

ano 17 - n. 70 | outubro/dezembro - 2017
Belo Horizonte | p. 1-318 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i70
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada no BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política nas democracias contemporâneas

*Democracy and responsibility:
brief analysis of instruments of
political responsibility in contemporary
democracies*

Geziela Iensue*

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Brasil)
igeziela@gmail.com

Luis Fernando Sgarbossa**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Brasil)
luis.sgarbossa@ufms.br

Recebido/Received: 26.01.2017 / January 26th, 2017

Aprovado/Approved: 14.09.2017 / September 14th, 2017

Resumo: A temática da responsabilidade política dos governantes é um problema clássico da teoria política e da teoria constitucional. Não obstante, continua a suscitar questões importantes tanto para a

Como citar este artigo/*How to cite this article:* IENSUE, Geziela; SGARBOSSA, Luis Fernando. Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política nas democracias contemporâneas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 145-173, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.389.

* Professora adjunta A na graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (Campo Grande-MS, Brasil). Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (Curitiba-PR, Brasil). Pesquisadora bolsista DCR-C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em parceria com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul – FUNDECT. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG (Ponta Grossa-PR, Brasil). E-mail: igeziela@gmail.com.

** Professor permanente do mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (Campo Grande-MS, Brasil). Professor adjunto da Faculdade de Direito da UFMS. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (Curitiba-PR, Brasil). E-mails: lfsgarbossa@uol.com.br/luis.sgarbossa@ufms.br.

análise teórica quanto no que diz respeito a situações práticas, especialmente em termos de adoção das instituições adequadas para promover a responsabilidade dos governantes sem incorrer em excessiva instabilidade ou até mesmo desbordar em eventual crise de governabilidade. O presente artigo pretende examinar alguns institutos cujo escopo é a promoção da responsabilidade governamental, evidenciando seus benefícios e eventuais custos em termos de estabilidade governamental. O trabalho evidenciará a existência de uma relação inversa entre responsabilidade e estabilidade governamental e sustentará a dificuldade em se encontrar, até o momento, um modelo que promova a responsabilidade no maior grau possível com os menores custos em termos de estabilidade e governabilidade, e vice-versa.

Palavras-chave: Governo. Responsabilidade. Institutos. *Impeachment*. Responsabilidade ministerial.

Abstract: The issue of political responsibility of governments is a classic problem of political and constitutional theory. Nevertheless, it continues to raise important issues for both the theoretical analysis and with regard to practical situations, especially in terms of adoption of appropriate institutions to promote accountability of rulers without incurring excessive instability or even overflow in any governability crisis. This article aims to examine some institutions whose purpose is to promote government responsibility, exposing its benefits and possible costs. The study will demonstrate the existence of an inverse relationship between responsibility and government stability, and support the difficulty in finding a model that promotes political responsibility at the highest level at the lowest cost in terms of stability and governability and contrariwise.

Keywords: Government. Responsibility. Institutions. Impeachment. Ministerial responsibility.

Sumário: 1 Introdução – 2 Da irresponsabilidade à responsabilidade dos governantes – 3 Responsabilidade política nos sistemas de governo – 4 Responsabilidade política a partir de outros institutos – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

Embora a temática da responsabilidade dos governantes em geral, e da responsabilidade política, em particular, não seja nova, existem diversos aspectos que ainda se revelam merecedores de estudo, análise e aprofundamento, tanto de um ponto de vista teórico quanto de um ponto de vista prático.

De um ponto de vista teórico, embora se tenha por aceito um axioma no sentido da existência de uma proporção inversa em termos de responsabilidade política e estabilidade do governo, existem diversos aspectos deste fenômeno que merecem uma análise cuidadosa.

Com efeito, diversos foram os arranjos institucionais criados em diferentes países ao longo da história no sentido de tentar promover uma conciliação desses objetivos, que redundaram na elaboração de diferentes sistemas de governo – tais quais o parlamentarismo, o presidencialismo e o semipresidencialismo – ou em instituições que não fazem parte, diretamente, de tal conjunto de instituições – como, por exemplo, os plebiscitos revocatórios ou destituintes (*recall*).

