seus titulares, idéia que nos reporta a quarta precaução metodológica¹⁶¹ enunciada por Michel Foucault -- estudar o poder em ascendência, dos mecanismos infinitesimais aos mecanismos gerais.

¹⁶⁰ Segundo Philippe Segur, a origem histórica da responsabilidade política na França encontra-se numa certa indiferenciação entre as noções de responsabilidade política, penal e administrativa. Cf. SEGUR, Philippe. Qu'est-ce que la responsabilité politique? *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et l'Etranger*. Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence. n.6. p. 1599-1623. nov./dec. 1999, p. 1600.

¹⁶¹ Na obra *Microfísica do poder*, resultado da compilação de palestras de Michel Foucault no Collège de France em 1976 são enunciadas cinco precauções metodológicas para compreensão da genealogia do poder: 1) Captar o poder pelas extremidades e não pelo centro; 2) Analisar o poder pela face externa: realidade; 3) Analisar o poder como algo que circula e só funciona em rede – indivíduo exerce o poder e sofre sua ação; 4) Estudar o poder analisado em ascendência, ou seja, dos mecanismos infinitesimais aos mecanismos gerais; 5) Analisar o poder a partir de táticas e técnicas de dominação. Cf. FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 2007, p. 182-186.

TERCEIRA PARTE

RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA PRESIDENCIAL

CAPÍTULO 3. Responsabilização política no sistema presidencial

3.1. Instrumentos de responsabilização

Nesta terceira parte, apresentamos o estudo acerca da adoção de mecanismos de responsabilização política no sistema de governo presidencial, dos Chefes do Poder Executivo, tais como o *impeachment*, já estudado na segunda parte deste trabalho, e a revogação de mandato eletivo -- *recall*¹⁶² -- instituto importado dos Estados Unidos de pouca precisão terminológica entre nós, podendo ser compreendido como forma de revogação individual¹⁶³ que capacita o eleitorado a destituir os eleitos cuja atuação como agentes

¹⁶² Conquanto também desempenhe função processual como instrumento para reforma de decisão judicial em matéria de constitucionalidade (DALLARI, 2001, p. 154; SAMPAIO, 1950, p. 335), para efeito deste estudo, o *recall* será tomado como instrumento de revogação popular de mandato eletivo. No cenário brasileiro, o manejo do instrumento, para destituir do cargo político representantes do Legislativo ou Executivo, com votação a ser realizada na circunscrição na qual o parlamentar foi eleito, como alternativa ao processo do *impeachment*, ecoa no meio jurídico, com destaque para Antônio Carlos Soares (2007, p. 74) que enuncia a aplicação do instituto como “único instrumento capaz de restabelecer a confiança do povo nas nossas instituições democráticas”, e, sob essa ordem de idéias, é acompanhado por Cezar Britto (2007, p. A3), que arremata: “Se tal medida já estivesse vigendo, o perfil e a conduta dos nossos homens públicos, sem dúvida, seria outra. Nos termos da legislação em vigor, o detentor de mandato eletivo – não importa se do legislativo ou do Executivo-, uma vez eleito, sente-se desobrigado de prestar contas a quem o elegeu. Só volta a dar satisfações ao eleitor na hora de renovar o mandato.” Por não se tratar de instituto novidadeiro no cenário jurídico-político brasileiro, uma vez que algumas das Constituições estaduais republicanas já o contemplavam (COSTA PORTO, 2000, p. 332-335; CALIMAN, 2005b, p. 197-2003): a do Rio Grande do Sul (art. 39), a de Goiás (art. 56) e as Constituições de 1892 e 1895 de Santa Catarina, merecem ser estudadas pontualmente, eventuais, aplicações do instituto no Império e República. Aroldo Mota (2003) reforça a idéia de que o *recall* deve “permitir que o eleitor reexamine seu voto no representante não só pela sua atitude no desempenho do mandato, mas também pelo seu comportamento ético e moral com gravame no decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo” e Vânia Aieta (2002, p. 169) reforça o vínculo entre o cargo e a imposição de uma postura responsável, permitindo ao povo destituir qualquer detentor de cargo público que deixou de atender à confiança da sociedade: “Com a ameaça de *recall* sempre presente, essas pessoas passam a ter uma postura mais responsável nas suas funções. No caso dos parlamentares, o *recall* toma proporções maiores pois se transforma num impeditivo para aqueles que traem a confiança do povo, desvirtuando por completo os seus mandatos. Nesse particular vale rever as frágeis argumentações pinçadas nas emendas contrárias ao voto destituente, propostas por parlamentares de partidos políticos tão díspares quanto PMDB, PFL e PC do B: “conspiração de suplentes”, “retaliação entre correntes antagônicas”, “manipulação do poder econômico””.

¹⁶³ Nesse ponto, é importante aqui diferenciar o *recall* do *abberufungrecht*. O primeiro se compagina com a revogação individual de mandato eletivo, por meio de petição, geralmente assinada por 25% dos votantes na última eleição para o cargo do eleito, enquanto o modelo suíço, *abberufungrecht*, trata de revogação coletiva de mandato, especificamente, da dissolução popular da Assembléia legislativa (cantonal), cujo *iter* pode ser observado nas lições da professora Maria Benedita Malaquias Urbano (1998, p. 81-82): “Um número previamente estabelecido de cidadãos eleitores pode requerer a renovação da dita assembléia, pretendendo assim submeter essa questão directamente ao corpo dos eleitores. Se a maioria destes se pronunciar nesse sentido, a assembléia é imediatamente destituída dos seus poderes, tendo posteriormente lugar eleições gerais. Trata-se pois de uma espécie de direito de dissolução popular”. Cf. URBANO, Maria Benedita

públicos não atenda aos desígnios do corpo eleitoral. Em síntese, trata-se de mecanismos de substituição antecipada dos representantes eleitos, cuja previsão já havia sido traçada no clássico “Segundo Tratado sobre o governo civil”, no capítulo que cuida da hierarquia dos poderes da comunidade civil:

Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados; não obstante, como o legislativo é apenas um poder fiduciário e se limita a certos fins determinados, **permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou; pois todo poder confiado como um instrumento para se atingir um fim é limitado a esse fim, e sempre que esse fim for manifestamente negligenciado ou contrariado, isto implica necessariamente na retirada da confiança, voltando assim o poder para as mãos daqueles que o confiaram, que podem depositá-lo de novo onde considerarem melhor para sua proteção e segurança.** [...] Nenhum homem, nenhuma sociedade humana, tem o poder de abandonar sua preservação, e consequentemente os meios de garanti-la à vontade absoluta de um terceiro e a sua dominação arbitrária; e sempre que algum indivíduo pretender reduzi-los a uma condição de escravidão, **devem ter o direito** de preservar este bem inalienável e **de se livrarem daquele que invade esta lei fundamental, sagrada e inalterável de autopreservação, que foi a causa de sua associação.**¹⁶⁴
(Grifo nosso)

O *impeachment*, como frisado no capítulo anterior, persegue objetivos eminentemente políticos, de modo que outra feição não seria adotada em se tratando do sistema presidencial, uma vez que, em ambos os sistemas, destaca com proeminência um papel atípico do Parlamento, anotado por Maurice Duverger, em análise do paradigma norte-americano:

[...] o congresso exerce uma função judiciária no processamento do *impeachment*: os servidores federais podem ser levados perante o parlamento em razão de traição, corrupção ou outros crimes contra o Estado. A Câmara dos representantes detém a iniciativa: uma Comissão de Investigação é constituída e, em torno de seu relatório, será formulada acusação perante o Senado, que transformado em tribunal, julga a portas fechadas; a sanção é a revogação: deve ser pronunciada por maioria de dois terços.¹⁶⁵

Em se tratando de *recall*, importa ressaltar que a utilização do termo está relacionada, com freqüência, à idéia de instrumento para revogação de mandato de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais, em alguns Estados-Membros da União

Malaquias. *O Referendo: Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

¹⁶⁴ Cf. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994, capítulo XIII, § 149.

¹⁶⁵ DUVERGER, Maurice. *op.cit.*, 1965, p. 244.

norte-americana¹⁶⁶, podendo ser manejado também contra funcionários administrativos e juízes¹⁶⁷. Há ainda a figura do *recall* nas decisões judiciárias¹⁶⁸, que se assemelha a um instrumento de democracia semi-direta, por meio do qual o povo questiona a decisão judicial que declarou uma lei inconstitucional. O conteúdo de fundo deste mecanismo surgiu ante à necessidade de vencer a resistência dos tribunais norte-americanos em relação, essencialmente, à legislação social e operária, por eles desprezada.

A face do *recall* que interessa ao presente estudo é o *recall* dos representantes políticos, cuja adoção, entre nós, tem sido objeto de severas críticas, com destaque para o professor Nelson Sampaio, contrário à adoção do instituto no Brasil, sob o argumento de que a revogação de mandato, via *recall*¹⁶⁹, é antagônica ao princípio republicano, especialmente à idéia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar-lhes oportunidade de governar até a eleição seguinte¹⁷⁰. Para além dessa desvantagem, outras se podem apontar, quais sejam, o enfraquecimento e a perda da independência e da autonomia dos representantes do povo, na medida em que, temendo vir a terminar mais cedo o seu mandato, tornam-se subservientes a grupos de interesses economicamente aparelhados para patrocinar o procedimento de revogação.

Na tessitura política norte-americana, quinze Estados adotam o mecanismo em suas Constituições¹⁷¹, cuja lógica de aplicação compagina-se com a idéia de eleição: se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrarem as expectativas depositadas, antes de expirar o mandato para o qual foram eleitos, sendo rica a experiência ianque acerca desse instituto:

¹⁶⁶ Cf. SAMPAIO, Nelson de Souza. Eleições e Sistemas Eleitorais. *Revista Eletrônica Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 07, abr./1988. Disponível em: <<http://paranaeleitoral.gov.br>>. Acesso em 26 maio 2007.

¹⁶⁷ É oportuno ressaltar que, em se tratando de juízes que integram a Suprema Corte americana, uma vez escolhidos pelo Presidente só deixam o sodalício em caso de morte, renúncia, aposentadoria ou *impeachment*.

¹⁶⁸ Cf. NEVES, Helena Telino. O referendo de revogação de mandato (*recall*). *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, p. 18-19. O magistério de Maria Benedita Malaquias Urbano (1998, p. 81) enfatiza a origem política desse instrumento de participação popular sobre as decisões judiciárias: “Este mecanismo está indissociavelmente ligado ao nome do presidente Roosevelt, que, em 1912, precisamente durante a campanha para a presidência, preconizou a sua utilização. Ele viria a conhecer, no entanto, uma consagração e um uso ainda mais modesto que o *recall* dos representantes.” Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo: Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

¹⁶⁹ No panorama latino-americano, à semelhança com o *recall*, surge o *referendo revocatório* para os cargos públicos providos pelo voto popular, tal como se verifica na padronagem constitucional da República da Venezuela (art. 72).

¹⁷⁰ CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

¹⁷¹ É o que dá conta Thomas E. Cronin (1999, p. 125): “Fifteen states, the District of Columbia, Guam, and the Virgin Islands provide for recall of elected officials, and at least thirty-six states permit the recall of various local officials.” Cf. CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: The politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Um balanço da experiência norte-americana do *recall* não parece confirmar as vistas extremadas nem de seus entusiastas nem de seus opositores. As grandes esperanças alimentadas pelos seus adeptos não se concretizaram na prática, mas, em compensação, as perspectivas negras entrevistas pelos seus adversários também não se transformaram em realidade. Tem sido observadas, mesmo, uma tendência conservadora e certa prudência no manejo dessa arma.¹⁷²

Several state legislators have been recalled, including two in California in 1913, two in Idaho in 1971, two in Michigan in 1983, and one in Oregon in 1988. About forty recalls have been mounted to oust state officials in California, but all except two have failed for lack of signatures. Recall drives against governors have been mounted in recent years but failed to obtain adequate signatures in California, Louisiana, and Michigan.

In Arizona, the recall campaign against Governor Evan Mecham in 1987 obtained far more than the needed signatures and forced the close scrutiny of Mecham that led to his impeachment by the legislature. Had he not been impeached, convicted, and replaced by the legislature, he would probably have been successfully recalled in a May 1988 special election.¹⁷³

O episódio mais recente no cenário norte-americano em se tratando de revogação de mandato de governador, data de 07 de outubro de 2003, quando no Estado da Califórnia, foi convocado o *recall election* para destituir o governador Gray Davis, democrata, envolvido em escândalos de corrupção, e promover nova eleição, na qual sagrou-se vencedor o ator Arnold Schwarzeneger sob a legenda republicana, atualmente no exercício do segundo mandato, em eleição estudada pela professora Helena Telino Neves em seu relatório de mestrado intitulado “O referendo de revogação de mandato (recall)”:

A cédula eleitoral era dividida em duas partes: na primeira, os cidadãos eram chamados a decidir se destituíam ou não o governador e na segunda, escolhiam qual candidato da lista iria substituí-lo. A resposta da primeira pergunta não vinculava aquela dada na segunda - os eleitores podiam votar pela não destituição do governador e ainda assim indicar um candidato para a hipótese de ele ser substituído.”¹⁷⁴

Na cena doméstica, trazemos à colação as lições de Nelson Sampaio (1950, p. 340) quando da análise do *recall* em face da Carta Política de 1946, cuja conclusão apontava para a incompatibilidade do instituto com o ordenamento jurídico brasileiro, por duas razões singulares: uma, porque a Constituição estabelecia prazos fixos para os mandatos, e duas,

¹⁷² Cf. SAMPAIO, Nelson de Souza. O “recall” no direito brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, p. 335-342, mar.1950, p. 339.

¹⁷³ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: The politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 127. Trata-se de levantamento estatístico contabilizado por Cronin desde o início da aplicação do instituto em meados do século XX até a década de 1990.

¹⁷⁴ Cf. NEVES, Helena Telino. O referendo de revogação de mandato (recall). *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, p. 14-15.

porque as hipóteses de perda de mandato eram taxativas na Constituição, devendo assim o instituto da revogação ser adotado por meio de reforma constitucional.

Ao final, propugnava a manutenção do conceito clássico de representação política, radicado na eleição de representantes do povo para a gestão dos negócios do Estado, vaticinando para o modo de votação mecânico para expressar o *ius suffragi*, como se observa no excerto a seguir transcrito:

Não será exagero de fantasia imaginar uma época em que o espírito público se avive e generalize entre quase todos os membros da sociedade e em que o progresso técnico dos meios de comunicação do pensamento [...] acarrete mudanças radicais no sistema eleitoral. Nesse tempo, talvez o eleitor nem precise ir aos postos eleitorais. De casa, pressionará, levemente, um dispositivo mecânico para exprimir suas preferências acerca de candidatos ou seus pontos de vista sobre qualquer consulta popular. Mas, sem olhos para ver tão longe, limitamo-nos ao presente, para concluir que ainda deve ser mantido o conceito clássico da representação política.¹⁷⁵

Pondera Nelson Sampaio que, eleito o candidato, nenhum vínculo legal o prenderia ao eleitorado¹⁷⁶, estando regido apenas pelos ditames da sua consciência. Nesse rumo de

¹⁷⁵ Cf. SAMPAIO, Nelson de Souza. O “recall” no direito brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, p. 335-342, mar.1950, p. 340. No mesmo pensamento de Sampaio, encontramos o vaticínio de Cláudio Lembo (1991, p. 35-36), cujo excerto, por guardar semelhança com o texto transcrito no corpo deste trabalho, é digno de registro: “Sem necessidade de excesso de imaginação, é concebível que, em futuro próximo, face aos avanços da informática, os cidadãos, a partir de seus domicílios, possam responder – ou participar – sobre negócios de Estado, oferecendo as vontades individuais por intermédio de mero toque de dedos em um teclado. [...] Esta hipótese, uma vez confirmada, reconduzirá a sociedade, integralmente, ao ideal grego de democracia direta, devolvendo, assim, por inteiro aos modernos a liberdade dos antigos”. Cf. LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 35-36;

¹⁷⁶ Essa é a idéia de *mandato livre ou representativo*, segundo a qual a atuação dos eleitos não está condicionada à ingerência de um ciclo de eleitores, como leciona Walter Costa Porto: “Entende-se como um mandato concedido pela nação inteira – e não por circunscrições localizadas – ao corpo legislativo em seu conjunto.” Cf. COSTA PORTO, Walter. *Dicionário do voto*, p. 279. A formulação desse tipo de mandato político é tributada ao abade Siyéès (1748-1836) que primou pelo pertencimento do mandato à nação e pela liberdade de deliberação do eleito conforme a própria consciência, em prol dos interesses maiores da nação. Cf. SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. 4. ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2001. Sob tal ordem de idéias, importa destacar que, ao contrário do modelo representativo, o *mandato imperativo* encerra a possibilidade de que instruções obrigatórias sejam impostas pelos eleitores a seus eleitos --, idéia que rebaixaria o representante a um papel mecânico -- impugnada com veemência por Edmund Burke (1729-1797), em célebre discurso proferido em Bristol, reproduzido por Walter Costa Porto: “Certamente, a felicidade e a glória de um representante devem consistir em viver na união mais estrita, a correspondência mais íntima e uma comunicação sem reservas com seus eleitores. [...] Mas sua opinião imparcial, seu juízo maduro e sua consciência ilustrada não deve sacrificá-lo a vós, a nenhum homem, nem a grupo de homens...”. Cf. COSTA PORTO, Walter. *Mandato imperativo*. Dicionário do voto, p. 279. Essa transição do *mandato imperativo* para o *mandato representativo* se explica nas lições de Bernardo Bátiz Vázquez (1999, p. 106): “Durante la Edad Media y posteriormente, hasta los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, prevaleció lo que se llamó el *mandato imperativo* para los representantes; esto es, que los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar. Los diputados a los Estados Generales, en especial los del Estado llano, llegaban a París de todos los rincones de Francia con sus *cahiers*, en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las parroquias. Pero el torbellino de los acontecimientos hizo que muy pronto los representantes dejaran a un lado esas instrucciones y ante la inminencia de los peligros y la velocidad que tomaron las incidencias políticas, asumieron la representación con un sentido diferente y a partir del

idéias, os desvios e as infrações no cumprimento do mandato deveriam ser processados por meio de *impeachment* (para membros do poder executivo) e de sanções aplicadas pelos pares ou pelo poder judiciário (para membros do poder legislativo). Caso as condutas perpetradas não atingissem tal gravidade, defendia que o eleitorado aguardasse as próximas eleições para corrigir o seu erro.

Por certo, essa figura não é merecedora apenas de críticas, estando-lhe associadas algumas vantagens, como revela Thomas E. Cronin (1999, p. 133-135), em percuciente estudo a esse respeito, reuniu em seis argumentos principais as virtudes do manejo do *recall*:

- 1º) assegura uma responsabilidade política contínua, permitindo aos eleitores destituírem um agente público incompetente, desonesto e irresponsável antes da eleição seguinte;
- 2º) auxilia a eliminar a influência indevida de interesses escusos, desenvolvendo no eleito o hábito de prestar contas aos seus constituintes e não aos doadores de sua campanha;
- 3º) permite que os funcionários eleitos permaneçam por longos períodos, aumentando sua eficiência;
- 4º) concede ao cidadão mediano um motivo para manter-se informado sobre os assuntos públicos durante o período não-eleitoral;
- 5º) oferece um mecanismo de segurança para conter e gerenciar conflitos políticos;
- 6º) constitui uma alternativa racional ao *impeachment*.

juramento del Juego de Pelota, se consideraron a si mismos como representantes de toda Francia y no sólo de las villas o regiones de donde provenían. La nueva forma de mandato representativo, contrapuesto al mandato imperativo, se plasmó muy pronto en la *Constitución*, que prohibió tanto las instrucciones a los diputados, como la revocación del mandato.” Cf. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*. México: Oxford University Press, 1999. Em qualificado ensaio intitulado ‘O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus’, Gerhard Leibholz (1959, p. 79) teceu o seguinte magistério acerca da liberdade de tomada de decisão do *corp législatif* numa democracia que se conduz por meio de representantes: “Numa tal democracia os deputados não devem sofrer perante o povo uma *capitis diminutio* por influência decisiva de grupos de eleitores ou de outras organizações, sobre suas decisões. A liberdade da decisão pertence, diretamente, à essência do sistema representativo parlamentar. Somente em consequência disto encontra-se, desde a Revolução Francesa até a Constituição de Bonn, em todas as Constituições escritas, o axioma fundamental de que os deputados não estão sujeitos a ordens e instruções. Este axioma, ventilado na literatura das mais variadas direções, tem como base a exata idéia de que um deputado privado do seu poder da decisão, dependente da vontade de um mandante, seria degradado a um mensageiro e, com isto, despojado do seu próprio valor e do seu caráter representativo.” Cf. LEIBHOLZ, Gerhard. O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus. *Revista Forense*, v. 183, mai/jun. 1959. Nesse compasso, o cenário político do século XVIII descortinou verdadeiro banimento do mandato imperativo, a partir da Constituição francesa de 1791, que dispôs, em seu Título III, cap. I, seção 3, art. 7: “Os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular mas da nação inteira”. Seguem igual prescrição as Cartas Políticas da Espanha, Romênia e Alemanha. Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, p. 13-14.

Pelo exposto até aqui, o mecanismo de revogação individual de mandato opera da mesma maneira, independente da maior ou menor gravidade da atuação do eleito, como não permite a investigação da verdade ou mesmo do mérito da conduta desabonadora que justifique a falta de correspondência aos desejos do corpo eleitoral, ou seja, no que interessa ao presente trabalho, o *recall* não permite descortinar qual o tipo de responsabilização está em curso.

Dessa forma, nossa posição pende para a utilização parcimoniosa do instituto, com o fito de equilibrar vantagens e desvantagens e controlar com prudência¹⁷⁷ o exercício do poder político, posto que, se de um lado não podemos negar ao instituto o corolário lógico do *direito de sufrágio*, uma vez que conjuga ao direito de escolha o direito de destituição, obrigando os eleitos a auscultar constantemente o sentimento dos que os elegeram e a prestar contas de sua atividade, de outro, o *recall* deixa o julgamento dos representantes ao talante do povo, sabidamente influenciável pela via midiática e econômica.

Outro mecanismo de responsabilização é o *impeachment*, usado no sistema de governo presidencial também para os chefes do Executivo em âmbito estadual. Impende aqui rememorarmos dois recentes episódios que marcaram a política norte-americana no ano de 2008: no primeiro, prevaleceu a renúncia ao cargo, em detrimento do processo de *impeachment* na esfera do executivo estadual e no segundo, o *impeachment* chegou a seu termo final.

O primeiro episódio se refere ao envolvimento do governador do Estado de Nova Iorque, o democrata Eliot Spitzer com uma rede de prostituição de luxo, culminando com a renúncia ao cargo, evitando assim um desgaste ainda maior com o processo de *impeachment*, sendo sucedido pelo vice, David Paterson¹⁷⁸.

O segundo trata do envolvimento do governador do Estado de Illinois, o democrata Rod Blagojevick em corrupção e em suposta tentativa de leiloar¹⁷⁹ o assento deixado vago por Barack Obama¹⁸⁰ no Senado, em troca de contribuições de campanha milionárias e cargos

¹⁷⁷ Veja a esse respeito a recomendação de Thomas E. Cronin (1999, p. 135) no mesmo sentido: “A prudent use of the recall requires that the number of signatures be sufficiently high to protect elected officials from the irritation of fringe groups or mere partisan opposition. Since 25 percent signature levels are common, the use of the recall is, like impeachment, looked upon as a last resort.”

¹⁷⁸ A renúncia já era aguardada por 70% dos nova-iorquinos ante à possibilidade de instauração de processo de *impeachment* pela oposição republicana no Estado, tornando a saída de Spitzer inevitável.

¹⁷⁹ Em caso de morte ou renúncia de um senador, é o governador do Estado, segundo a liturgia política ianque, quem tem a prerrogativa de escolher o sucessor para a vaga deixada no Senado.

¹⁸⁰ Não só a vaga deixada por Barack Obama, mas também o assento deixado pela senadora Hilary Clinton indicada por ele para o Departamento de Estado, foi objeto de disputa. Cogitou-se que o governador de Nova Iorque, David Paterson, o sucessor de Eliot Spitzer, indicaria Caroline Kennedy, filha de JFK, para ocupar o posto que já fora de seu tio, Robert Kennedy. A representante daquele clã político se retirou da disputa,

futuros. A Assembléia Legislativa de Illinois aprovou no dia 15.12.2008, por unanimidade, o processamento do *impeachment* de Blagojevich. Cogitou-se de renúncia do acusado, o que não se verificou. Em 29.01.2009, foi votado o *impeachment* de Rod Blagojevich, o primeiro da história de Illinois, decidido por unanimidade -- 59 votos. Concretamente, Blagojevich foi o primeiro governador norte-americano, em mais de 20 anos, a ser removido do cargo por meio de julgamento político.

3.2 Modelo norte-americano

O modelo ianque desenhado pela Constituição norte-americana de 1787, criou o Estado federal e o governo republicano presidencial¹⁸¹, consignando no artigo II, seção IV que o Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos poderão ser destituídos de seus cargos se acusados e considerados culpados de traição, concussão ou outros delitos e faltas graves, havendo se falar em procedimentos especiais para o julgamento pelo congresso da responsabilidade política dos principais titulares da função executiva¹⁸².

O Executivo presidencial é diretamente responsável perante o eleitorado, não só porque depende do sufrágio popular no sistema eleitoral, mas, em decorrência natural do sistema de freios e contrapesos: é o Presidente tão-só quem assume a chefia e a responsabilidade pelo Executivo, quem presta o juramento solene de exercer fielmente o

alegando “motivos pessoais”, e o governador David Paterson indicou a deputada Kirsten Gillibrand para a vaga deixada por Hillary Clinton.

¹⁸¹ Oportuno distinguir nesse particular que o sistema presidencial norte-americano utiliza o termo *gabinete* para se referir tão-somente à reunião de chefes de departamentos incumbidos da gestão administrativa de diversas pastas, que buscam oferecer um parecer consultivo sobre determinada matéria. Confira a seguir o magistério de Rodrigo Borja (2003, p. 1125): “En el sistema gubernativo norteamericano, que es un régimen presidencila puro, no hay *gabinete* como órgano creado y regulado por la Constitución. Existen, por supuesto, varios jefes de departamento que tienen a su cargo la gestión administrativa en sus diferentes ramas. Estos funcionarios son comparables a los ministros europeos. Pero su reunión no configura un nuevo órgano estatal. Lo que suele llamarse ‘gabinete’ dentro del sistema norteamericano -- y también en otros sistemas presidenciales -- es simplemente la congregación de los secretarios del presidente, convocados para dar su opinión sobre las materias que éste ha juzgado conveniente consultarles. [...] La reunión de los jefes de departamento, acostumbrada en los Estados Unidos desde los tiempos de Washington, en nada se parece a lo que en Europa se entiende por ‘gabinete’. Tal reunión forma simplemente una entidad consultiva, del presidente de la República, cuyo parecer puede o no ser aceptado por éste, quien es el responsable de la gestión político-administrativa del Estado.” O uso do termo gabinete na acepção de chefes de departamentos ou ministérios podemos perceber no texto de Charles Heines (1922, p. 200): “The peculiar theory adopted in the United States has prevented this arrangement, with the result that with the exception of the reading of the annual message to Congress by the President, the President and his cabinet officers cannot visit ad participate in the proceedings of Congress and can only deal with the legislative body in an indirect way by appearing before committees, by sending communications or by trying to influence Congress through the press or by patronage and other roundabout methods.” Cf. HEINES, Charles Grove. Ministerial Responsibility versus the separation of powers. In *The American Political Science Review*, v. 16, n. 2, maio, 1922, p. 194-210.

cargo de Presidente dos Estados Unidos e dedicar o melhor de suas forças a preservar, proteger e defender a Constituição daquele país.¹⁸³ Entre nós não é diferente: o Presidente prestará o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a União, a integridade e a independência do Brasil.¹⁸⁴

Esses pontos em conjunto repercutem numa separação rígida entre Executivo e Legislativo, diferentemente da receita de governo parlamentar -- na qual o governo é designado pelo Chefe de Estado, e investido pelas Câmaras, representando os membros da assembléia de uma circunscrição eleitoral --, o Presidente representa a totalidade do eleitorado:

Our check and balance system assumes that the executive is responsible directly to the people. Somehow in times of great stress the nation as a whole does exert itself, and it tries to determine public policy by giving unusual attention to the election of a president. [...] But Congress, too, is directly responsible to the people, and it wishes to be on the ground floor also.¹⁸⁵

Destacamos, nesse particular o *impeachment* do Presidente da República, cujo processo se origina na Câmara dos Representantes, encarregada de levar a acusação perante o Senado, o qual atua como juiz e deve ser presidido pelo Presidente da Corte Suprema. A pena imposta ao culpado é a destituição do cargo, que pode ser cumulada com a inabilitação para desempenhar funções de confiança no governo.

¹⁸⁶Importa consignar que, diferentemente do *impeachment* à inglesa, o instituto em solo ianque se transformou num procedimento que resulta exclusivamente em consequências políticas, que, segundo a professora Gabriela Rocha (2006, p. 15), se deveu à sua inclusão no sistema norte-americano como uma das peças do mecanismo de freios e contrapesos.

Tal como verificado por Rodrigo Borja (2003, p. 1211), quanto às mais importantes instituições políticas em vigor no Estado moderno, também quanto ao *impeachment*, os antecedentes foram ingleses, a construção doutrinária foi francesa e a aplicação prática foi norte-americana, trazemos a casuística do *impeachment* na seara presidencial ocorrido em

¹⁸² MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 88.

¹⁸³ Ibidem, p. 87.

¹⁸⁴ Confirma o art. 78 da Constituição Federal a esse respeito.

¹⁸⁵ DYKSTRA, Clarence A. The Quest of Responsibility. *The American Political Science Review*, v. 33. n. 1. fev. 1939, p. 19.

¹⁸⁶ Sob o espectro criminal vigora tanto para o Presidente da República, nos Estados Unidos ou no Brasil, a irresponsabilidade penal relativa, na medida em que na vigência de seu mandato, o Presidente não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Cf. MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 74.

1972 -- o escândalo político conhecido como *Watergate* --, que culminou na renúncia do então Presidente Richard Nixon. Em revista às tentativas de manejo do instituto na cena política norte-americana, Rodrigo Borja (2003, p. 1210-1211) destacou a importância do princípio da responsabilidade política nesse regime democrático:

Fue célebre el caso de espionaje electrónico en los Estados Unidos conocido como Watergate, que costó la caída del presidente Richard Nixon. En él se pudo ver claramente el peso que el principio de la responsabilidad política tiene en un régimen democrático. El hecho ocurrió en 1972. Los dirigentes del Partido Demócrata habían arrendado salas de conferencias, oficinas, suites y habitaciones en el gigantesco hotel Watergate de la ciudad de Washington para dirigir desde allí la campaña presidencial de ese año, en que Nixon buscaba u reelección. Funcionarios de la Casa Blanca, muy ligados al presidente Nixon, y altos dirigentes del Partido Republicano habían ordenado una operación clandestina de colocación de escuchas electrónicas en los locales del hotel para obtener información completa sobre los planes de la campaña electoral demócrata. El descubrimiento de la operación, después de que Nixon ganó las elecciones, produjo un escándalo de colosales dimensiones en los Estados Unidos. La prensa fue la primera en denunciar el hecho. Los funcionarios de la Casa Blanca hicieron todas las manobras posibles para encubrirlo pero sus esfuerzos resultaron vanos. Se descubrieron las famosas cintas magnetofónicas con las grabaciones de la Casa Blanca que demostraban con plena evidencia el hecho delictuoso. La Corte Suprema de Justicia obligó a revelarlas. La irritación de la opinión pública fue enorme. Los diputados preparaban el impeachment del presidente. Y Nixon se vio obligado a renunciar a sus funciones en 1974 bajo la implacable presión de la opinión pública.¹⁸⁷

A toda evidência, a esterilidade do *impeachment* pareceu receber uma confirmação eloqüente no caso Watergate, na medida em que impellido pela opinião pública a agir quanto ao *impeachment* de Richard Nixon, o Congresso tardiamente autorizou o processamento da denúncia, tendo sido o julgamento obstado pelo pedido de renúncia do Presidente. Ficou demonstrada, na ocasião, a vitalidade da democracia americana coadjuvada por uma imprensa livre e independente que se incumbiu de dar notoriedade à questão e apontar à opinião pública a manobra presidencial que alicerçou a reeleição, e, de outro lado, a existência de um público atento aos acontecimentos políticos¹⁸⁸ e capaz de influir nesse processo. Temos, portanto, frustrado o manejo do *impeachment* nesse particular, uma vez que o processo de apuração da

¹⁸⁷ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Responsabilidad*. México: FCE, 2003.

¹⁸⁸ Em relação ao corpo eleitoral, pode-se apontar a falta de informação e de engajamento político, nas lições de Oliveira Vianna (1974, p. 158), como defeituosidade presente no processo eleitoral, como se verifica a seguir: “[...] as nossas elites dirigentes e parlamentares pensam candidamente ser possível instituir o regime democrático em nosso povo apenas pelo simples fato de - por um mandamento legislativo - estender o direito de sufrágio a todos os brasileiros. [...] O eleitor é sempre presumido como já formado e - sai do texto da Constituição já de pronto [...] completo e acabado. [...] Ao legislar entre nós em matéria política, toma-se unicamente como base este eleitor padrão, este eleitor “imaginado” - que é sempre um sócio ou um *doublé* do *citizen* britânico ou americano, e que presumimos já provido, por isto mesmo, de todos os atributos do *good citizenship* saxônio.”

responsabilidade do então Presidente não chegou a seu termo, tendo sido atropelado pela dinâmica dos fatos políticos.

Outro escândalo, que chegou aos bordos do processo de *impeachment*, foi narrado pela ex-deputada norte-americana Elizabeth Holtzman, acerca da possibilidade de manejo desse instituto para afastar o então Presidente dos Estados Unidos George W. Bush, logo após a revelação de que escutas telefônicas haviam sido feitas em residências de cidadãos norte-americanos em violação à Lei de Vigilância e Inteligência Externa (FISA):

Os criadores de nossa Constituição temiam que o Poder Executivo agisse sem nenhum controle e criaram o mecanismo de impeachment para proteger o país contra esse risco. Mas o impeachment e a perda do mandato não ocorrerão a menos que o povo dos EUA se convença de que são necessários, depois de uma investigação completa e imparcial dos fatos e leis relevantes. Essa investigação precisa começar já. [...] Mobilizar o país e o Congresso em apoio a investigações e ao impeachment do presidente Bush é uma tarefa essencial, que já começou, mas é necessário que o processo se intensifique e cresça.¹⁸⁹

A paisagem política norte-americana foi novamente bombardeada com mais um escândalo protagonizado pelo Presidente Bill Clinton e a estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky, que configurou como o segundo julgamento político na história dos Estados Unidos, após 1868, quando foi votado o *impeachment* contra o Presidente Andrew Johnson. A casuística integra os estudos de Rodrigo Borja (2003, p. 1211) no excerto a seguir:

En 1998 surgió un gran escándalo en torno al presidente Clinton por sus relaciones sexuales en las propias oficinas de la Casa Blanca con Mónica Lewinsky, empleada de la presidencia. El caso derivó en un juicio político contra el presidente bajo la acusación de perjurio y de obstrucción de la justicia presentada por la Cámara de Representantes ante el Senado. Se le imputaba haber mentido bajo juramento cuando negó ante el Gran Jurado sus relaciones sexuales con la joven empleada de la presidencia, aunque admitió haber mantenido una “relación impropia” con ella, y además haber interferido la acción de la justicia. Perco como los acusadores del Partido Republicano no pudieron reunir en el Senado los 67 votos necesarios para condenarlo, o sea las dos terceras partes de sus miembros, el 12 de febrero de 1999 resultó absuelto de culpabilidad.¹⁹⁰

Destacamos, na casuística apontada, que, em 05 de outubro daquele ano, os membros do partido republicano deram início na Câmara dos Representantes a um processo de *impeachment* contra o Presidente, culminando com o julgamento político no Senado, presidido pelo magistrado William Rehnquist da Suprema Corte Americana, todavia, como a

¹⁸⁹ Cf. HOLTZMAN, Elizabeth. O impeachment de George W. Bush. Trad. Paulo Migliacci. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2006. Disponível em: < www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1501200612.htm>. Acesso em: 29 dez. 2008.

¹⁹⁰ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Responsabilidad*. México: FCE, 2003.

acusação não alcançou a maioria de dois terços -- 67 -- para condenar Bill Clinton, este foi absolvido.

Em arremate, a responsabilização política no paradigma norte-americano retrata o uso freqüente do *impeachment* como mecanismo de controle dos atos da figura presidencial, o que reforça nossa confiança no postulado¹⁹¹ já enunciado no início do século XX: a criação de um governo responsável se faz ainda mais necessária no momento presente do que em qualquer outro da história da humanidade.

3.3 Modelo brasileiro

Adotando a receita-base de governo monárquico, a Constituição de 1824 em nosso Brasil-Império consagrou a regra “The King can do no wrong”, explicitada no artigo 99, daquela Carta nos seguintes termos: “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma”. Com o advento da República e a Constituição de 1891, tiveram assento constitucional as primeiras regras de responsabilização do chefe do Executivo no regime presidencial: “se a Câmara declarasse procedente a acusação, o Senado Federal processava e julgava o Presidente da República”¹⁹².

O aporte da Carta de 1934 consistiu na criação de um Tribunal Especial para processar e julgar o Presidente, e em 1946, 1967 e 1969, a disciplina para apuração da responsabilidade do Presidente da República permaneceu inalterada: “a Câmara dos Deputados declarava procedente a acusação e o julgamento cabia ao Senado Federal.”¹⁹³ Traçada essa breve linha no tempo para avaliarmos a responsabilidade política entre nós, desde o Brasil-Império até o momento presente, impende iniciarmos o estudo acerca dos regimes de governo parlamentar e presidencial aclimatados às peculiaridades políticas de nosso país, sob a égide republicana.