De um ponto de vista prático, por outro lado, não restam dúvidas sobre a importância atual da temática, bastando relembrar a realidade política brasileira na atualidade para corroborar a afirmação. Em anos recentes uma onda de manifestações sem precedentes varreu o país. Mais recentemente ainda, em 2015 e 2016,

verificou-se a instalação de uma intensa crise política, com forte contestação da legitimidade e continuidade do governo da presidente Dilma Rouseff.

Referida crise política, até o momento não resolvida nem exaurida, redundou em numerosos pedidos de *impeachment* contra a presidente da República, um dos quais foi admitido e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, em um ambiente de forte turbulência política, propiciado em parte em virtude da denominada “Operação Lava Jato” e em parte em função de processos contra a presidente no Tribunal de Contas da União e no Tribunal Superior Eleitoral.

Paralelamente a estes fatos, intensificaram-se as manifestações em favor seja da aprovação de propostas de emenda à Constituição no sentido de modificar o sistema de governo adotado sob a Constituição de 1988 – sejam elas propostas de adoção do sistema parlamentarista de governo, sejam elas propostas de adoção de um sistema híbrido, ora denominado de semipresidencialismo, ora de semiparlamentarismo – seja da adoção do instituto do referendo revocatório ou voto destituente no país.¹

A despeito de inúmeras questões que estas propostas suscitam – como, entre outros, sua possibilidade jurídica, dada a sistemática adotada pela vigente Constituição da República relativamente à adoção da forma de governo e do sistema de governo no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e o plebiscito realizado em 1993, ou a compatibilidade do *recall* com a democracia representativa –, o fato é que a discussão das diferentes experiências estrangeiras na matéria revela-se importante para possibilitar um juízo informado sobre a questão e sobre os custos e benefícios potenciais de cada arranjo institucional rival.

Considerando-se o quadro aqui sucintamente narrado e considerando-se a importância teórica e prática da matéria, o presente artigo explorará alguns aspectos principais relativos à temática com vistas a proporcionar algum aprofundamento no estudo dos institutos cujo objetivo é promover a responsabilidade política dos governantes.

Desse modo, no primeiro tópico explorará o desenvolvimento dos sistemas políticos desde a irresponsabilidade até a responsabilidade dos governantes, distinguindo a responsabilidade política, a jurídica – e suas espécies – e as formas mistas de responsabilização.

¹ Entre as propostas de adoção do voto revocatório ou plebiscito destituente no Direito brasileiro, além das discussões na Assembleia Constituinte de 1986-1988, especialmente por provocação do deputado Lysâneas Maciel, pôde-se identificar pelo menos quatro recentes propostas de emenda à Constituição brasileira no sentido da adoção de institutos desse tipo, nomeadamente a PEC nº 80/2003, a PEC nº 82/2003, a PEC nº 73/2005 e a PEC nº 477/2010. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 51, abr./jun. 2014. Cabe acrescentar ao rol dos autores a PEC nº 160/2015, que prevê a revogação popular dos mandatos de detentores de cargos eletivos eleitos pelo critério majoritário por iniciativa de 5% do eleitorado e aprovação da proposta em consulta popular por maioria absoluta dos eleitores da circunscrição. Quanto às propostas de adoção de um sistema parlamentarista de governo no Brasil, entre as mais recentes encontram-se a PEC nº 32/2015 e a PEC nº 102/2015.

O segundo tópico do estudo será dedicado ao estudo da responsabilidade política promovida pelos três principais sistemas de governo existentes, a saber, o presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo. Para se levar a cabo o referido estudo, e considerando-se as diferentes variantes de cada um desses sistemas em diferentes Estados, se fará o exame principalmente a partir de sistemas históricos específicos, notadamente do presidencialismo norte-americano, do parlamentarismo britânico e do semipresidencialismo francês – sem prejuízo de menções ocasionais a outros sistemas.²

O terceiro e último tópico do presente estudo será dedicado à análise de outros institutos de responsabilização política distintos tanto das sentenças destituídas proferidas em juízo político de impedimento – típicas dos sistemas presidencialistas – quanto das instituições constitutivas da responsabilidade ministerial e parlamentar – típicas dos sistemas parlamentaristas e semipresidencialistas.