Vigorou o sistema de governo parlamentar no período compreendido entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, instituído com a Emenda Constitucional n. 04, de 02.09.1961, no qual o Poder Executivo foi exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de

¹⁹¹ “A responsible governmental establishment is more necessary today than at any time in human history, for much more is at stake than ever before. A paramount question which the world faces is whether responsibility can be achieved and maintained through the democratic process.” (DYKSTRA, 1939, p. 22)

¹⁹² Cf. CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 41.

¹⁹³ Cf. CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 41.

Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal, tendo como instrumento garantidor a *moção de desconfiança* processada perante a Câmara dos Deputados, contra o Conselho de Ministros, que deve ser discutida e votada, salvo circunstância excepcional regulada em lei, cinco dias depois de proposta, dependendo sua aprovação do voto da maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Novidadeira na cena política brasileira, a responsabilidade do Conselho de Ministros perante a Câmara dos Deputados pela política do Governo e pela administração federal, e a responsabilidade de cada Ministro de Estado, individualmente pelos atos praticados no exercício de suas funções. A sanção capital, como sói ocorrer no modelo de governo parlamentar, é a destituição coletiva decorrente da perda de confiança, uma vez verificada a impossibilidade de se manter o Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três Conselhos, o Presidente da República poderia dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições no prazo máximo de noventa dias, às quais poderiam se candidatar os parlamentares integrantes do Conselho dissolvido.

O contexto político que deu ensejo ao regime parlamentar entre nós é o do governo de João Goulart, que assumiu a presidência em 07 de setembro de 1961, seguido de Tancredo Neves, em 28 de setembro daquele mesmo ano, no cargo de Primeiro-Ministro, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros. A implantação do governo parlamentar foi manobrada pelo Congresso Nacional para “acalmar os ânimos” de setores do Exército arrefecidos pela proximidade de João Goulart (Vice-Presidente) com a potência comunista chinesa. Nas disposições transitórias da Constituição de 1946 (alterada pela EC n. 04/1961) estava consignada a realização de plebiscito para escolha do sistema de governo (parlamentar ou presidencial), cuja realização foi antecipada de 1965 para 1963, consagrando a vitória do regime presidencial sobre o mal fadado governo parlamentar.

Passados mais de vinte anos, a Carta de 1988 promulgada em 05 de outubro daquele ano, previu a realização de plebiscito para escolha do sistema de governo (parlamentar ou presidencial) e da forma de governo (república ou monarquia), como podemos observar no comparativo dos dispositivos transitórios das Cartas de 1946 e 1988, tabulados na página seguinte.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946 - Alterada pela Emenda Constitucional n. 04, de 02.09.1961	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	EMENDA CONSTITUCIONAL N. 02, DE 25.08.1992
Art 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial.	Art 2. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.	Artigo único. O plebiscito de que trata o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias realizar-se-á no dia 21 de abril de 1993. § 1º A forma e o sistema de governo definidos pelo plebiscito terão vigência em 1º de janeiro de 1995.

Os debates entre as frentes de opinião em 1993 repercutiram em manifestações de juristas e cientistas políticos de escol, integrantes das frentes parlamentares arregimentadas em defesa de suas posições ideológicas. Nesse contexto, destacamos, o magistério do professor Miguel Reale Junior, quanto à responsabilidade política como eixo do sistema parlamentar, hábil a refutar, entre nós, as dificuldades de mudança dos rumos políticos, o isolamento governativo do Presidente e a sensação de impunidade dos chefes do Executivo e membros do Legislativo:

[...] A Câmara e os partidos ao discutirem a aprovarem o nome do primeiro-ministro e o seu programa de governo fazem-se co-responsáveis com a obra governamental, o que leva a que o Parlamento assuma um novo perfil. [...] E se a Câmara não consegue formar uma maioria, ou mostre-se incapaz de apoiar por interesses escusos o programa de governo que aprovou, pode ela vir a ser dissolvida. Cada qual, Executivo e Câmara respondem por seus atos, e respondem com a perda do poder: o governo é destituído, a Câmara dissolvida. Esta dupla faceta da responsabilidade política, que pode tanto recair sobre o governo, primeiro-ministro e gabinete, como sobre a Câmara constitui, sem dúvida, a maior virtude do parlamentarismo.¹⁹⁴

Em nossa perspectiva, o mecanismo que, no sistema parlamentar, destitui o Primeiro-Ministro, se necessário, ou lhe dá suporte, se conveniente à governabilidade, e dissolve a Câmara, quando não alcançada a maioria, reúne sob o mesmo teto duas variáveis que convivem bem noutras latitudes, contudo, não se compatibilizam no cenário político brasileiro.

Em primeiro lugar, porque não faz parte de nossa tradição democrática a possibilidade de dissolução do Parlamento e destituição do Chefe de Governo e seu Gabinete,

¹⁹⁴ REALE JUNIOR, Miguel. *Brasil/93: a hora do parlamentarismo!* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 28.

e a conseqüente composição de novo Gabinete sob a liderança de um novo dirigente em nova eleição. Por mais que advoguem os entusiastas desse regime que a queda do governo é um mecanismo próprio que permite o funcionamento da engrenagem parlamentar, a simples idéia de renovação de todo o governo ou do Parlamento nesses moldes, gera abrupta ruptura da orientação política e profunda insegurança num eleitorado imerso em quase dois séculos de governo presidencial.

Em segundo lugar, porque nossa experiência no processamento do *impeachment* em 1992 fortaleceu a idéia de aperfeiçoamento do regime em vigor, e o manejo dos instrumentos de responsabilização dos agentes políticos, com expressiva mobilização popular. Não sem razão, no plebiscito¹⁹⁵ de 21 de abril de 1993, a forma de governo republicana de contorno presidencial foi a opção escolhida pela maioria do eleitorado.

Antes de adentrarmos no modelo de governo presidencial à brasileira, urge advertirmos, prefacialmente, que a fórmula presidencial norte-americana configurada segundo um sistema bipartidarista com reeleição presidencial limitada a um período, quando transportada para a cena política latino-americana, repercutiu numa cópia degenerada do modelo original, eis que multipartidarista e entusiasta da reeleição sucessiva presidencial, desafiando o postulado da alternância no poder.

Sob tal estado de coisas, tomou forma na América ibérica¹⁹⁶ o fenômeno denominado *presidentismo*¹⁹⁷ ou *hiperpresidencialismo*¹⁹⁸, que responde por um dos fatores que

¹⁹⁵ O Ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional, de 18.02.1993, dispôs sobre o plebiscito que definiu a forma e o sistema de governo e regulamentou o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “Art. 1º Para a definição em plebiscito da forma (república ou monarquia constitucional) e do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), poderão ser registradas pela Mesa Diretora do Congresso Nacional três frentes parlamentares que representarão as diversas correntes de pensamento. Art. 2º Os órgãos diretivos das Frentes Parlamentares poderão ser integrados por Parlamentares em exercício nos Poderes Legislativos Federal, Estadual e Municipal.” Confira ainda a esse respeito, confira a Resolução TSE n. 19.075, de 03.05.1993, que trata do relatório geral para proclamação oficial do resultado que culminou com a aprovação da forma de governo (república) e do sistema de governo (presidencial).

¹⁹⁶ Em minucioso trabalho intitulado “A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada”, o professor Luís Gustavo Mello Grohmann (2001, p. 75) ressalta que a maioria dos países de governo presidencial na América ibérica apresenta predomínio do Legislativo sobre os demais poderes, com importantes casos desviantes, que tais Brasil, Chile e México, onde há ou predomínio do Executivo ou conflito entre poderes.

¹⁹⁷ A esse respeito, destacamos o artigo do professor Sérgio Resende de Barros (2002, p. 1): “Tem recebido acolhida o termo *presidentismo*, que cunhei, para designar a degeneração do presidencialismo, no Brasil, pelo excesso de poder concentrado nas mãos do Presidente da República. Em verdade, não temos presidencialismo, mas sim *presidentismo*, pois – em virtude do exagero de poderes inseridos na competência do Executivo – não temos um “presidente da república”, mas uma “república do presidente”. Essa é uma das causas dos males que afligem o Estado brasileiro, repercutindo não só nas relações entre o Legislativo e o Executivo, mas envolvendo até o Judiciário. Sem dúvida, o desregramento das medidas provisórias muito contribuiu para agravar essa situação crítica. Daí, o motivo por que deve ser aplaudida a Emenda Constitucional n. 32, de 11 set. 2001, que finalmente veio a regulamentar as medidas provisórias, impondo as adaptações necessárias à prática desses atos legislativos por um sistema de governo não-parlamentarista.” Cf.

retroalimentam¹⁹⁹ a onda febril de reeleição presidencial na América Latina. Em reforço ao modelo de *presidentismo*, destacamos o clássico magistério de Borges de Medeiros, que precisa a personificação do poder na figura do chefe do Executivo entre nós, como observamos na passagem de sua obra “O poder moderador na república presidencial” transcrita a seguir:

O Brasil não constituía uma exceção no mapa político sul-americano. O seu presidencialismo, sem freios nem contrapesos eficientes, já em seus primeiros dias, degenerara em um regime de governo unipessoal e ditatorial. Ninguém, que examine sem preconceito o passado nacional, deixará de reconhecer quanto contribuiu essa degenerescência progressiva do governo presidencial para os erros e crises, que vem atormentado a República durante os seus 44 anos de existência, a mór parte deles transcorridos sob ditaduras **legais e extra-legais**.²⁰⁰

O quadro comparativo formatado na página seguinte, segundo as funções atribuídas ao Chefe do Executivo em nosso sistema presidencial fornece pequena mostra do agigantamento da figura presidencial brasileira, em detrimento do *status* honorífico quando do governo de Gabinete instalado entre nós em 1961. O quantitativo de incisos e o grau de comprometimento da atividade política cometida ao Executivo no Texto de 1988 intensifica ainda mais a nota presidencial do regime.

BARROS, Sérgio Resende de. Regulamentação das medidas provisórias. *Mundo Jurídico*. 22 jun 2002. Disponível em: <www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 29 set 2009.

¹⁹⁸ Esta terminologia é utilizada pelo professor Daniel Zovatto (2009) para cuidar da concentração excessiva de poderes no executivo, considerando que “el hiperpresidencialismo está en el código genético de la América Latina”. Cf. ZOVATTO, Daniel. Paineil “A construção da cidadania e a renovação de mandatos”. In: *Seminário Latino-Americano de Direito Eleitoral Comparado*. Belém, out. 2009.

¹⁹⁹ No magistério de Daniel Zovatto (2009) são quatro os fatores que retroalimentam o fenômeno da reeleição na casuística política da América ibérica: 1) A excessiva concentração de poderes no Executivo; 2) O efeito cascata da proeminência do executivo nas esferas federal, estadual e municipal; 3) A desigualdade de chances na disputa com candidato-presidente detentor de elevado índice de popularidade; 4) A utilização de programas sociais para manter o clientelismo entre cidadão e governante. Cf. ZOVATTO, Daniel. Paineil “A construção da cidadania e a renovação de mandatos”. In: *Seminário Latino-Americano de Direito Eleitoral Comparado*. Belém, out. 2009.

²⁰⁰ BORGES DE MEDEIROS, Antônio A. *O Poder Moderador na república presidencial*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p. 59.

QUADRO COMPARATIVO DAS ATRIBUIÇÕES COMETIDAS AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO SISTEMA PARLAMENTAR E NO SISTEMA PRESIDENCIAL EM VIGOR: O AGIGANTAMENTO DA FIGURA PRESIDENCIAL BRASILEIRA

CONSTITUIÇÃO DE 1988

CONSTITUIÇÃO DE 1946

Alterada pela Emenda Constitucional
n. 04, de 02.09.1961

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 - a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- X - decretar e executar a intervenção federal;
- XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
- XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;
- XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)
- XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;
- XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;
- XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;
- XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;
- XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;
- XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida

Art 3º Compete ao Presidente da República:

- I - nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais Ministros de Estado, e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança;
- II - presidir as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente;
- III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;
- IV - vetar, nos termos da Constituição, os projetos de lei, considerando-se aprovados os que obtiverem o voto de três quintos dos deputados e senadores presentes, em sessão conjunta das duas Câmaras;
- V - representar a Nação perante os Estados estrangeiros;
- VI - celebrar tratados e convenções internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional;
- VII - declarar a guerra depois de autorizado pelo Congresso Nacional ou sem essa autorização, no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas;
- VIII - fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional;
- IX - permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do País, ou por motivo de guerra, nêles permaneçam temporariamente;
- X - exercer, através do Presidente do Conselho de Ministros, o comando das Forças Armadas;
- XI - autorizar brasileiros a aceitarem pensão emprego ou comissão de governo estrangeiro;
- XII - apresentar mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País;
- XIII - conceder indultos, comutar penas, com a audiência dos órgãos instituídos em lei;
- XIV - prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição, os

no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;
 XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;
 XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;
 XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
 XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;
 XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
 XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;
 XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;
 XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.
 Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

cargos públicos federais;
 XV - outorgar condecorações ou outras distinções honoríficas a estrangeiros, concedidas na forma da lei;
 XVI - nomear, com aprovação do Senado Federal, e exonerar, por indicação do Presidente do Conselho, o Prefeito do Distrito Federal, bem como nomear e exonerar os membros do Conselho de Economia (art. 205, § 1º).
 Art 4º O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos crimes funcionais.

3.1 Responsabilidade política do Poder Executivo

É sabido que o sistema presidencial praticado entre nós, calcado no modelo de coalizão²⁰¹, reflete o agigantamento da figura do Chefe do Executivo, dado o amplo rol de iniciativas legislativas próprias, notadamente a edição de medida provisória, aos moldes do

²⁰¹ Trata-se de fenômeno identificado na ciência política como “presidencialismo de coalizão”, no qual a base de apoio presidencial é construída a partir da concessão de postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em contrapartida, fornecem os votos necessários para aprovar a agenda no legislativo. Em estudo sobre os governos de coalizão no sistema presidencial, Fabiano Santos (2006, p. 225) nos brinda com o quadro latino-americano, destacando o caso brasileiro: “enquanto o Brasil navega preferencialmente entre coalizões com maiorias amplas e alguns poucos experimentos minoritários (caso isolado do governo Collor), os presidentes chilenos não montaram governos minoritários, oscilando entre maioria estrita e maioria ampla, sendo também rara esta experiência na Bolívia.” Cf. SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Merecem ainda destaque os estudos de Fernando Limongi e Lúcio Rennó, pela referência conceitual e empírica. Cf. LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006; Cf. RENNÓ, Lucio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? I In :AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

decreti legi italiano²⁰², que configurou a matriz espanhola²⁰³ das *disposiciones legislativas provisionales*. Ainda que se trate de espécie legislativa prevista apenas na Constituição Federal de 1988, podemos verificar que no histórico das Constituições brasileiras, surgiu a partir da Carta Polaca de 1937 a previsão de competência legislativa deferida ao Presidente da República para, no art. 74, alínea *b*, expedir decretos-leis, todavia, era necessário prévia autorização do Parlamento. Nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, entretanto, poderia o Presidente expedir-los, desde que não se tratasse

²⁰² É a medida provisória um ranço do parlamentarismo italiano, como analisou o senador Marco Maciel (1993, p. 104) no debate acerca dos modelos de governo presidencial e parlamentar, em trecho a seguir reproduzido: “não vejo na Constituição nenhum mecanismo parlamentarista. Salvo um, talvez, e seria a exceção para confirmar a regra, que é o instituto da *medida provisória*. Mas este decorreu [...] de uma composição para, de alguma maneira, preservar o instituto do decreto-lei, visto que se reconhecia a necessidade de assegurar ao Executivo algum mecanismo de ação expedita, ágil. É um modelo transplantado da Constituição italiana.” Cf. MACIEL, Marco. Exposições e debates: Tema III Modelos de presidencialismo e parlamentarismo. In NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993. Basta compulsarmos a Constituição italiana de 1948, que pontua especificamente no art. 77, o *decreti legi*, para constatar a fonte que inspirou a medida provisória brasileira na Constituição de 1988. Dá conta citado artigo que o Governo detém a competência para editar o provimento provisório com força de lei, o qual deve no mesmo dia ser encaminhado para conversão às Câmaras, que, se estiverem em recesso, reunir-se-ão em cinco dias. Caso não convertida em lei dentro de sessenta dias da publicação, perde sua eficácia desde o início, podendo as Câmaras regular, mediante lei, as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos. Na lição de Pinto Ferreira (1992, p. 287), a legislação italiana sobre medidas provisórias tem sua origem na Lei nº 100, de 31 de janeiro de 1926, denominada *Lei Rocco*, que buscou traçar limites e precisar quando seria admissível a emanação de decretos-leis, como no caso de urgência de medidas de caráter financeiro e tributário, dentre outras. Cf. PINTO FERREIRA, Luís. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 3. São Paulo: Editora Saraiva, 1992, p. 287. A matriz italiana foi minuciosamente analisada pelo professor Sérgio Resende de Barros (2000), no ensaio “Medidas, provisórias?”, cujo excerto a seguir transcrevemos: “O perfil de tais provimentos provisórios, aos quais os italianos chamam *decreti-leggi*, está nitidamente definido nesse artigo, com os seguintes traços: 1º) São provimentos excepcionais e provisórios, porque dependem de necessidade e urgência extraordinárias. 2º) Devem no mesmo dia ser submetidos ao Parlamento que, mesmo se estiver dissolvido, será convocado extraordinariamente dentro do prazo de cinco dias, para o fim de apreciá-los. 3º) O objeto material dos provimentos não é determinado pela Constituição. 4º) Suas normas se aperfeiçoam definitivamente quando convertidas em lei. 5º) Perdem vigor *ex tunc* se não forem convertidas em lei em sessenta dias da publicação. 6º) As relações jurídicas baseadas nos provimentos não convertidos em lei são nulas *ab origine*, mas o Parlamento pode regulá-las de outra forma por lei. 7º) Finalmente, **o traço principal**: o Governo adota os provimentos provisórios sob sua responsabilidade política, de sorte que, se o Parlamento não os converte em lei, manifesta desconfiança, que pode implicar a queda do Gabinete.” Cf. BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias? *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 53, p. 67-82, jun. 2000.

²⁰³ Na forma da Constituição espanhola de 1978, a competência para expedir *disposiciones legislativas provisionales* é do Governo, que tomará a forma de decreto, devendo ser observados os pressupostos de urgência, necessidade e caso extraordinário, bem próximo da matriz italiana que exige a presença de caso extraordinário, necessidade e urgência. No processo legislativo previsto no art. 86 encontramos uma limitação material expressa do Constituinte espanhol em proibir que sejam objeto de *disposiciones legislativas provisionales* matérias que afetem o ordenamento das instituições básicas do Estado, dos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos, o regime das Comunidades Autônomas e do direito geral eleitoral. Ainda que não se enquadre nos modelos italiano e espanhol, não devemos olvidar que a Constituição Francesa de 1958 -- a Constituição da V República --, autorizou a delegação pelo nome de *ordonnance*, como prescreve o art. 38: “O Governo pode, para a execução de seu programa, solicitar ao Parlamento a autorização de expedir por ordenações, durante um prazo limitado, medidas que normalmente são do domínio da lei. As ordenações são aprovadas em Conselho de Ministros, precedendo parecer do Conselho de Estado. Elas entram em vigor em virtude de sua publicação, mas caducarão se o projeto de lei de ratificação não for apresentado antes da data fixada pela lei de habilitação. Expirado o prazo mencionado na primeira alínea do presente artigo, as ordenações somente podem se modificadas pela lei nas matérias que são do domínio legislativo.”

do rol de matérias defesas. Outra abertura conferida ao Presidente da República para expedir decretos-leis trata-se das hipóteses de organização do Governo e da Administração Federal, do Comando Supremo e da organização das Forças Armadas.

Verificamos, após incursão pela Constituição de 1946, em quadro comparativo citado, que não havia registro de tal atribuição ao Presidente da República, cujo retorno ao Texto Fundamental se operou em 1967, com algumas nuances, dentre as quais a inserção de pressupostos de admissibilidade alternativos para edição desta espécie normativa, de cuja observância o chefe do Poder Executivo não poderia se esquivar: a urgência ou o interesse público relevante. Eis como o regime militar adaptou o decreto-lei parlamentar²⁰⁴ ao sistema de governo presidencial: de modo contrário à Constituição de 1937, as matérias autorizadas eram predefinidas, ou seja, apenas as relacionadas à segurança nacional ou finanças públicas, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos poderiam ser objeto de decreto-lei. Todavia, com o advento da Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969, a esse rol foram incluídas matérias alusivas às normas tributárias, à criação de cargos públicos e à fixação de vencimentos. Segundo o processo legislativo original, uma vez expedido pelo Presidente da República, o decreto-lei deveria ser submetido ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de sessenta dias, não podendo emendá-lo, podendo ser aprovado por decurso de prazo. Somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, que foi aprimorada a forma de aprovação do decreto-lei, com a previsão de inclusão automática do projeto na ordem do dia nas dez sessões subseqüentes, em regime de urgência, na hipótese de inércia das Casas Legislativas o projeto fosse definitivamente aprovado.

A sistemática legislativa da medida provisória adotada na Constituição em vigor foi alterada com a Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, para consignar que uma vez editada, a medida permanecerá em vigor pelo prazo de 60 dias e será submetida,

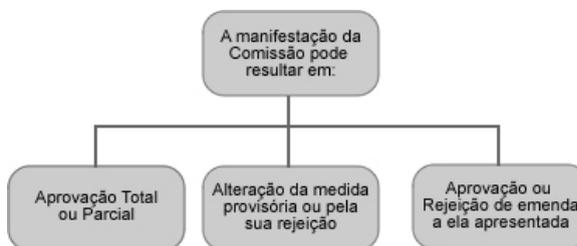
²⁰⁴ A toda evidência, o *decreto-lei* está amalgamado ao governo parlamentar, na medida em que esta fórmula política se sustenta na identidade – de programa e de ação – entre a maioria parlamentar e o *premier* por ela apoiado. No governo presidencial, contudo, esse mecanismo transmutado, entre nós, em *medida provisória* não funciona satisfatoriamente, uma vez que inexistente tal identidade política entre o Executivo e o Legislativo, transformando a prática extraordinária dessa competência legislativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com nefasto comprometimento do postulado constitucional da separação dos poderes. Esclarece o professor Sérgio Resende de Barros (2000), a respeito do desenho conferido ao decreto-lei mascarado pela medida provisória na Constituinte de 1986: “Naquela premência constituinte, a solução foi simplista: retornar à origem – ao artigo 77 da Constituição italiana – tomando-o com toda a fidelidade, como que o traduzindo, sem emendá-lo com traços que lembrassem o decreto-lei, também dele nascido. Resultado: o soneto sem as emendas ficou pior que o soneto emendado, porque tais adaptações são necessárias por decorrência do **sistema de governo**, independentemente do **regime político**. Necessidade, que o anterior regime autoritário não esqueceu, mas que o novo regime democrático desconheceu.” Cf. BARROS, Sérgio

imediatamente ao Poder Legislativo, para apreciação, nos termos do art. 62. Havendo convocação extraordinária, o prazo constitucional das medidas provisórias não ficará suspenso durante os trabalhos legislativos, em face da nova redação do § 8º do art. 57. Caso a medida provisória seja editada durante o período de recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação, conforme o art. 18, parágrafo único, da Resolução nº 01/02 do Congresso Nacional.

Uma vez encaminhada à Câmara dos Deputados para apreciação, será composta uma comissão mista integrada por 12 senadores e deputados e de igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos e blocos parlamentares em cada Casa, que terá o prazo improrrogável de 14 dias, contados da publicação da medida provisória no diário oficial para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto ao aspecto constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito e de adequação financeira e orçamentária.

O parecer da comissão mista será encaminhado ao plenário da Câmara dos Deputados, e, uma vez aprovado, a medida provisória será enviada ao Senado, para discussão e votação. O plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar e por maioria simples, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância, nos termos do §5º, do art. 62 da Constituição Federal ou sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame do mérito.

Figura 4. Tramitação da Medida Provisória



Aprovada, a medida provisória será convertida em lei, devendo o Presidente do Senado Federal promulgá-la, remetendo ao Presidente da República, para publicação da lei de conversão. Em que pese o prazo de validade das medidas provisórias ter sido ampliado pela Emenda Constitucional n. 32 para 60 dias, caso não tenha sido apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência. Durante o regime de urgência constitucional, as demais deliberações da Casa Legislativa que estiver analisando a medida provisória ficarão sobrestadas, até que seja concluída a votação.

O regime de urgência constitucional para medidas provisórias poderá estender-se por 75 dias. Se não forem suficientes os 15 dias restantes de vigência da medida provisória, há a possibilidade de uma única reedição por novo prazo de 60 dias, que já se inicia sob o regime de urgência, a fim de que a medida tenha sua votação encerrada.

Por certo, a medida provisória, como importante instrumento legislativo à critério do Executivo²⁰⁵ tem o condão de moldar a agenda política do Estado²⁰⁶, dada a obstrução à votação de projetos importantes para o país no Parlamento, considerando a *relevância* e a *urgência*²⁰⁷ de sua tramitação. De fato, partindo do pressuposto de que as medidas provisórias

²⁰⁵ É importante aqui destacar as conclusões do professor Sérgio Resende de Barros (2000), a respeito da recorrente edição de medidas provisórias no regime presidencial doméstico, que conduzem ao fenômeno do *presidentismo*, entre nós: “Qualquer uma das opções acima – revogar o artigo 62 ou regulamentar as medidas provisórias para adaptá-las ao sistema de governo presidencial – contribuirá grandemente, se não decisivamente, para diminuir esse conflito. Mas, se não se decidir dentro dessa alternativa, talvez convenha adotar terceira solução, há muito esperada por muitos: converter o sistema de governo brasileiro em parlamentarismo. No parlamentarismo – autêntico – poderão as medidas provisórias ficar como estão, pois estarão perfeitamente ambientadas ao sistema de governo. Contudo, nesse **autêntico** está a dúvida. Essa terceira solução coloca de pronto a questão: é possível mudar o sistema de governo sem correr risco de golpe nas instituições? O desfecho não seria a descaracterização do próprio parlamentarismo pelo inveterado *presidentismo* brasileiro, resultando num ridículo “parlamentarismo presidentista”, semelhante ao que teve o Brasil após a renúncia de Jânio, na primeira fase do “governo” Goulart? Fica a dúvida, mas também a esperança de uma eficaz regulamentação das medidas provisórias, que deve ser deliberada e aplicada o mais brevemente possível. Ameaças tem havido, muitas. Até promessa de autolimitação já houve. Presentemente, parece se ultima a tramitação da regulamentação. Não venha, porém, uma regulamentação qualquer. O que se espera é norma política correta. Efetivamente, limpando a legislação de emergência do entulho do autoritarismo ou da prepotência do *presidentismo*. Tornando-a autenticamente legislação tão-só de emergência. Nada mais. Não utilizável a torto e a direito, como tem sido.”

²⁰⁶ Para uma excelente exposição a esse respeito, veja a tese de doutoramento de Simone Diniz, na área de ciência política, intitulada “Presidencialismo(s) e seus Efeitos no Processo Decisório”, sob a orientação do professor Fernando Limongi, defendida em 2005 na Universidade de São Paulo.

²⁰⁷ Uma análise comparativa entre Brasil e Argentina no tocante ao impacto dos mecanismos de urgência no regime presidencial é realizada em percuciente estudo de Rafael Cortez (2007, p. 591), dando conta do mecanismo equivalente à medida provisória no caso argentino -- decretos de necessidade e urgência -- DNU: “As regras de aprovação dos DNUs estabelecem que o Executivo (chefe de gabinete) deve submeter o decreto ao Congresso, que analisará seu mérito através de uma comissão bicameral. A comissão tem 10 dias para enviar o projeto à votação do plenário. O Poder Legislativo não tem capacidade de emendar os DNUs, a votação em plenário é para aprovação ou rejeição do decreto de forma integral. As possíveis modificações em matérias reguladas pelos DNUs são feitas por projetos de lei que seguem o ritual ordinário de aprovação. Contudo, a regulamentação em caso do não-cumprimento desse prazo não está prevista na Constituição. Assim, o que prevalece é a prática anterior à incorporação dos DNUs ao texto constitucional. Se o Congresso não se pronunciar nesse período, está implícita sua aprovação; trata-se de um mecanismo de aprovação tácita

editadas por um governo de maioria construída atendam, em tese, aos interesses da maioria parlamentar representada pelas lideranças, a sua edição freqüente sobre determinados assuntos, ou mesmo reedição, quando possível, serve à adequação, pelo Parlamento, da vontade do Executivo a um denominador comum que congregue a própria vontade parlamentar.

Nesse sentido, é ativado uma espécie de *alarme de incêndio*²⁰⁸ no intervalo entre a edição de uma medida provisória pelo Executivo e sua votação pelo Congresso, quando então o Parlamento poderá escutar as reverberações da medida provisória produzidas entre os grupos sociais os quais terão maior facilidade de vocalizarem suas reivindicações e de pressionarem por mudanças ou mesmo de rejeitarem os pontos que os tenham afetado negativamente. Em síntese, trata-se o *alarme de incêndio* “de um mecanismo de monitoramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição de um Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais”²⁰⁹. A falta de critérios objetivos²¹⁰ para os conceitos de relevância e

(Negretto, 2004). A Constituição argentina, diferentemente do caso brasileiro, não prevê nenhum monopólio de legislação para o Executivo em nenhuma área (art. 61)”. Cf. CORTEZ, Rafael de Paula Santos. O impacto dos mecanismos de urgência no sucesso presidencial. Uma análise do caso argentino à luz da experiência brasileira. In *Dados*, v. 50, n. 3, 2007, p. 579-609. Confirma ainda a dissertação de mestrado do mesmo autor, na área de ciência política, intitulada “As relações Executivo-Legislativo na Argentina à Luz da Experiência Brasileira”, sob a orientação do professor Fernando Limongi, defendida em 2005 na Universidade de São Paulo.

²⁰⁸ Trata-se de expressão largamente conhecida na ciência política, empregada, entre nós, por Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner no artigo “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle legislativo das Medidas Provisórias”. Nesse estudo, os pesquisadores apontam que a formação de governos de coalizão gera incentivos para que o Executivo produza medidas provisórias que atendam aos interesses das maiorias legislativas, concluindo: “[...] na nossa avaliação, nem todos os governos que tivemos desde 1989 podem ser considerados de coalizão ou igualmente coalescentes. A variação no grau de coalescência dos governos permite-nos explicar a variação nas taxas anuais de emissão de MPs originais e de reemissão de MPs com modificações em seus textos. Propomos, assim, que é possível entender as MPs como parte de um complexo e cambiável quadro de delegação dentro do presidencialismo brasileiro.” (AMORIM NETO & TAFNER, 2002, p. 7-8). Cf. AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle legislativo das Medidas Provisórias. In *Dados*, v. 45, n. 1, 2002, p. 5-38.

²⁰⁹ AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. *op.cit.*, p. 21.

²¹⁰ A respeito de balizamentos jurídicos para a aferição dos pressupostos de *urgência* e *relevância* das medidas provisórias, cumpre destacar o magistério de Sérgio Resende de Barros (2002, p. 5-6), enunciado a seguir: “Tem-se dito que a relevância e a urgência são pressupostos discricionários – não arbitrários, mas discricionários – a juízo do Presidente da República, não podendo ser objeto de exame por outros Poderes. Deve-se fazer a exata diferença entre discricionariedade e arbitrariedade, residente no fato de ser esta uma decisão tomada contra a lei ou fora dos parâmetros da ordem jurídica, ao passo que a discricionariedade configura uma opção tomada no espaço de uma liberdade de decidir e agir concedida e garantida pela ordem jurídica. Discricionariedade implica agir com liberdade de opção, decisão e ação, mas dentro de parâmetros jurídicos. Feita essa distinção, cabe perguntar: quais os parâmetros jurídicos que se podem estabelecer para pautar a discricionariedade do julgamento de relevância e urgência, pressuposto das medidas provisórias, e evitar que ele caia na arbitrariedade? Quanto à relevância, não fácil fixar algum parâmetro objetivo e, se não for possível fixá-lo, deve-se confiar no critério de prudência do Chefe do Poder Executivo. Mas, quanto à urgência, creio ter um parâmetro a propor, que é bastante objetivo e parece-me altamente aceitável. Sabemos que – segundo os quatro parágrafos artigo 64 – o Presidente da República pode solicitar REGIME DE

urgência²¹¹ reflete preocupação não-recente entre nós de conferir grande poder de agenda ao Presidente²¹², caindo por terra o postulado da limitação do poder pelo poder, celebrizado pelo Barão de La Brède e o postulado da limitação do Estado pelo Direito, tornando certo, portanto que a existência de normas que impeçam o poder de invadir, costumeiramente, determinadas esferas próprias de outro poder, é medida que se impõe entre nós. A questão foi destacada em âmbito acadêmico em brilhante tese de doutoramento²¹³ defendida pelo professor Marco Aurélio Sampaio no Largo de São Francisco:

Não somente tem a presidência o poder de dizer quando se inicia a discussão de mudança do *status quo* de determinadas matérias, como também o de dizer em que profundidade financeira isso pode ocorrer, tirando dos parlamentares possibilidades

URGÊNCIA para apreciação de projetos de sua iniciativa. Esse prazo é de noventa dias, sendo quarenta e cinco dias para cada casa do Congresso Nacional, devendo-se somar mais dez dias, caso tenha a Câmara dos Deputados de apreciar emendas vindas do Senado Federal. Portanto, ao todo, soma cem dias o prazo fixado constitucionalmente para o regime de urgência na apreciação de projetos de lei propostos pelo Chefe do Executivo. **Aí está o parâmetro da urgência**. Vale dizer: a urgência deve ser tal, que o ato legislativo não possa sequer ser elaborado mediante um projeto de lei proposto pelo Presidente da República em regime de urgência. Ou seja, tão premente seja a necessidade da legislação, que não seja possível esperar cem dias. Realmente, aí se tem uma real urgência. Nesta hipótese, atendido esse parâmetro, justifica-se a edição da medida provisória. Fora daí, sucede o óbvio: se não for tão urgente que se possa esperar cem ou mais dias, então deve o Presidente, em vez de editar medida provisória, enviar ao Congresso um projeto de lei, solicitando o regime de urgência previsto nos parágrafos do artigo 64.” Cf. BARROS, Sérgio Resende de. Regulamentação das medidas provisórias. In *Mundo Jurídico*. 22 jun 2002. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br. Acesso em 29 set 2009.

²¹¹ O nó-górdio a desatar diz respeito à verificação dos pressupostos de admissibilidade da medida provisória: relevância e urgência. Afigura-se relevante o interesse cuja não realização afete a ordem pública, tornando premente, indispensável e imediatamente necessária a medida provisória. Cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 81. Cf. SZKLAROWSKI, Leon Fredja. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 78. A urgência, a seu turno, indica as hipóteses em que o Estado é confrontado com situações extraordinárias, nas quais a utilização dos instrumentos ordinários de atuação implica a ação imediata do Poder Executivo que precisa reduzir, ao máximo, o tempo entre o ato executivo e sua entrada em vigor, de modo a evitar a causação de dano pelo retardamento. Nessa linha de raciocínio, parece-nos que, *a contrario sensu*, toda e qualquer medida capaz de se submeter aos prazos e procedimentos do processo legislativo ordinário ou abreviado (art. 64, §§ 1º e 2º) não pode caracterizar o caso de relevância e urgência, previsto no art. 62 da Constituição Federal. A rigor, os requisitos de relevância e urgência são verificados inicialmente pelo Presidente da República no momento da edição da medida provisória, e, posteriormente, pelo Congresso Nacional, em cada uma das Casas Legislativas, que poderá deixar de convertê-la em lei, por ausência dos pressupostos constitucionais. Adverte o professor Alexandre de Moraes que, excepcionalmente, quando presente desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar, por flagrante inobservância da urgência e relevância, poderá o Poder Judiciário adentrar à esfera discricionária do Presidente da República, a fim de garantir a supremacia constitucional e o devido processo legislativo. Cf. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 1116.

²¹² Destacamos o qualificado magistério de Maurizio Cotta (2007, p. 885-886) a respeito do papel do Executivo como programador do desenvolvimento do Estado, sujeito à ação fiscalizadora do Parlamento: “Na base destas novas formas de ação política, está a crescente responsabilidade do Governo no que se refere ao andamento da vida econômica, que fez dele, ao mesmo tempo, empresário igual aos outros, mediador nos conflitos sindicais e programador de todo o desenvolvimento da sociedade. O Parlamento, que limitasse a sua intervenção apenas à fase legislativa, deixaria escapar uma importantíssima parcela do processo político.”

²¹³ Referimo-nos à tese de doutoramento de Marco Aurélio Sampaio, sob a orientação do professor e ministro Ricardo Lewandowski -- “A medida provisória como ato de governo” --, defendida em 2004 e publicada em 2007 sob o título “A medida provisória no presidencialismo brasileiro”.

grandes de desnaturação da proposta do Executivo. A saída, se o consenso não se fizer, em respeito a determinado projeto de lei de iniciativa exclusiva enviado, mas com previsão de gasto pequena (em vista do que pretendiam os parlamentares), é também negociar: convencer o Presidente de que é necessário rever os termos do projeto, retirando-os enviando-o novamente, com maior previsão de gastos, o que, é hialino, envolve nova discussão de trocas e alianças políticas.²¹⁴

A nosso sentir, a ausência de critérios objetivos, que impliquem prudência e parcimônia do Poder Executivo e que possam limitar-lhe a discricionariedade, faz com que, na prática, o Congresso seja atropelado por iniciativas presidenciais exercidas de afogadilho estrategicamente²¹⁵. À vista de nosso sistema constitucional (§ 2º, do art. 64,) pedida a urgência ao projeto de iniciativa presidencial, acelera-se, necessariamente, o procedimento no Congresso, concedendo, a cada casa, o prazo de 45 dias para deliberação. Findo tal prazo, sem decisão da Casa, sobrestam-se todas as demais deliberações legislativas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado. A rigor, ou o Congresso delibera em 100 dias (45 em cada Casa, mais 10 dias de eventual revisão pela Câmara dos Deputados), nos termos do §3º, do art. 64, ou a pauta é trancada. De 100 dias, ou, ressalvadas as matérias que tenham prazo constitucional determinado para apreciação, não delibera sobre assunto nenhum.