Ali serão analisados, portanto, institutos não diretamente vinculados ao sistema de governo, nomeadamente os plebiscitos destituíntes, comumente denominados de *recall*, notadamente a partir da experiência norte-americana, novamente sem prejuízo de menções eventuais a outros sistemas políticos.

Ao final, na conclusão, serão extraídas algumas inferências do quadro histórico-comparativo desenvolvido a partir da análise, demonstrando-se o *trade-off* existente entre responsabilidade e estabilidade governamental e a inexistência, até o momento, de um modelo que se afigure claramente superior no que tange à conciliação de ambos os desideratos referidos.

2 Da irresponsabilidade à responsabilidade dos governantes

A Antropologia Política registra que mesmo em sociedades simples e ágrafas existiram e existe a noção de responsabilização dos governantes, excetuadas, naturalmente, as sociedades acéfalas, por serem apolíticas. A noção de responsabilização dos governantes em qualquer sociedade politicamente organizada possui, portanto, antecedentes possivelmente imemoriais.

Durante a Antiguidade diferentes sociedades conheceram períodos históricos em que os governantes eram considerados responsáveis – quer jurídica, quer politicamente – ou irresponsáveis. No pensamento político medieval e moderno são

² O presente artigo se circunscreverá a proceder a uma análise das principais formas de consagração institucional da responsabilidade política em sentido amplo, compreendendo, assim, a responsabilidade política propriamente dita e a responsabilidade político-jurídica. A questão da responsabilidade propriamente jurídica não será aqui abordada. O recorte se faz necessário pela natureza do presente estudo. Convém fazer uma observação adicional, a saber, a de que a ênfase recairá especialmente sobre institutos que promovam a responsabilidade política das principais autoridades, como chefes de governo e parlamentares, bem como no que diz respeito à responsabilidade política interorgânica, e não intraorgânica – como, *e.g.*, a responsabilidade por quebra de decoro parlamentar.

diversas e bastante comuns as ilustrações do desenvolvimento gradual da noção de responsabilidade dos governantes. Assim, apenas a título de ilustração de alguns dos exemplos mais ilustres, convém recordar as teses de Johannes Althusius e de outros monarcômacos sobre os limites da autoridade e o direito de resistência, retomadas em grande medida por John Locke no *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, além, é claro, das influentes concepções políticas de Jean-Jacques Rousseau sobre a responsabilidade dos governantes em face dos governados, notadamente no *Contrato Social*.

Parece ser possível sustentar, por conseguinte, que a difundida noção de irresponsabilidade do rei (*the king can do no wrong*³, *le roi ne peut pas mal faire*) parece ser muito mais próxima das monarquias absolutistas, a partir do surgimento dos Estados modernos, por volta do século XVI, do que uma regra geral na história política da humanidade, como por vezes se crê.⁴

É oportuno frisar, ademais, que a noção de responsabilidade dos governantes é compatível tanto com a forma republicana de governo quanto com a monárquica, embora seja associada, com maior frequência, à primeira – o que parece ser reflexo das noções de inviolabilidade ou imunidade da pessoa do príncipe que informaram a segunda durante significativo período histórico.

Corroborar esta afirmação o fato histórico da emergência e ampla difusão de instituições de tipo parlamentar nas monarquias europeias, que significaram simultaneamente uma transferência do poder político do monarca para outras instituições⁵ e, ao mesmo tempo, a possibilidade de responsabilização de tais instituições.

Do mesmo modo é sabido que ao longo do tempo, conforme a ideia de responsabilidade dos governantes se afirmou em termos de instituições históricas, passou-se a distinguir seus diferentes tipos ou espécies.

Assim, a distinção elementar parece ser aquela existente entre responsabilidade política e responsabilidade jurídica. A última sabidamente desdobra-se em civil, penal e administrativa, significando a possibilidade de fazer o governante ser responsabilizado juridicamente por atos ilícitos praticados no exercício do poder, seja civilmente, seja criminalmente ou mesmo administrativamente ou disciplinarmente.⁶

³ LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo G. Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 266.