Eis o repudiado trancamento da pauta legislativa, que impõe ao Parlamento a agenda presidencial, e cuja discussão foi alçada, recentemente, ao Supremo Tribunal Federal em sede mandamental (MS 27.931-1/DF) deflagrada por membros do Congresso Nacional em face de decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que formalizou, perante o Plenário daquela Casa, o entendimento no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas - previsto no §6º do art. 62 da Constituição Federal - só teria aplicação aos projetos de lei ordinária, restando, por conseguinte, afastados do sobrestamento, as propostas de emenda à Constituição, os projetos de leis complementares, decretos legislativos e resoluções, em sessões deliberativas ordinárias, destrancando, portanto, a pauta das sessões extraordinárias. O raciocínio é deveras, interessante e coeso, por reunir aspectos políticos e jurídicos que convergem para o destrancamento da pauta legislativa, como demonstrado no quadro argumentativo que elaboramos a seguir.

²¹⁴ Cf. SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 157.

²¹⁵ O embate da vez se sustenta nos projetos que regulamentam a exploração da camada do pré-sal com caráter de urgência, como se verifica no seguinte excerto da reportagem produzida pelo jornal Folha de São Paulo: “Pela manhã, o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), se reuniu com os principais líderes e ouviu que PMDB, PTB, PR E PP haviam mudado de posição e não defendem mais uma votação acelerada dos projetos. ‘Reconheço que errei e nós induzimos o presidente a pedir a urgência. Se ele quiser manter [a urgência], aceitarei a decisão dele. Mas acho que seria melhor para a Casa que fosse retirada’, afirmou o líder do PMDB na Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN)”. Cf. CABRAL, Maria Clara; ODILLA Fernanda. Lula pode rever urgência de regras do pré-sal. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 set. 2009, p. B8.

QUADRO ARGUMENTATIVO: MANDADO DE SEGURANÇA 27.931-1/DF

ARGUMENTAÇÃO²¹⁶ DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS -- IMPETRADO
1. ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA
<p>Então, volto a dizer: toda vez que há uma exceção, esta interpretação não pode ser ampliativa. Ao contrário. A interpretação é restritiva. Toda e qualquer exceção retirante de uma parcela de poder de um dos órgãos de Governo, de um dos órgãos de poder, para outro órgão de Governo, só pode ser interpretada restritivamente. Muito bem Então, registrado que há uma exceção, nós vamos ao art. 62 e lá verificamos o seguinte: que a medida provisória, se não examinada no prazo de 45 dias, sobresta todas as demais deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando a medida provisória. Mas, aí, surge uma pergunta: de que deliberação legislativa está tratando o texto constitucional? E eu, aqui, faço mais uma consideração genérica. A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto. A interpretação literal - para usar um vocábulo mais forte -é a mais pedestre das interpretações. Então, se eu ficar na interpretação literal, ‘todas as deliberações legislativas’, eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso o que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. [...] Então, em face dessas circunstâncias, a interpretação que se dá a essa expressão ‘todas as deliberações legislativas’ são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória, estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também digo eu, não há trancamento da pauta. Esta interpretação, como V. Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. [...] Por isso que, ao dar esta interpretação, o que quero significar é que as medidas provisórias evidentemente continuarão na pauta das sessões ordinárias, e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias, não trancarão a pauta das sessões extraordinárias”.</p>
2. ARGUMENTAÇÃO POLÍTICA
<p>Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações em face das medidas provisórias. Basta registrar que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou, ainda, outras vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta. Portanto, se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos, aqui, uma solução que vai nos permitir legislar. [...] A Constituinte de 1988 produziu um sistema de separação de Poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior, politicamente, do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenar o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa as suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.</p>

²¹⁶ Disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: www.stf.jus.br. Acesso em 01 out. 2009.

O quadro da página anterior parece-nos ofertar um claro caminho para a resolução do impasse entre Executivo e Legislativo, na medida em que a argumentação levantada pela Câmara dos Deputados concilia o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional com a interpretação do texto constitucional, eis que reconhecendo o trancamento de pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias, preserva, incólume, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento, como arrematou o Ministro Celso de Mello, relator da ação mandamental, na seguinte decisão:

Mais do que isso, a decisão em causa **teria** a virtude **de devolver**, à Câmara dos Deputados, **o poder de agenda**, que representa prerrogativa institucional **das mais** relevantes, **capaz de permitir**, a essa Casa do Parlamento brasileiro, **o poder** de selecionar e de apreciar, **de modo inteiramente autônomo**, as matérias que considere **revestidas** de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, **o que ensejará** – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (**e não** nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, **de uma pauta temática própria, sem prejuízo** da observância do bloqueio procedimental **a que se refere o § 6º** do art. 62 da Constituição, **considerada**, quanto a essa obstrução ritual, **a interpretação** que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.”

Impende advertir que, em nossa perspectiva, o trancamento da pauta política do Legislativo por medida provisória não dá margem à apuração de responsabilidade política do Chefe do Executivo por atentado contra o livre exercício do Poder Legislativo, conduta enumerada no inciso II do artigo 85 da Constituição Federal, e tipificada no art. 6º da Lei Federal n. 1079/50²¹⁷, em primeiro lugar porque o trancamento de pauta cuida de falha na engrenagem do próprio mecanismo constitucional de produção legislativa, que, por via

²¹⁷ Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

- 1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;
- 2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;
- 3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;
- 4 - permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;
- 5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;
- 6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;
- 7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;
- 8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

interpretativa, vai se ajustando às demais engrenagens do sistema político, em segundo lugar, porque a casuística não se amolda a qualquer dos tipos do art. 6º da citada lei.

O desenho político traçado até aqui dá conta de que a clássica teoria de *especialização* de funções, entre nós, tem passado longe da famigerada supremacia, da pujança e da robustez do Legislativo sobre os demais poderes, como preconizava Locke²¹⁸, na medida em que funções típicas do Parlamento se vêem esvaziadas²¹⁹ não só pelo Executivo, que legisla por meio de medida provisória, como também pelo Judiciário, que em franca postura ativista²²⁰, desafia a segurança jurídica²²¹, a despeito de concretizar direitos fundamentais.

Pois bem, feitos esses apontamentos, passemos ao trato da responsabilização²²² do Chefe do Executivo no sistema presidencial doméstico, dando seqüência ao posicionamento

²¹⁸ Cf. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994, capítulo XIII, p. 173-174. No mesmo sentido, colhemos as impressões do professor Bátiz Vázquez (1999, p. 27) acerca da proeminência do Legislativo sobre os demais poderes, no excerto seguinte: “El Poder Legislativo que radica en el Parlamento, dicta la voluntad nacional que se expresa en normas generales, abstractas e impersonales, mientras que los otros dos poderes no tienen esa facultad, o al menos no la tienen con la amplitud y significación del primero, y se ven constreñidos a sujetar sus decisiones – actos administrativos en el caso del ejecutivo o sentencias en el caso del judicial – al marco legislativo que les es proporcionado por el Poder Legislativo”. Cf. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*. México: Oxford University Press, 1999.

²¹⁹ Esse desequilíbrio do sistema de divisão ou especialização de poderes não se trata de fenômeno exclusivamente brasileiro, ao contrário, cuida de tema recorrente em nossa América ibérica, como dá conta o professor mexicano Bátiz Vázquez (1999, p. 111): “Ha sido un vicio que impide el funcionamiento cabal del sistema de división de poderes el que, en muchos estados, especialmente em Latinoamérica, el Poder Legislativo pierda su libertad ante el Ejecutivo y se convierta en un apéndice de éste, formalizador y legitimador de las decisiones ya tomadas fuera de su seno.”

²²⁰ O ativismo judicial, no magistério de Rogério Bastos Arantes (2004, p. 105) é um fenômeno relacionado à disposição dos integrantes do órgão judiciário e do Ministério Público de agir, tomar iniciativas e de chamar para si a responsabilidade pela implementação de direitos e pela solução dos grandes conflitos da sociedade. Cf. ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário: entre a Justiça e a Política*. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004. Merece destacarmos, nesse particular, que no período compreendido entre 2004 e 2008, o cenário político brasileiro foi marcado por sucessivas investidas do poder judiciário na esfera de atuação dos poderes legislativo e executivo, fazendo deslocar para as cortes de justiça brasileiras a pauta política do país. A ingerência do judiciário na esfera de atuação do legislativo retrata, entre nós, o fenômeno da *judicialização da política* ou *politização da justiça*. Para aprofundamento, confira nossos trabalhos “A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros”; “Ética da legalidade & Judicialização da política no estudo da vida pregressa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo”, “Jurisprudência constitucional em matéria eleitoral: o fenômeno da judicialização da política”, “A dimensão política da atuação das Cortes de Justiça brasileiras nos 20 anos da Constituição Federal” e “Estado de Direito X Ativismo Judicial: a segurança jurídica em xeque na formatação do quadro de candidaturas” – que oferecem um panorama do ativismo judicial em nosso país na seara político-eleitoral.

²²¹ Já vaticinava Carré de Malberg (tomo I, capítulo 3º, n. 246, p. 741) acerca da ingerência do judiciário na seara legislativa: “Se o juiz se desvia da aplicação da lei, cria ele mesmo o direito, usurpa o poder do legislador”. (Tradução nossa).

²²² Extraí-se da tese de Livre-Docência da professora Helita Barreira Custódio --*Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente* -- apresentada na Universidade de São Paulo, cuja primeira parte restou publicada no *Boletim de Direito Administrativo* -- especial feição da responsabilização política voltada para defesa do meio ambiente: “A noção da *responsabilidade política ambiental* integra a noção da própria responsabilidade política, que tem como fato gerador a transgressão de qualquer um dos deveres político-constitucionais,

prefacial neste trabalho, de que a responsabilidade política tangencia a esfera jurídica em seu espectro penal ou ainda “recebe uma conotação penal, como um crime praticado pelo agente contra a integridade da sociedade e dos cidadãos, sendo identificada na legislação e no cenário público como ‘crimes de responsabilidade’”²²³.

Em se tratando do Chefe do Executivo, a norma de regência é a Constituição Federal, que em seu artigo 85, arrola os crimes de responsabilidade²²⁴, cuja disciplina repousa ainda em dois diplomas legais: a Lei Federal n. 1079 de 10 de abril de 1950 e o Decreto-Lei n. 201 de 27 de fevereiro de 1967. Contudo, parece-nos pouco adequado tachar de “crime” essas transgressões de cunho político, posto que a prática de tais condutas implica sanções de natureza política, embora todas as Constituições anteriores a 1988 consagrem essa nomenclatura. Hospedamos, todavia, o entendimento de que “se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse a denominação de infrações políticas, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas”²²⁵, eis que ligada a uma conduta política praticada por autoridades políticas e julgada por órgão político.

Não é o propósito deste trabalho passar em revista a cada uma das condutas descritas nos textos normativos que conduzem à apuração das infrações de cunho político dos agentes públicos²²⁶ decorrente de “crime de responsabilidade”²²⁷, contudo, observamos que as

previstos nos princípios e nas normas constitucionais referentes à proteção ambiental, mediante sanções aplicáveis por autoridade política ou judiciária competente, por meio de processo político ou judicial, de acordo com as disposições constitucionais e legais integrantes do Direito Positivo.”

²²³ BITTENCOURT, Juliana Castilho. A responsabilidade política objetiva dos agentes políticos: um enfoque crítico às conseqüências de sua Inimputação no cenário político brasileiro. *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, p. 22.

²²⁴ Não se equivalem os termos “crime de responsabilidade” e “crime político”, este último afeito à segurança e à organização do Estado, embora o ordenamento jurídico brasileiro, ao contrário do italiano não o defina, conferindo tal tarefa à doutrina e à jurisprudência, como leciona o professor Antônio Carlos da Ponte (2008, p. 41): “Na doutrina, existem três teorias que buscam definir os crimes políticos: a objetiva, a subjetiva e objetivo-subjetiva. A teoria objetiva toma por base o interesse jurídico lesado ou ameaçado de lesão. Entende que o crime político é todo aquele que atinge o ordenamento político do país, isto é, que atenta contra a segurança e a organização do Estado. Os adeptos da teoria subjetiva, por outro lado, sustentam que crime político é aquele em que o agente é levado a praticá-lo por um ato de natureza política; consideram como elemento fundamental a intenção do agente. E, finalmente, a teoria objetivo-subjetiva, que defende a tese de que crime político é todo aquele que ofende um interesse político do Estado, um direito político do cidadão ou um crime comum determinado no todo ou, em parte, por motivos políticos. Apresenta-se com maior completude a teoria objetiva, na medida em que para fins de classificação de um delito como político, não basta a intenção do agente, mas o bem ou interesse protegido pela norma penal. Todas as vezes que a objetividade jurídica da infração estiver ligada à segurança e à organização do Estado, estaremos diante de um crime político. Cf. PONTE, Antonio Carlos da. *Crimes eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

²²⁵ PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 70.

²²⁶ Tal como ao Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários de Estado são previstos os atos passíveis de responsabilização nos artigos 51, 52, I, 85 e 102, I, c, da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal n. 1079 e complementados processualmente pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

condutas são definidas como qualquer ato: que atente contra a Constituição Federal; que atente contra a existência da União; o livre exercício do poder legislativo, judiciário e demais poderes constituídos do Estado; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país, a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego do dinheiro público; e o cumprimento das decisões judiciais. Importa advertir que esse rol não é taxativo²²⁸, na medida em que implicam *infração política* quaisquer atos que atentem contra a Constituição, o que amplia sobremaneira o leque de imputação política de tais agentes.

Um breve esboço histórico aos textos constitucionais brasileiros dá conta de que as condutas enumeradas no artigo 85 da Constituição de 1988 são, praticamente, as mesmas dos artigos 54, 89 e 84, respectivamente das Cartas de 1891, 1946 e 1967, como podemos observar do quadro comparativo tabulado a seguir:

²²⁷ A propósito de dissecar os tipos penais ensejadores de responsabilização dos agentes políticos, na Constituição Federal, na Lei Federal n. 1079/50 e no Decreto-Lei n. 201/1967, merece destaque o estudo de Humberto Ribeiro Soares e os pareceres de Ives Gandra da Silva Martins sobre o procedimento adotado pelo Congresso Nacional para apuração de crime de responsabilidade do Presidente da República e sobre a conformação jurídica da improbidade administrativa. Cf. SOARES, Humberto Ribeiro. *Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 1993. Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O impeachment na Constituição de 1988*. Belém: CEJUP, 1992.

²²⁸ Cf. TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 153. Cf. SOARES, Humberto Ribeiro. *Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 1993, p. 2-3. Cf. CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 13.

QUADRO COMPARATIVO: CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

CONSTITUIÇÃO DE 1891	CONSTITUIÇÃO DE 1946	CONSTITUIÇÃO DE 1967	CONSTITUIÇÃO DE 1988
<p>Art. 54. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:</p> <p>1º) a existência política da União;</p> <p>2º) a Constituição e a forma do Governo federal;</p> <p>3º) o livre exercício dos Poderes políticos;</p> <p>4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;</p> <p>5º) a segurança interna do País;</p> <p>6º) a probidade da administração;</p> <p>7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;</p> <p>8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.</p> <p>§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.</p> <p>§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.</p> <p>§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.</p>	<p>Art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra:</p> <p>I - a existência da União;</p> <p>II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;</p> <p>III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;</p> <p>IV - a segurança interna do País;</p> <p>V - a probidade na administração;</p> <p>VI - a lei orçamentária;</p> <p>VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;</p> <p>VIII - o cumprimento das decisões judiciais.</p> <p>Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.</p>	<p>Art. 84. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente:</p> <p>I - a existência da União;</p> <p>II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;</p> <p>III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;</p> <p>IV - a segurança interna do País;</p> <p>V - a probidade na administração;</p> <p>VI - a lei orçamentária;</p> <p>VII - o cumprimento das decisões judiciais e das leis.</p> <p>Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.</p>	<p>Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:</p> <p>I - a existência da União;</p> <p>II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;</p> <p>III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;</p> <p>IV - a segurança interna do País;</p> <p>V - a probidade na administração;</p> <p>VI - a lei orçamentária;</p> <p>VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.</p> <p>Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.</p>

Pois bem, de nada adiantariam as teorizações sobre responsabilidade política, a carga dogmática dos textos legais e o manancial jurídico desse instituto, se não gozásssemos de instrumentos hábeis para efetivá-lo. O ordenamento jurídico brasileiro consagra a fórmula do

impeachment como instrumento de responsabilização política com tempero próprio²²⁹, a partir da matriz inglesa de governo parlamentar. No cenário doméstico, o termo designa o “processo político-criminal instaurado por denúncia no Congresso para apurar a responsabilidade, por grave delito ou má conduta no exercício de suas funções, do Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal ou de qualquer outro funcionário de alta categoria”²³⁰, competindo ao Senado, verificada a procedência da acusação, aplicar ao infrator a pena de destituição do cargo. A conceituação dicionarizada esclarece a natureza mista do instituto -- penal e política --, a qual perfilhamos²³¹, em detrimento do viés exclusivamente penal, que permeia a padronagem inglesa e da natureza exclusivamente política²³², de nuance norte-americana²³³.

Em linhas gerais, o processamento dessa responsabilização tem início na Câmara dos Deputados a quem compete autorizar²³⁴ a instauração de processo em razão de acusação por crime de responsabilidade do Presidente da República. Se da aprovação do parecer da comissão especial resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação

²²⁹ A literatura jurídica brasileira dá conta de várias tentativas de *impeachment* em solo brasileiro contra o Chefe do Executivo Federal -- Floriano Peixoto, Campos Sales, Hermes da Fonseca, Getúlio Vargas, Café Filho. Cf. BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992, p. 51-52.

²³⁰ HOUAISS, Antônio. *Impeachment*. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa. Disponível em: <http://pbdc02.tre-pb.gov.br/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame>. Acessado em 16 de dezembro 2008.

²³¹ Alinhamo-nos a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que considera o instituto de natureza híbrida -- penal e política --, na medida em que a exigência de lei que defina a ação ou omissão como crime de responsabilidade é suficiente para remover desse instituto o caráter de medida estritamente política. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 171.

²³² Paulo Brossard (1992, p. 76) em sua clássica monografia sobre o tema, “*O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*”, confere ao instituto a natureza exclusivamente política: “Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.”

²³³ CRETELLA JUNIOR, José, *op. cit.*, p. 14.

²³⁴ Transcrevemos a seguir, passagem histórica que concede autorização para instauração do processo por crime de responsabilidade no Senado Federal contra o então presidente Fernando Collor: “Comunicamos que a Câmara dos Deputados resolveu, em sessão realizada no dia 29 de setembro corrente, autorizar o Senado Federal a instaurar processo contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, por crime de responsabilidade, admitindo a acusação nos termos da denúncia oferecida pelos cidadãos BARBOSA LIMA SOBRINHO e MARCELLO LAVENERE MACHADO, mediante o voto favorável de 441 (quatrocentos e quarenta e um) dos seus membros, registrando-se, ainda, 38 (trinta e oito) votos contrários, 1 (uma) abstenção e 23 (vinte e três) ausências.” (BENEVIDES, 1992, p. 23). Merece ainda destaque, por constar dos anais de nossa história política, o recebimento de tal autorização no Senado Federal: “Recebi, do Presidente da Câmara dos Deputados o Ofício n. 1388/92, desta data, instruído com a documentação pertinente, através do qual, aquela Casa do Congresso Nacional, nos termos do art. 51, I, e à vista do disposto no caput do art. 86 da Constituição, autoriza o Senado Federal a instaurar processo contra o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, por crime de responsabilidade, assim tipificado no art. 85 da Constituição Federal e na Lei n. 1079, de 10 de abril de

pela Câmara dos Deputados. O passo seguinte será a remessa do feito ao Senado Federal para instrução e julgamento. De imediato, quedará o acusado suspenso do exercício de suas funções por 180 dias. No curso do processo, o agente tem a possibilidade de renunciar ao cargo, opção inane, posto que não obsta ao seguimento da responsabilização até o termo final, todavia, a renúncia põe termo, de imediato, ao mandato viciado. Se desfavorável o julgamento, o Presidente da República será apenado com a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos.