⁴ Obviamente há ocorrências anteriores, como as decorrentes das doutrinas da natureza divina dos governantes e da investidura divina. BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 138 e ss.

⁵ CAETANO, M. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 53 e ss.

⁶ CAPPELLETTI, M. *Juízes Irresponsáveis?* Trad. Carlos A. A. de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989, p. 36. Convém lembrar, de todo modo, que numerosas são as restrições a tal responsabilidade, na medida em que praticamente todos os sistemas políticos contemporâneos consagram variadas fórmulas de imunidade formal e material, em variados graus de amplitude, o que afeta, naturalmente, a sua efetiva responsabilidade jurídica. Outras distinções seriam necessárias, especialmente após o processo de despersonalização do poder, que ocorre gradualmente com a afirmação do Estado moderno, fazendo-se necessário distinguir a responsabilidade do Estado ou da Fazenda Pública da responsabilidade dos titulares

A responsabilidade jurídica irá se manifestar, principalmente, como a possibilidade de o cidadão-administrado prejudicado por um ato ilícito praticado pelos governantes buscar, pela via judicial, indenização cível, ou ainda buscar ou provocar a responsabilização administrativa ou penal da autoridade responsável, conforme o caso, e assim por diante.⁷

Além da responsabilidade jurídica dos governantes, que aqui não será objeto de investigação, existe a sua responsabilidade política, inconfundível com a primeira. Com efeito, a responsabilidade política distingue-se da responsabilidade jurídica em diversos aspectos.

Normalmente a responsabilidade política é concebida como aquela forma de responsabilidade que se relaciona primariamente com a perda da confiança de um órgão ou de uma coletividade relativamente a um titular de um cargo ou função públicos, seja o cargo de provimento eletivo ou não. Também constitui traço característico da responsabilidade política a possibilidade de perda do mandato ou da investidura, independentemente de eventual responsabilização jurídica, seja ela civil, penal ou administrativa. Tal forma de responsabilidade costuma distinguir-se da responsabilidade jurídica, ainda, por não exigir, em regra, nenhum elemento de tipicidade da conduta e tampouco procedimentos judiciais ou judicialiformes para sua operação.⁸

A responsabilidade política típica irá se manifestar, portanto, em institutos tais quais a responsabilidade ministerial e parlamentar ínsita aos sistemas parlamentaristas ou outros sistemas de governo neles inspirados, bem como na responsabilidade de detentores de mandato eletivo ou servidores públicos nomeados por órgãos políticos por força do exercício do direito de revogação, por meio de plebiscito destituente ou revocatório (*recall*).⁹

de cargos, empregos ou funções públicas, sejam eles eletivos ou providos de acordo com outro critério. VAN CREVELD, M. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004. CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 36.

⁷ Inúmeros exemplos de institutos cujo objetivo é promover tal responsabilização são possíveis, evidentemente, tais como as Ações Populares, a Ação Civil Pública, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, a legislação relativa à improbidade administrativa, ações de indenização propostas em face da Fazenda Pública, entre outros. Várias questões se colocam aqui. Cappelletti distingue a responsabilidade jurídica do Estado substitutiva exclusiva ou concorrente com a do agente público, e a responsabilidade jurídica do agente, passível de ser penal, civil ou disciplinar. CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 36.

⁸ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 351. Cappelletti também denomina responsabilidade política a que é efetivada por meio de procedimentos sem caráter jurisdicional e com base em critérios políticos, embora restrinja o conceito à responsabilização perante órgãos políticos, ou seja, estatais. Nesse ponto segue-se no presente estudo o conceito de responsabilidade política tal como adotada por Paulo Bonavides, divergindo, nesse ponto, da terminologia adotada por Mauro Cappelletti, que, ao examinar os sistemas de responsabilidade judicial, que distingue a responsabilidade política do que denomina de responsabilidade social ou, ainda, responsabilidade político-social, reservando, grosso modo, a primeira expressão para se referir basicamente à responsabilidade perante poderes políticos e a segunda expressão à responsabilidade perante o povo ou eleitorado. CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 36 e 46.