Entre nós, até os primeiros anos do processo de redemocratização, a literatura sobre o tema estava relegada às traças e ao mofo das especulações ociosas sem concretude prática, considerando que “durante o vintênio do autoritarismo militar, seria risível a simples idéia da responsabilização, perante o Congresso e sob o controle dos Tribunais, de um Presidente da República que tinha nos quartéis a fonte real do seu poder e só a eles devia contas”²³⁵, para não dizer das demais esferas do Executivo e Legislativo em âmbito estadual e municipal, fadadas ao poder interiorano coronelista²³⁶.

O *impeachment* do Presidente Fernando Collor é um caso emblemático no repertório político e constitucional doméstico, não apenas pela precedência com que a responsabilização foi aquilatada no âmbito político²³⁷, mas também ter se tratado de processo de *impeachment* presidencial que chegou ao seu termo. A par disso, destacamos ainda a inédita vivência judicial²³⁸ do instituto em nossa Corte Suprema, e a gigantesca influência midiática na mobilização estudantil em 1992, quando milhares de estudantes pintaram os rostos com as cores de nossa bandeira e saíram às ruas, em todo o país, para pedir a saída do então Presidente Fernando Collor. O desfecho não foi outro, senão o julgamento político no Senado Federal do primeiro Presidente eleito pelo voto direto no período pós regime autoritário, que implicou a inabilitação para a função pública por oito anos. A renúncia do Presidente foi manobra inócua, posto que não afastou o julgamento político. Em 2006, candidato a Senador da República, Fernando Collor sagrou-se eleito para o mandato de oito anos (2007/2014), retornando à cena política como membro daquela Casa que havia processado seu julgamento - o Senado Federal.

1950.” (BENEVIDES, 1992, p. 24) Cf. BENEVIDES, Mauro. *O “impeachment” no Senado Federal*. s.l: s.e., 1992.

²³⁵ PERTENCE, Sepúlveda. Prefácio. In *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

²³⁶ Cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Nova Fronteira, 1997.

²³⁷ Confirma ainda o relatório do Senador Antônio Mariz na Comissão Especial instituída nos termos da Lei n. 1079/50 para opinar sobre a procedência ou improcedência da acusação por crime de responsabilidade do presidente da república. Cf. MARIZ, Antonio. *O Impeachment do presidente do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1994.

Não é possível afirmar que o instituto esteja maduro entre nós, tendo em vista que seu manejo ainda causa espécie no cenário político nacional. Todavia, experimentamos há pouco tempo a tentativa de *impeachment* da Chefe do Executivo sul-rio-grandense²³⁹, eleita para o mandato 2007/2010, acusada de envolvimento em fraude que desviou recursos do Departamento de Trânsito daquele Estado, e a movimentação política para instauração do processo de *impeachment* do Chefe do Executivo do Distrito Federal, acusado de receber propina de empresas com as quais a administração da capital federal contrata.

Sob nossa ótica, a responsabilidade política está imbricada à idéia de democracia representativa que emerge do processo de escolha dos agentes políticos do Estado -- a eleição²⁴⁰, de maneira que podemos relacionar a representação²⁴¹, numa linha ascendente, com a eleição e, numa linha descendente, com a responsabilidade²⁴². Contudo, a só eleição²⁴³,

²³⁸ Confira a respeito do *impeachment* de Fernando Collor o inteiro teor dos Mandados de segurança 21.564 (medida cautelar), 21.623, 21.628, 21.633 e 21.689 reunidos em obra editada pelo Supremo Tribunal Federal.

²³⁹ Em relatório, a Comissão Especial da Assembléia Legislativa constituída para o processamento do *impeachment* concluiu pelo arquivamento do feito. Sem votos suficientes para impedir a aprovação do relatório, dado que a governadora tem o apoio de 33 dos 55 deputados, a oposição, em protesto, abandonou o plenário. Cf. ROCHA, Graciliano. Yeda obtém 1ª vitória em processo de impeachment. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 out. 2009. Brasil, p. A9.

²⁴⁰ Em lições lapidares, o emérito professor Maurice Duverger reflete com notável distinção a respeito de uma das formas de aquisição do poder político nas democracias liberais -- a eleição--, em detrimento do sorteio, da hereditariedade, da cooptação e da conquista -- mecanismos próprios de regimes autocráticos. Cf. DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 1965. O magistério de Fabio Ulhoa Coelho sumariza a idéia de eleição como instrumento para a melhoria da representação política nos regimes democráticos, como observamos a seguir: “De qualquer forma, eleições sempre criam oportunidade, na democracia, para o engrandecimento da política, a abertura de espaços institucionais para o surgimento ou ressurgimento de grandes políticos, para o fim da crise de política”. Cf. COELHO, Fabio Ulhoa. Vossa Excelência me respeite! *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 set. 2009, p. A3.

²⁴¹ Lembra-nos Miguel Reale (1981, p. 64) da seguinte lição do mestre Duverger: “Diz ele que a representação política não é uma fotografia do eleitorado, mas um quadro do eleitorado, no sentido do quadro artístico, para demonstrar que entre a realidade e aquilo que se apresenta na estrutura do Estado se interpõe a hermenêutica, a interpretação do artista. É a realidade vista através da fisionomia, da peculiaridade do artista.” Cf. REALE, Miguel. Painel II: A teoria jurídica da representação política no direito constitucional. In: *Seminário sobre modelos alternativos de representação política no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

²⁴² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 320. Lecionam os professores Jorge Miranda e Rui Medeiros (2006, p. 324) que o princípio da responsabilidade exige que os titulares dos cargos políticos possam ser submetidos à acusação por atos cometidos no exercício de suas funções mesmo após cessado esse exercício, excluídas, definitivamente, quaisquer medidas de clemência ou graça, para evitar decisões dos próprios titulares de cargos políticos entre si ou para si. Em resumo, seriam os governantes a desculpam-se consigo mesmos, ou ainda, desculpam condutas de seus antecessores, o que representa a nosso sentir, um escárnio ao princípio da responsabilização política, tal como no escândalo de Watergate, em que presidente Richard Nixon foi perdoado por Gerald Ford, seu sucessor.

²⁴³ Na conceituação de José Afonso da Silva (2001, p. 381), o processo eleitoral encerra a sucessão de atos e operações encadeadas com vista à realização do escrutínio e escolha dos eleitos, complementada com um dístico singular: “Compõe-se de atos que, postos em ação (procedimento), visam a decidir, mediante eleição, quem será eleito; visam, enfim, a selecionar e designar autoridades governamentais.” (SILVA, 2005, p. 234) Nesse diapasão, é preciso esclarecer quais atos de jurisdição voluntária e contenciosa compõem, a rigor, o processo eleitoral. No entender de José Afonso da Silva (2005, p. 234), o escalonamento de atos é inaugurado com a apresentação de candidaturas, seguido pelo pedido de registro, do sistema de votos (urna eletrônica), da organização das seções eleitorais, da organização e realização de escrutínio e, por fim, do contencioso eleitoral. Em sua formulação, o processo eleitoral compõe-se de três elementos essenciais: **internos**, dizem

ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática²⁴⁴, é preciso que as autoridades designadas para exercitar o governo respondam pela sua atividade, uma vez que “o governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático”²⁴⁵, na medida em que o representante no exercício do múnus público, dará de ombros às demandas do eleitorado.

A toda evidência, é a eleição um mecanismo de produção da responsabilidade jurídica, em todas as latitudes, e que dá liga à relação de confiança entre eleito e eleitores, na medida em que por meio de um ato de vontade dos cidadãos do Estado se faz a escolha daqueles que exercerão o poder político. Disso resulta que os titulares de cargos políticos devam pautar sua atuação no interesse público, posto que “enquanto representantes do povo, governam em atenção aos interesses da colectividade e essa sua qualidade postula que no momento em que foram escolhidos (e provavelmente durante todo o mandato) houve uma relação de confiança política”²⁴⁶. Nesse mesmo sentido, nos brinda Claudio Lembo (1991, p. 52) com seu abalizado magistério:

Efetivamente, eleições e formas representativas caracterizam-se como elementos definidores dos atuais estados democráticos. Autores, contudo, começam a refutar a representação como classicamente concebida. Afirmam: os parlamentares não são representantes do povo, mas somente politicamente responsáveis perante o povo. Não há um mandato, mas apenas uma relação de confiança (fidúcia) e de responsabilidade política entre o parlamentar e o colégio eleitoral.

No contexto brasileiro, a noção de responsabilidade política, sob o espectro filosófico, prende-se à idéia de *dever*, de compromisso com as atribuições do cargo –

com o corpo eleitoral e os candidatos (ambos protagonistas do pleito eleitoral); **intermediários**, cuidam dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais que intermedeiam a vontade popular e a representação e o cargo almejado com as candidaturas; e por fim, os elementos **externos**, constituídos de grupos de pressão e *lobbies*. Conquanto José Afonso da Silva (2001, p. 381) classifique o processo eleitoral nas três fases, a seguir: 1ª) Apresentação das candidaturas; 2ª) Organização e realização do escrutínio e 3ª) Contencioso eleitoral, É o professor Joel Cândido (2006) que apresenta sistematização mais didática, ao definir quatro fases principais do processo eleitoral: 1ª) Preparatória; 2ª) Votação; 3ª) Apuração; 4ª) Diplomação. Na primeira fase, que constitui a preparação do pleito, visualiza-se o alistamento eleitoral como ato cujo protagonista é o eleitor; a formação das candidaturas após convenções partidárias, o registro e a propaganda das candidaturas, protagonizados pelos partidos e candidatos; e a composição das mesas receptoras, nomeação de membros das Juntas Eleitorais e convocação e treinamento de mesários, a cargo da Justiça Eleitoral. A segunda fase diz com a escolha dos candidatos ou eleição propriamente dita. Frise-se que, nesse particular, José Afonso da Silva denomina de “escrutínio” a fase que engloba procedimentos de votação e apuração. A terceira fase consiste na apuração dos votos depositados, por meio de registro do conteúdo da manifestação do direito público subjetivo ativo, que é ato de votar; enquanto a quarta fase diz com a diplomação dos eleitos, ato de credenciamento dos escolhidos pelo sufrágio direto e universal.

²⁴⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, *op. cit.*, p.3.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. O princípio democrático no novo direito constitucional moçambicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. XXXVI, Lisboa: LEX, 1995, p. 465.

atividade -- sem focar no *resultado*, de modo que os agentes apenas executam esta tarefa com a responsabilidade inerente ao cargo, olvidando-lhe o sentido democrático, que diz com a obrigação de responder pelos atos e decisões tomadas enquanto ocupantes deste ofício público. Em seu abalizado estudo “A responsabilidade política objectiva dos agentes políticos: um enfoque crítico às conseqüências de sua inimputação no cenário político brasileiro”, Juliana Bittencourt enleia as idéias de responsabilidade política alicerçadas no *dever* (atividade) e no *valor* (resultado), preferindo o segundo, de matriz anglo-saxônica por incidir sobre a obrigação de o agente político se posicionar na defesa dos interesses da comunidade:

Já no contexto anglo-saxão, cujos valores democráticos já estão consolidados e são exemplos a serem seguidos, a responsabilidade inerente ao agente público não é voltada à atividade, como na noção brasileira, mas está associada ao resultado de sua tarefa. Como um conceito com elevada carga valorativa, a responsabilidade no sentido anglo-saxão é o fato de uma pessoa ter que responder ante outras pelos seus atos, ou seja, há um carregado valor ético e de comprometimento quanto ao resultado do cargo desempenhado.²⁴⁷

Em mais de vinte anos de redemocratização, a questão que se põe é intensificarmos um sistema efetivo de responsabilidade²⁴⁸, que reforce o elo entre governantes e governados, dado que a falta de sintonia entre as aspirações de um e de outro não é novidadeira entre nós, tão pouco exclusivamente brasileira, gerando um sentimento de frustração e desesperança no cidadão quanto à escolha de agentes políticos que se revelam maus representantes do povo, indignos do ofício público, como dá conta a observação do senador Marco Maciel a esse respeito:

As reclamações sobre a distonia entre os desejos e as aspirações que separam os cidadãos de sua representação política, nas casas legislativas e nos governos, não se restringem ao Brasil. Também ocorrem nas mais consolidadas democracias do mundo contemporâneo. As críticas são ácidas, amargas e, em grande parte, desoladoras. Implicam muitas vezes desesperança, quando não fatalismo ou inconformismo. Somos nós que escolhemos nossos representantes e, em conseqüência, inevitavelmente nos arrependemos.²⁴⁹

Com efeito, essa constatação do rompimento da comunicação entre a sociedade que fala e o governo que não responde, tem lugar desde há muito, em nossa democracia

²⁴⁷ BITTENCOURT, Juliana Castilho, *op.cit.*, p. 15-16.

²⁴⁸ Cf. SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade democrática. *O Estado de São Paulo*, 8 junho 1979, . 2. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/responsab.htm>. Acesso em: 18 out. 2009.

²⁴⁹ MACIEL, Marco. Democracia: passado, presente e futuro. *Folha de S. Paulo*, São Paul, 25 fev. 2009. Opinião, p. A3.

incipiente, cujos rumos procuramos corrigir num primeiro momento, inculcando a idéia de correspondência e, num segundo, intensificando-a no pensamento do indivíduo governado²⁵⁰, de modo que lhe desperte, desde a escolha escrutinada nas urnas, o interesse em acompanhar os atos dos escolhidos e fiscalizá-los, retomando a vinculação entre o eleito e o corpo eleitoral. Nesse sentido, Hanna Pitkin atenta para a representação como o agir no interesse dos eleitores -- *acting for* --, de maneira responsiva em relação a eles, importando de igual sorte, uma postura ativa também dos representados nesse processo: “O representado deve ser também (concebido como) capaz de ações e julgamentos independentes, não ser um mero recebedor de cuidados.”²⁵¹

Em suma, a comunicação entre a sociedade que fala e o governo que ouve, responde e faz ecoar no regime democrático as demandas postas pelo eleitorado é uma questão que se põe e que reverbera, inexoravelmente, numa conduta politicamente responsável, comprometida com a defesa dos interesses da comunidade, calcada no *valor* e no *resultado* finalístico da atividade do agente público.

Entre nós, a par da responsabilidade jurídica, de viés criminal que tangencia o espectro político do poder, alcançando o Chefe do Executivo Federal -- artigo 85 da Constituição Federal --, não temos, a rigor, uma responsabilidade meramente política²⁵², própria da desaprovação da política de governo, da orientação geral que o agente imprime à ação governativa, razões que ensejam a responsabilização política no governo parlamentar.

²⁵⁰ A formação do pensamento político do governado é uma questão que se põe em discussão desde há muito e nos reporta a uma ameaça nefasta ao regime democrático em todas as latitudes: o analfabetismo político, retratado com elegância de estilo peculiar nos versos do poeta Bertold Brecht: ‘O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.’

²⁵¹ Texto original: “*The formulation of the view we have arrived at runs roughly like this: representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent action and judgment, not merely being taking care of.*” Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997, p. 209. No mesmo sentido, de participação do eleitorado nesse processo, adverte Simon Schwartzman (1979, p. 2): “A criação de mecanismos efetivos de responsabilidade política é fruto de um processo histórico claramente identificável, e o que nos falta não é uma cultura ou uma língua diferente, mas mecanismos efetivos pelos quais esta responsabilidade possa ser criada e mantida. [...] Um governo que ouve e responde - ante o Parlamento em primeiro lugar, e ante os setores organizados e articulados da sociedade, depois - é obrigado a se preparar melhor para atender às pressões sociais, e ao mesmo tempo cria na sociedade a exigência de se organizar e se informar de maneira responsável para dialogar com o governo.”. Cf. SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade democrática. In *O Estado de São Paulo*, 8 junho 1979, . 2. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/responsab.htm> Acesso em 18 out. 2009

²⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 166.

A responsabilidade política do Presidente da República, em nosso sistema, cinge-se à baliza constitucional dos crimes de responsabilidade, e ao regramento jurídico das eleições, daí falarmos na teoria da responsabilidade política fundada, a que Pontes de Miranda²⁵³ se referia ao afirmar que, entre nós, não vigora o julgamento político ao talante dos julgadores, mas a aplicação de regras de direito material por corpo político, transportando, dessa forma, a responsabilidade política para a esfera da responsabilidade jurídica.

Nesse compasso, a alternativa que se nos mostra viável, juridicamente, é a responsabilização política por meio de eleições, revestidas dos atributos da competitividade, periodicidade e liberdade de candidaturas, que a nosso ver, caminha para uma responsabilização calcada no *valor*, que importa comprometimento ético e político do eleito, e intensifica a possibilidade de remoção da cena política do agente, cuja conduta não esteja conforme o interesse dos representados. É inegável que esse conteúdo mínimo ético que a responsabilidade confere ao agente faz com que seu comprometimento desborde das atribuições do cargo e se concentre na satisfação do interesse público, no *resultado* de sua tarefa, “na obrigação do agente ser consciente dos resultados e das conseqüências que seus atos e decisões acarretam perante seus governados”²⁵⁴.

Em resumo, o agir político calcado na livre busca da felicidade, tal como enunciada no preâmbulo da Declaração de Independência norte-americana, e como destacamos na primeira parte deste trabalho, nos inspira a perseguir no agente uma atuação que conduza a sociedade a atingir tal desiderato, inconciliável, pois, com escolhas envolvendo corrupção²⁵⁵ e malversação do dinheiro público.

²⁵³ PONTES DE MIRANDA, F. C. *Questões Forenses*, v. V, 1959, p. 57-59.

²⁵⁴ BITTENCOURT, Juliana Castilho, *op. cit.*, p. 15. Nesse sentido, a autora preconiza a responsabilidade política objetiva, em que a análise da culpa é substituída pelo nexos de causalidade entre a ação do agente político e o prejuízo verificado. “Se o agente pratica um ato, ele tem o dever de boa-administração, ou seja, praticá-lo conforme a lei e com toda a segurança possível de ser prevista. Por isto, se ocorrer algum resultado negativo quando desta ação, o agente deve ser responsabilizado diretamente, independente de ser avaliada a sua culpa, mas apenas pelo fato de que apenas ele tem o poder para realizar tal ato, e que ele não tem vontade própria na sua realização, mas apenas a vontade coletiva.” (BITTENCOURT, 2006, p. 30) Alinhamo-nos a essa tese apresentada, na medida em que reconhecemos ser próprio da formatação dos quadros políticos a forma direta e objetiva, tal como a eleição, a nomeação e a posse do eleito, o mesmo devendo ser aplicado à responsabilização verificado o nexos de causalidade entre a conduta e o resultado.

²⁵⁵ CHALITA, Gabriel Benedito Isaac. *Os dez mandamentos da Ética*. 2. ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2009, p. 96.

3.3.2 Responsabilidade política do Poder Legislativo

Prefacialmente, quando procuramos emprestar a este tópico algumas considerações sobre a responsabilidade política dos membros do Legislativo, não visamos tomá-la como responsabilidade por decisão tomada pelo voto do parlamentar, quando da aprovação ou rejeição de determinada matéria, posto que a manifestação pelo voto é inviolável, resguardada pela “blindagem da imunidade material outorgada ao detentor de mandato parlamentar; nem pode decorrer de palavras ou opiniões emitidas no e para o exercício do mandato, também abrangidas pelo manto da imunidade.”²⁵⁶

Ao contrário da dinâmica de responsabilização política do Executivo -- que se perfaz com o manejo do *impeachment* para as hipóteses de crime de responsabilidade --, os membros do Legislativo, em todas as esferas, não cometem “crime de responsabilidade” -- disciplina de responsabilização exclusiva para os atos do Chefe do Executivo, seus Ministros, o Procurador-Geral da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal --, todavia, os parlamentares suportam o processo de quebra do decoro parlamentar, cuja sanção política e jurídica é a perda antecipada do mandato eletivo.

Sob tal perspectiva, a conceituação do que seja *decoro parlamentar* ganha foros de cidade, considerando que “o poder de legislar seria de pouca valia se não houvesse o poder de punir os membros por quebra de decoro ou desobediência às regras da casa”.²⁵⁷ De pronto, advertimos que a delimitação legal do conceito é incompleta, na medida em que a Constituição Federal, em seu artigo 55²⁵⁸, parágrafo 1º, prevê como falta de decoro o abuso

²⁵⁶ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 120.

²⁵⁷ FORTUNATO BIM, Eduardo. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 43, n. 169, jan/mar, 2006, p. 74.

²⁵⁸ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, a percepção de vantagens indevidas e os atos incompatíveis²⁵⁹ com o decoro, tipificados nos regimentos internos de cada Casa Legislativa, o que nos impõe traçar dois balizamentos: o primeiro quanto ao espectro temporal, visando elucidar um marco no tempo a partir do qual a conduta do parlamentar poderá ser punida por falta de decoro, e o segundo, quanto ao alcance das condutas praticadas pelo agente, se afeitas tão-só à atividade parlamentar ou à vida pessoal.

No que tange ao critério temporal, jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal,²⁶⁰ dá conta de que o ato contrário ao decoro parlamentar deva ter sido praticado na

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 6, de 1994)

²⁵⁹ No magistério de Auro Caliman, as incompatibilidades envolvem o mandato parlamentar com o manto da independência e da dignidade, sustentando o edifício da moralidade no exercício do múnus público, destacando a relação entre incompatibilidade e inelegibilidade: “Incontroverso o entendimento de que, no modelo brasileiro, a incompatibilidade é posterior à eleição e a inelegibilidade lhe é anterior. Os parlamentares eleitos ficam impedidos, desde a expedição do diploma, ou desde a posse, de praticar certos atos ou de exercer cargos notáveis constitucionalmente elencados, configurando-se nos impedimentos a própria incompatibilidade advinda com a condição de eleito. Com efeito, as inelegibilidades dizem respeito à conquista do mandato e as incompatibilidades ao exercício do mandato conquistado.” CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 124.

²⁶⁰ Na decisão proferida no Mandado de Segurança n. 24.458, pelo ministro Celso de Mello, ficou consignado que o *princípio da unidade de legislatura* não impede a instauração de procedimento de cassação de mandato legislativo, ainda que por atos atentatórios ao decoro parlamentar cometidos, por titular de mandato legislativo, na legislatura anterior: “Tenho para mim, ao examinar, em sede de estrita deliberação, a pretensão mandamental deduzida pelo ora impetrante – não obstante as razões tão excelentemente desenvolvidas por seus eminentes Advogados - que tal postulação parece não se revestir de plausibilidade jurídica, especialmente em face da existência de decisão plenária, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, ocasião em que esta Suprema Corte, tendo presente situação virtualmente idêntica à que ora se registra neste processo (“Caso Talvane Neto”), rejeitou a tese de que a Casa legislativa não pode decretar a cassação de mandato de qualquer de seus membros, por falta de decoro parlamentar, se o fato motivador dessa deliberação houver ocorrido na legislatura anterior. [...] Cabe destacar, neste ponto, que o princípio da unidade de legislatura – que faz cessar, a partir de cada novo quadriênio, todos os assuntos iniciados no período imediatamente anterior, dissolvendo-se, desse modo, todos os vínculos com a legislatura precedente (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, p. 38/39, item n. 14, 1964, RT) – rege, essencialmente, o processo de elaboração legislativa, tanto que, encerrado o período quadriênio a que se refere o art. 44, parágrafo único, da Constituição Federal, dar-se-á, na Câmara dos Deputados, o arquivamento das proposições legislativas, com a só exceção de alguns projetos taxativamente relacionados na norma regimental (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 105). É por essa razão que o eminente Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao tratar do postulado da unidade de legislatura, examina-o dentre os princípios que informam o processo constitucional de formação das leis. De outro lado, e ao contrário da limitação de ordem temporal imposta à atividade investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito – cujo âmbito de atuação não pode ultrapassar a legislatura em que instauradas (HC 71.193/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – MS 22.858/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO) –, cumpre rememorar que o Supremo Tribunal Federal, como precedentemente assinalado, já firmou orientação no sentido de que o princípio da unidade de legislatura não se reveste de efeito preclusivo, em tema de cassação de mandato legislativo, por falta de decoro parlamentar, ainda que por fatos ocorridos em legislatura anterior (MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Pleno). Isso significa, portanto, que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda

legislatura em curso, ainda que o parlamentar tenha incidido em hipótese de falta de decoro na legislatura anterior. Em síntese, o alcance da locução *decoro parlamentar* dar-se-á sobre as condutas praticadas após a posse, quando investido da representação.

Nesse diapasão, os atos praticados por parlamentar licenciado²⁶¹ para ocupar cargo de confiança no Executivo são tomados em conta para aferição de quebra de decoro, posto que o fundamento do poder punitivo por atos incompatíveis com o decoro parlamentar está na mácula que o comportamento do representante cause ou possa causar à dignidade da instituição parlamentar a que pertence, ainda que esteja afastado ou licenciado.

Se pouca turbulência encontramos no enfrentamento do primeiro ponto, o segundo, por certo se afigura mais árido, na medida em que definir a pertinência temática dos atos ensejadores de quebra de decoro, se relacionados ao exercício da atividade parlamentar ou ao agir privado, é de grande complexidade. De um lado, não se pode negar a incompatibilidade da conduta, dimensionada quer na esfera pessoal, quer na esfera pública, com a dignidade do cargo ocupado, que resvala a legitimidade do mandato popular, tendo em conta que o conhecimento prévio da conduta desabonadora enquanto candidato²⁶² -- assunto na ordem do

do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 55, I, “e”, §§ 1º e 2º). Parece revelar-se essencial, portanto, para os fins a que se refere o art. 55, § 2º da Constituição da República, a existência de uma necessária relação de contemporaneidade entre a prática do ato contrário ao decoro parlamentar, de um lado, e o exercício do mandato legislativo, de outro, mesmo que o ato ofensivo à dignidade institucional do mandato (e, também, à honorabilidade do Parlamento), tenha ocorrido na legislatura imediatamente anterior, praticado por quem, naquele momento, já era integrante do Poder Legislativo, tal como expressamente o reconheceu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no precedente mencionado.”

²⁶¹ No julgamento da medida cautelar no Mandado de Segurança n. 25.579, relator para o acórdão o ministro Joaquim Barbosa, ficou consignado que o parlamentar licenciado para investir-se no cargo de Ministro de Estado não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento, à vista do art. 56, I, da Constituição, restando consignado no acórdão que, ao parlamentar, todavia “cumpre-lhe guardar estrita observância às vedações e incompatibilidades inerentes ao estatuto constitucional do congressista, assim como às exigências ético-jurídicas que a Constituição (CF, art. 55, § 1º) e os regimentos internos das casas legislativas estabelecem como elementos caracterizadores do decoro parlamentar.”

²⁶² Nesse sentido, vale a pena trazer à colação o posicionamento do ministro Carlos Ayres Britto, presidente do Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta n. 1.621/PB, no que tange aos atributos que o postulante a um cargo eletivo deverá, minimamente, reunir para o bom desempenho do mandato: “E um membro do Poder aquinhado com as garantias da inviolabilidade material, imunidade processual e de prisão, além de foro especial por prerrogativa de função (art. 153, combinado com o art. 86 e a letra b do inciso I do art. 101 da CF). Mas também submetido a deveres éticos (inciso II do art. 55, mais inciso V do art. 85, ambos da Constituição) de cujo descumprimento pode decorrer a perda do mandato. Resultando de toda essa entrelaçada normação o natural vetor hermenêutico de que **a Constituição exige mais de quem mais recebeu dela própria**. Tanto quanto a compreensão de que ela, Constituição, não exigiria do exercente do cargo um padrão de moralidade **que já não fosse a natural continuação de uma vida pregressa também pautada por valores éticos**. Afinal, a idéia-força de que o povo merece os melhores representantes começa com o pleno conhecimento do passado de cada um deles. Conforme, ressalte-se, ocorre com todo membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e de quem mais participe de concurso público de provas, ou de provas e títulos (por que os candidatos a cargo político-eletivo seriam diferentes?). [...] “Ora bem, para encarecer a necessidade da vigência dos comandos constitucionais transcritos em face da cultura político-eletiva brasileira, basta considerar que ninguém em sã consciência contrataria para si ou para sua família, sem

dia --, possivelmente não lhe permitiria arregimentar votos em número suficiente a lhe conferir uma cadeira na Casa Legislativa.

Nossa posição, em relação a esse ponto é a de que a abrangência da conduta contempla ademais da atividade na vida pública, os atos praticados na esfera pessoal do agente político, que deve ser pautada pelo agir escorreito, pelo comportamento ético, livre de vícios e máculas que possam ser transpostos para a função pública e oferecerem riscos ao interesse coletivo.

O julgamento por falta de decoro tem nítido conteúdo político e, como tal, cabe ao órgão político a interpretação da norma de regência pertinente, balizada pelos princípios da segurança jurídica -- para o resguardo dos direitos e prerrogativas do acusado --, e do devido processo legal, segundo o rito desenhado nos respectivos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal -- Resolução n. 93/2003 -- e da Câmara dos Deputados -- Resolução n. 25/2001--, de modo que não havendo “subsunção do ato tido como incompatível com o decoro parlamentar às definições constitucionais, ainda que indireta, no caso da previsão regimental, impossível a cassação de qualquer parlamentar sob a luz do inciso II do artigo 55, da Constituição Federal”²⁶³.

Não obstante a responsabilização política por quebra de decoro parlamentar, importa consignar que os parlamentares federais e estaduais respondem criminalmente por infrações comuns²⁶⁴ perante o Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça dos Estados, respectivamente, dependendo de autorização prévia da Casa Legislativa. Aos vereadores, no entanto, não é assegurado foro privilegiado quanto aos crimes comuns, todavia, as infrações políticas são julgadas perante a Câmara municipal nos termos da Lei Orgânica pertinente.

Em nosso governo de matiz presidencial, a sobrevivência política do Parlamento não depende dos resultados de suas articulações com o governo, tal como ocorre no sistema de Gabinete, mas do papel que o agente político venha desempenhar perante seu eleitorado. Colacionamos abaixo, importante pronunciamento do então deputado federal Nelson Jobim (1993, p. 108-113) quanto aos reveses de adotarmos o regime presidencial em detrimento do parlamentar.

interferências abonadoras, nenhuma empregada ou empregado doméstico; nenhum motorista; nenhum vigilante ou segurança; nenhum *personal training* e assim avante. Quero dizer: quando se cogita de contratar alguém para a prestação de serviços particulares, pagos com o nosso dinheiro privado, *todo o cuidado é pouco*... Mas quando se trata de investir alguém em cargo público-eletivo para legislar sobre tudo que pertence à coletividade por inteiro, ou gerir e fiscalizar os chamados negócios da *pólis*, bem, aí, para que exigir documentação comprobatória de bons antecedentes?”

²⁶³ FORTUNATO BIM, Eduardo, *op. cit.*, p. 87.

[...] O Legislativo presidencialista não assume nenhum compromisso com políticas que possam exigir sacrifícios. [...] É aqui, nesse mecanismo, que se situa a irresponsabilidade do Parlamento na formulação da política nacional. Não temos nenhuma responsabilidade. A distinção que Marco Maciel procura entre parlamentarismo puro e presidencialismo está exatamente nesta questão do eleitorado: sabemos que o eleitorado produz o Parlamento; o Parlamento produz o presidente da República e produz o gabinete do primeiro-ministro. Isso mostra a responsabilidade do Parlamento na formulação da política do gabinete. [...] Por isso, é preciso encontrar um mecanismo, tenha ele o nome de parlamentarismo, de presidencialismo, o que for, mas um mecanismo que aumente a responsabilidade da Câmara e do Congresso na formulação da política nacional. E isso só é possível pelo mecanismo da *dissolução*. Sem a dissolução vamos continuar brincando. E aí, vejam bem, estou dizendo que a característica do parlamentarismo, do sistema de governo ao qual aplico essa palavra, tem um pré-requisito básico: *a responsabilidade da Câmara perante o governo*.²⁶⁵

A toda evidência, o mérito do discurso não foi tecer loas à dissolução do Parlamento de modo antidemocrático, sob a forma de um regime autoritário, mas segundo o mecanismo de quebra de confiança entre o governo e a maioria parlamentar, pelo qual no sistema de Gabinete, a responsabilidade política do Parlamento é aferida com sua dissolução. É o eleitorado quem decide pela demissão do Gabinete ou pela dissolução do Parlamento: se a oposição sair vitoriosa nas urnas, o Gabinete é demitido; se a situação se reeleger, a oposição é dissolvida.

Sob tal ordem de idéias, o excerto nos reporta ao papel da eleição como uma constante força de decisão de um conflito pela opção por uma orientação sufragada pelo corpo eleitoral: “A produção de incertezas e alternativas é outra condição presente no processo eleitoral. A decisão nunca é definitiva, uma vez que o seu resultado perdura até o estabelecimento de novas eleições, servindo para solucionar o conflito naquele momento”²⁶⁶

Em arremate, é, sobretudo com foco nos atos que ensejam responsabilização política dos membros do Legislativo, pautados pela quebra do decoro parlamentar, que se deve, sob nossa perspectiva, operar o mecanismo da eleição como instrumento jurídico de responsabilização política, não só para que se proceda à assepsia do Parlamento, banindo de seus quadros os maus políticos, como também para sopesar o desempenho passado do eleito,

²⁶⁴ Por certo, a prática de crime comum de que resulte condenação transitada em julgado opera efeitos sobre a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos, levando à extinção do mandato parlamentar, à vista do art. 55, inciso VI, da Constituição Federal.

²⁶⁵ JOBIM, Nelson. Exposições e debates: Tema III Modelos de presidencialismo e parlamentarismo. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993, p. 108-113.

²⁶⁶ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos mandatos legislativos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 247.

seu agir ético e comprometido com o múnus público, e dessa maneira, reconduzi-lo à legislatura seguinte.

CONCLUSÃO

Em cada época há certas palavras às quais se vincula mais intimamente o espírito objetivo de uma sociedade, perceptível não apenas pelo uso freqüente desses vocábulos entre a comunidade, mas também pelo conteúdo valorativo que neles subjaz. Atualmente o conceito de responsabilidade parece desempenhar esse papel. Partindo da premissa de que a responsabilidade é a idéia-chave das sociedades contemporâneas, capaz de nos ajudar a compreender as dimensões do agir político e de fornecer critérios para transformá-lo, procuramos imprimir nova abordagem a esse velho tema, limpando-o daquela poeira assentada com o tempo.

Em nossa perspectiva, a independência na veiculação da vontade superior do Estado cometida ao agente político, implica ao seu agir um grau maior de responsabilização desbordando da esfera do cidadão comum, e sujeitando-o, ademais das esferas da responsabilidade jurídica -- penal, civil, administrativa, fiscal, etc --, a responsabilidade política revestida do sentido democrático que buscamos emprestar ao tema. Por certo, em razão de os resultados da atividade política repercutirem sobre a vida de um povo, de uma comunidade, não podemos tratar com tibieza a responsabilidade política do agente, ou conferir-lhe o mesmo relevo que a atribuída ao cidadão comum, dada a importância do cargo exercido, a relevância e a gravidade das decisões que são tomadas na constância do mandato - - notas distintivas da sua condição de agente político -- a demandar contínua correspondência com o interesse público.

No intuito de elucidar as questões pontuadas na introdução deste trabalho, analisamos o mecanismo de responsabilização política sob dois eixos de orientação governativa no mundo -- parlamentar e presidencial -- contextualizando-os com o panorama brasileiro. O quadro comparativo nos levou à conclusão de que a diferença fundamental do sistema presidencial, em contraposição ao parlamentar, é a independência do Poder Executivo em relação ao Legislativo, em parte decorrente do fato de que no governo presidencial, o Presidente da República exerce dupla atribuição: a de Chefe de Estado e a de Chefe de Governo.

O tratamento da responsabilização política enfrentado neste trabalho investigou, nos sistemas de governo presidencial e parlamentar, a responsabilização dos membros dos poderes Executivo e Legislativo, sob o enfoque jurídico, pincelado por conceitos da ciência

política -- *accountability, responsiveness e liability* --, que desvelam na representação política a idéia de correspondência entre o agente político e o corpo eleitoral.

À guisa de considerações finais, impõe sublinhamos algumas linhas mestras do paradigma de governo parlamentar, cujo mecanismo de responsabilização política permite um efetivo controle da atividade governativa:

- 1) Moção de censura ou voto de desconfiança é o mecanismo de responsabilização política do Chanceler e seu Gabinete;
- 2) A responsabilidade política do Chefe de Governo (e seu Gabinete) se perfaz com a demissão do Gabinete;
- 3) A responsabilidade política do Parlamento se perfaz com sua dissolução;
- 4) É o eleitorado quem decide pela demissão do Gabinete ou pela dissolução do Parlamento: se a oposição sair vitoriosa nas urnas, o Gabinete é demitido; se a situação se reeleger, a oposição é dissolvida;
- 5) O Chefe de Estado -- Presidente ou Monarca -- não está sujeito à responsabilização política, posto que não exerce atividade governativa, tão-só moderadora e representativa do Estado no âmbito interno e externo.

Em síntese, o tratamento jurídico conferido à modelagem presidencial sob o foco da responsabilidade política, nos permite elencar os ingredientes da receita presidencial à brasileira:

- 1) O Parlamento não destitui o Presidente por quebra da confiança política, mesmo porque dela não depende o Presidente para governar;
- 2) O Presidente não dissolve o Parlamento.
- 3) Nem o Presidente nem o Parlamento prestam contas ao eleitorado em razão da orientação política tomada;
- 4) É o Presidente quem detém grande poder de agenda sobre os assuntos de relevância e urgência para o país, removendo do Legislativo o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere importantes, gerando intensa fricção política entre Executivo e Legislativo;

- 5) A responsabilidade política do Presidente se reveste de juridicidade na apuração de crime de responsabilidade aferido por meio de *impeachment* em julgamento político;
- 6) A responsabilidade política dos membros do Congresso se reveste de juridicidade na apuração das condutas violadoras do decoro parlamentar por meio de julgamento entre seus pares.

Impende ressaltar, quer pelo governo de viés parlamentar, quer pelo de matiz presidencial, que a via apta e segura para efetivar a responsabilização política por meio de controle externo direto é aplicada pelo soberano do Estado Democrático de Direito: o eleitor. A responsabilidade na estrutura política brasileira ainda é um conceito a ser aperfeiçoado pelo mecanismo jurídico e político de controle externo direto da atividade política: a eleição. Sob nossa ótica, a responsabilidade política está imbricada à idéia de democracia representativa que emerge do processo de escolha dos agentes políticos do Estado.

Sob tal ordem de idéias, podemos relacionar a representação, numa linha ascendente, com a eleição e numa linha descendente, com a responsabilidade. Todavia, a eleição tão-só, ainda que competitiva, isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, urge que a autoridade designada para exercitar o governo responda por sua atividade e não dê de ombros às demandas do eleitorado. É preciso que o representante corresponda, minimamente, aos anseios do eleitor, sob o ponto de vista sociológico-político, no sentido de que, se não cumprir o prometido ao eleitorado, poderá não ser reconduzido, daí falarmos numa sanção meta-jurídica, *a posteriori* -- não-reeleição.

Não há dúvida de que o número de reeleições do representante trata-se de uma variável de grande importância para aquilatarmos o grau de responsabilização política perante o corpo eleitoral, notadamente para os cargos do Legislativo, que não estão sujeitos à limitação sucessiva de mandatos. De outro lado, nos parece claro que a taxa de renovação das cadeiras no Parlamento permite uma confortável combinação entre a renovação -- que é necessária e oxigena o sistema com nova orientação política --, e a experiência advinda de mandatos passados. É certo, porém que esse tipo de responsabilização, para ser eficaz, requer a existência de um público atento aos acontecimentos políticos e capaz de influir nesse processo.

Nessa linha de raciocínio, a eleição emerge como o elo da relação de confiança entre governante e governados, na medida em que por meio de um ato de vontade dos cidadãos do Estado se faz a escolha daqueles que exercerão o poder político. Disso resulta que o titular do

cargo político deva pautar sua atuação no interesse público, posto que na qualidade de representante do povo, governa em atenção aos interesses da coletividade e essa qualidade se presume no momento em que escolhido pelo corpo eleitoral quando selada a relação de confiança política.

A virtude do governo presidencial norte-americano é o manejo do *recall election* como um mecanismo bifronte de responsabilização, assegurando uma responsabilidade política contínua, na medida em que permite aos eleitores destituírem um agente público incompetente, desonesto e irresponsável antes da eleição seguinte, substituindo-o por outro em novo prélio. Contudo, devido à forte influência midiática e ao gigantesco interesse econômico que a questão suscita, ao lado de pouco ou nenhum amadurecimento político desse instituto entre nós -- Constituições de Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo--, não é recomendada sua transposição para este lado do hemisfério.

É precisamente a virtude de o governo parlamentar integrar o eleitorado no processo político em caráter contínuo que nos chama a atenção para esse sistema de governo. A prudência aconselha, todavia, a não importarmos tal mecanismo de aferição da responsabilidade política para o direito pátrio, posto que o sistema de governo que nos serve de base, em sua espinha dorsal, diverge desse paradigma. Sob tal perspectiva, nossa preferência se dá ainda pelo sistema presidencial, pelo arranjo na coordenação entre as funções de cada órgão de Poder, e pelo uso das eleições para composição do quadro representativo.

Sabemos que a idéia do “bom governo”, da “melhor fórmula política” de organização do Estado, é o desiderato perseguido desde há muito na construção de sistemas e formas de exercício do poder político pela via governativa. Seja no sistema modelar presidencial ou parlamentar, é preciso que o cidadão possa discernir se o Chanceler ou o Presidente estão agindo de acordo com os interesses do corpo eleitoral, a fim de poder submetê-los à sanção apropriada ou à recondução sucessiva ao cargo ocupado.

Em arremate, um ponto que emerge ao final deste trabalho é aquilatar, não obstante a responsabilidade política segundo o manancial jurídico de que dispomos, a clareza de responsabilidades -- *clarity of responsibility* -- que pode eclipsar a habilidade de os cidadãos discernirem e punirem maus governantes, e fazer praça, entre nós, de um longo hábito de impunidade -- ‘Esta certeza da impunidade, que os nossos costumes asseguram ao arbítrio, corrompe tudo; mata no seu berço o cidadão e impede a formação do verdadeiro espírito

público. Eliminado que seja dos costumes esta certeza da impunidade, as liberdades civis estarão asseguradas.²⁶⁷

²⁶⁷ OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. v. II. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 1974, p. 174-175.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia. *Responsabilidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2006;

AIETA, Vânia Siciliano. O *recall* e o voto destituente. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: Editora RT, ano 10, p. 157-170, jul./set. 2002;

AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Rio de Janeiro: Officina Industrial Graphica, 1931;

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, 2002, p. 5-38;

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004;

ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Tecnoprint, s.d;

_____. *Ética a Nicômaco*. Trad. Edson Bini. 2.ed. Bauro: Edipro, 2007;

ASH, Garton Timonthy. En busca de partidos estables. Trad. María Luisa Rodríguez Tapia. *El País*. Opinión. Madri, 28 out. 2007, p. 10.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2.ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007;

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997;

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias ? *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 53, p. 67-82, jun. 2000;

_____. Regulamentação das medidas provisórias. *Mundo Jurídico*. 22 jun 2002. Disponível em: <www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 29 set 2009;

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*. México: Oxford University Press, 1999;

BENEVIDES, Mauro. *O “impeachment” no Senado Federal*. s.l: s.e., 1992;

BITTENCOURT, Juliana Castilho. A responsabilidade política objectiva dos agentes políticos: um enfoque crítico às consequências de sua Inimputação no cenário político brasileiro. *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, 47p;

BOBBIO, Norberto. *Norberto Bobbio: o filósofo e a política*. Trad. Cesar Benjamim; Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, reimpr. 2007;

BORGES DE MEDEIROS, Antônio A. *O Poder Moderador na república presidencial*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004;

BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constituconal*. México: FCE, 1992;

_____. *Enciclopedia de la política*. México: FCE, 2003;

BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992;

BRITTO, Cezar. O Caso Renan e a reforma política. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 set. 2007. Opinião, p. A3;

CABRAL, Maria Clara; ODILLA Fernanda. Lula pode rever urgência de regras do pré-sal. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 set. 2009, p. B8;

CABRERA VÁSQUEZ, Marco Antonio. Reflexiones sobre la responsabilidad en el desempeño de la función pública. *Revista de Derecho y Ciências Políticas*. Lima. v. 57. n.2. p.21-51, 2000;

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004;

_____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1990;

_____. *Legislação Eleitoral e hermenêutica política X Segurança jurídica*. Barueri: Manole, 2006;

_____. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995;

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005;

_____. O recall no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 42, n. 162, jan./mar 2005;

CÂNDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. Bauru: Edipro, 2006;

CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. Desonestos, insensíveis e mentirosos. *VEJA*, São Paulo, 31 janeiro 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/310107/p_048.html>. Acesso em: 26 maio 2007;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2006;

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris: Dalloz, 2007;

CHALITA, Gabriel Benedito Isaac. *Os dez mandamentos da Ética*. 2. ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2009;

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das idéias políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000;

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997;

COELHO, Fabio Ulhoa. Vossa Excelência me respeite! *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 set. 2009, p. A3;

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006;

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. O impacto dos mecanismos de urgência no sucesso presidencial. Uma análise do caso argentino à luz da experiência brasileira. *Dados*, v. 50, n. 3, 2007, p. 579-609;

_____. *As relações Executivo-Legislativo na Argentina à Luz da Experiência Brasileira*. Dissertação (Mestrado)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005;

COSTA PORTO, Walter. *Dicionário do Voto*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000;

COTTA, Maurizio. *Parlamento*. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. v.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007;

CRETILLA JUNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992;

CRICK, Bernard. *Em defesa da política*. Trad. Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981;

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: The politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999;

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, 2007;

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Responsabilidade política ambiental. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo. v.16. n.9. p. 653-659;

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005;

_____. *Who governs? Democracy and Power in an American city*. 2.ed. Yale: Yale University Press, 2005;

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001;

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001;

DANI, Ana. Sarkozy amplia poder e ofusca Parlamento. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 fevereiro 2009. Mundo, p. A10;

DINIZ, Simone. *Presidencialismo(s) e seus Efeitos no Processo Decisório*. Tese (Doutoramento)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005;

DUHAMEL, Olivier. *Responsabilité*. In DUHAMEL, Olivier; MENY, Yves. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: PUF, 1990.

DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 1965;

_____. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 1971;

_____. *Introduction à la politique*. Paris: Gallimard, 2000;

_____. *Os Partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970;

DYKSTRA, Clarence A. The Quest of Responsibility. *The American Political Science Review*, v. 33. n. 1. fev. 1939, p. 1-25;

FERNÁNDEZ FARIÑA, Federico. Responsabilidad politica. *Revista Mexicana de Justicia*. v.5. n.3. p.149-62. jul./sept. 1987;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001;

_____. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1992;

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993;

FORTUNATO BIM, Eduardo. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 43, n. 169, jan/mar, 2006;

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 2007;

FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia*. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975;

_____. *La filosofía del derecho*. México: FCE, 2004;

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2008, v. III;

GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad política y responsabilidad penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madri. v.18. n.52. p.81-110. jan./abr. 1998;

GOUVEIA, Jorge Bacelar. O princípio democrático no novo direito constitucional moçambicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. XXXVI, Lisboa: LEX, 1995;

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*. n. 17, p. 75-106, nov. 2001;

GUERRA, Francisco Bermúdez; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Raúl Eduardo. Responsabilidad política y penal del presidente de la república. *Temas Jurídicos: Revista de Investigación y Análisis de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*. Santa Fé de Bogotá. n.12. p.64-85. jul. 1998;

GUIMARÃES, Thiago. Cristina decide limitar seus 'superpoderes'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 julho 2009. Mundo, p. A12;

GÜNTHER, Klaus. Responsabilidade civil. In: PÜSCHEL, Flavia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. (Orgs.) *Teoria da responsabilidade no Estado Democrático de Direito: textos de Klaus Günther*. São Paulo: Saraiva, 2009;

HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. Trad. Carlos Souza. 27. ed. Barueri: Manole, 2005;

HEGEL, G. W. F. *Principes de la philosophie du droit*. Paris: Gallimard, 2006;

HEINES, Charles Grove. Ministerial Responsibility versus the separation of powers. *The American Political Science Review*, v. 16, n. 2, maio, 1922, p. 194-210;

HOBBS, Thomas. *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Trad. Manuel Sánchez Sarto. 2.ed. México: FCE, 1980;

HOLTZMAN, Elizabeth. O impeachment de George W. Bush. Trad. Paulo Migliacci. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2006. Disponível em <www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1501200612.htm>. Acesso em: 29 dezembro 2008;

HUIZINGA, Johan. *Homo ludens: O jogo como elemento da cultura*. São Paulo: Perspectiva, 2007;

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: FCE, 2004;

JOBIM, Nelson. Exposições e debates: Tema III Modelos de presidencialismo e parlamentarismo. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993;

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 7.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007;

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Nova Fronteira, 1997;

LEIBHOLZ, Gerhard. O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus. *Revista Forense*, v. 183, mai/jun. 1959;

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991;

LENTNER, Howard H. The Political Responsibility and Accountability of the United Nations Secretary-General. *The Journal of Politics*, v. 27, n. 4 (Nov., 1965), pp. 839-860. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2128122>>. Acesso em: 09 set. 2009;

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006;

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994;

LOEWENSTEIN, Karl. The presidency outside the United States: a study in comparative political institutions. *Journal of Politics*, v. XI, n. 3, agosto, 1949;

LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008;

MACIEL, Marco. Democracia: passado, presente e futuro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 fev. 2009. Opinião, p. A3;

_____. Exposições e debates: Tema III Modelos de presidencialismo e parlamentarismo. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993;

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993;

MARIZ, Antonio. *O Impeachment do presidente do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1994;

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O impeachment na Constituição de 1988*. Belém: CEJUP, 1992;

MATTEUCCI, Nicola. *República*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 13. ed. v.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998;

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007;

MILL, John Stuart. *Le gouvernement représentatif*. 3.ed. Paris: Éditeurs Guillaumun et Cie, 1877;

MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007;

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. t II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006;

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Trad. Pedro Vieira Mota. 8.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004;

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007;

_____. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004;

MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito romano*. v. II. Rio de Janeiro: Forense, 1998;

MOTA, Aroldo. *Recall*. *Revista Eletrônica Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 47, jan./mar. 2003. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=159&palavra_chave\[\]=mota&e_ou=e](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=159&palavra_chave[]=mota&e_ou=e)>. Acesso em: 26 maio 2007;

NEVES, Helena Telino. O referendo de revogação de mandato (recall). *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, 33p;

NOHLEN, Dieter. Exposições e debates: Tema IV Alcance e limites da “engenharia institucional”. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993;

OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. v. II. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 1974;

_____. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939;

PENNOCK, J. Roland. Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule. *The American Political Science Review*, v. 46, n. 3, set. 1952, p. 790-807;

PERTENCE, Sepúlveda. Prefácio. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995;

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958;

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992;

PINTO FERREIRA, Luís. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 3. São Paulo: Editora Saraiva, 1992;

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997;

PONTE, Antonio Carlos da. *Crimes eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2008;

PONTES DE MIRANDA, F. C. *Questões Forenses*, v. V, 1959, p. 57-59;

QUEIROZ, Gistina. *O sistema de governo semi-presidencial*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007;

REALE, Miguel. Painel II: A teoria jurídica da representação política no direito constitucional. In: *Seminário sobre modelos alternativos de representação política no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981;

REALE JUNIOR, Miguel. *Brasil/93: a hora do parlamentarismo!* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993;

RENAULT, Christiana Noronha. *Os sistemas de governo na república*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004;

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006;

ROCHA, Gabriela Pais de Carvalho. A responsabilidade política dos titulares dos cargos políticos: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal com ênfase no poder executivo *Relatório de Mestrado*. Lisboa, 2006, 50p;

ROCHA, Graciliano. Yeda obtém 1ª vitória em processo de impeachment. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 out. 2009. Brasil, p. A9;

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos mandatos legislativos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002;

ROMANELLI, Roberto José. Estado brasileiro: separação de poderes e sistema de freios e contrapesos. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.) *Reflexões em Direito Político e Econômico*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002;

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Trad. Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 2007;

RUDOLPH, Thomas J. Institutional Context and the assignment of Political Responsibility. *Journal of Politics*. v. 65, n. 1, fev., 2003, p. 190-215;

RUFFÍA, Paolo Biscaretti di. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Trad. Héctor Fix-Zamudio. México: FCE, 2006;

SALGADO, Joaquim Carlos. *A idéia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007;

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007;

SAMPAIO, Nelson de Souza. O “recall” no direito brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, p. 335-342, mar.1950.

_____. Eleições e Sistemas Eleitorais. *Revista Eletrônica Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 07, abr./1988. Disponível em: <<http://paranaeleitoral.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2007;

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006;

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981;

_____. *A teoria da democracia revisitada: O debate contemporâneo*. v.1. São Paulo: Ática, 1994;

_____. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE, 1996;

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 2006;

_____. *Legalidade e legitimidade*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007;

SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade democrática. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 jun. 1979, p. 2. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/responsab.htm>>. Acesso em: 18 out. 2009;

SEGUR, Philippe. Qu'est-ce que la responsabilité politique? *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et l'Etranger*. Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence. n.6. p.1599-1623. nov./dec. 1999;

SETÄLÄ, Maija. On the problems of responsibility and accountability in referendums. *European Journal of Political Research*, v. 45, n. 4, jun, 2006, p. 699-721;

SHIRADO, Nayana. A dimensão política da atuação das Cortes de Justiça brasileiras nos 20 anos da Constituição Federal. *Revista Jurídica*. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, jan/jun, 2009;

_____. A reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral: o adeus à candidatura-itinerante”. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. n. 9. Manaus, 2009;

_____. A reeleição presidencial sucessiva à luz do direito estrangeiro: América Latina em perspectiva comparada. *Consulex*, n. 296. Brasília, 2009;

_____. A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Nº 7/8. Manaus, 2007, p. 11-58;

SHIRADO, Nayana. Estado de Direito X Ativismo Judicial: a segurança jurídica em xeque na formação do quadro de candidaturas. In: XVIII Encontro Nacional de Direito Constitucional. Oficina. São Paulo: Instituto Pimenta Bueno: Universidade de São Paulo. set. 2009;

_____. Ética da legalidade & Judicialização da política no estudo da vida pregressa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo. In: Congresso Internacional de Ética E Cidadania (2008). São Paulo. *Anais*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008;

_____. *Jurisprudência constitucional em matéria eleitoral: o fenômeno da judicialização da política*. Monografia (Especialização em Direito Eleitoral)-Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2008;

_____. O tratamento jurídico da reeleição presidencial na América Latina: reeleição sucessiva e sistemas eleitorais em perspectiva comparada. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*. v. 1. n. 1, Belém, 2009;

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. 4.ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001;

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005;

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001;

SOARES, Antônio Carlos Simões Martins. Discurso proferido na aula inaugural dos cursos da Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Amazonas. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Manaus, n. 7/8. 2006-2007;

SOARES, Humberto Ribeiro. *Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993;

SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997;

_____. *Dever jurídico e teoria realista do direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000;

SZKLAROWSKI, Leon Fredja. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991;

TANASESCU, Elena Simina. *On Responsibility in Public Law*. Texto não publicado.

TAVITS, Margit. Clarity of Responsibility and Corruption In *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 1 (Jan., 2007), pp. 218-229. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4122915>>. Acesso em: 09 set. 2009;

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1992;

TRINDADE, Hélio. Exposições e debates: Tema I A questão institucional Brasileira. In: NOHLEN, Dieter; LAMOUNIER, Bolívar. (Orgs.) *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993;

URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo: Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998;

_____. Responsabilidade política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar. *Boletim da Ordem dos Advogados*. N. 27. julho/agosto, 2003;

VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002;

VILLEY, Michel. Esboço histórico sobre o termo responsável (1977). Trad. André Rodrigues Corrêa. *Revista Direito GV*. v.1, n.1, p.135-148, maio 2005;

WALTER, Melanie. The responsiveness of local councilors to citizen preferences in Stuttgart: the case of sports policies. In: HOGGART, Keith; CLARK, Terry Nichols. Citizen responsive government. *Research in Urban Policy*. v.8. Nova Iorque: JAI Press, 2000.

ZOVATTO, Daniel. Painel “A construção da cidadania e a renovação de mandatos”. In *Seminário Latino-Americano de Direito Eleitoral Comparado*. Belém, out. 2009.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)