⁹ Outras visões são possíveis, como a esposada por Cappelletti, já referida. Tal autor, em trabalho focado na responsabilidade judicial, adota uma tipologia da responsabilidade baseada em dois critérios, a saber,

Além da responsabilidade tipicamente jurídica e da responsabilidade tipicamente política, seria oportuno consignar desde logo a existência daquelas que são consideradas como formas intermediárias de responsabilidade, reputadas ora como um misto de responsabilidade política e administrativa, ora como um misto de responsabilidade política e penal,¹⁰ tratando-se, de todo modo, de uma hipótese de combinação, em algum grau, entre responsabilidade política e responsabilidade jurídica. É o caso, evidentemente, da responsabilidade traduzida das decisões destitutivas proferidas em sede de juízo político (*impeachment*).¹¹

Antes de concluir o presente tópico, faz-se necessário recordar, ainda, que as formas de responsabilidade política – puras ou híbridas – conectam-se, em nível teórico e filosófico, com diferentes concepções sobre a soberania e sobre a democracia.

Assim, sistemas políticos baseados na doutrina da soberania nacional propugnada por Sieyès e na democracia representativa sobre ela erigida serão tendentes a comportar bem determinados tipos de institutos de responsabilidade política – como, p. ex., a responsabilidade parlamentar e ministerial –, mas dificilmente serão conciliáveis com outros institutos, nomeadamente, com o direito de revogação popular.

Os sistemas com maior influência do pensamento de Rousseau e de sua doutrina da soberania popular,¹² por sua vez, serão teoricamente mais propensos a comportar institutos calcados em alguma concepção de democracia semidireta, como, notadamente, os referendos destitutorios.¹³

Assim, certos sistemas políticos revelam-se infensos à democracia puramente representativa, como, por exemplo, o sistema político da Suíça ou o da ex-URSS – ao passo que outros se revelam infensos à democracia semidireta, como, por exemplo, o sistema britânico. O mesmo vale para diferentes sistemas políticos em diferentes momentos históricos, naturalmente.

o ente ou pessoa perante a qual se é responsável e a pessoa ou ente a quem cabe a responsabilidade. Com base em tais critérios, distingue a responsabilidade política e social, de um lado, e a responsabilidade jurídica do Estado ou de seu agente, de outro. CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 35-36. O próprio autor reconhece a possibilidade de outras abordagens, entre as quais a aqui adotada, como já dito, que parece se referir ao tipo de responsabilidade propriamente dito.

¹⁰ SAGÜÉS, N. P. División de poderes y revisión de las sentencias destitutorias dictadas en el “juicio político” (*impeachment*). In: VALADÉS, D.; CARBONELL, M. (Orgs.). *El Estado constitucional contemporáneo: culturas e sistemas jurídicos comparados*. Tomo II. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2006, p. 89.

¹¹ Tais formas ecléticas ou híbridas de responsabilização suscitarão complexidades maiores em seu exame, uma vez que não se situarão nem no extremo jurídico-formal da responsabilidade jurídica, nem na informalidade da responsabilidade política propriamente dita.

¹² BONAVIDES, P. *Id.* p. 140 e ss.

¹³ Ressalte-se, no entanto, que haverá sistemas, como o norte-americano, que contemplarão o princípio representativo como regra e que, não obstante, ao lado de institutos de responsabilidade política com ele consentâneos – como o *impeachment* –, contemplarão institutos calcados em concepções distintas, como o *recall*, ainda que a coexistência de tais institutos se dê em níveis diversos – no nível federal apenas os primeiros, e nos níveis estadual ou local eventualmente também os segundos.

Uma vez analisados tais aspectos introdutórios à temática a ser examinada no presente estudo, convém abordar os modos pelos quais diferentes arranjos institucionais comumente designados como sistemas de governo buscam incorporar mecanismos indutores de responsabilidade política e quais os eventuais problemas decorrentes.

3 Responsabilidade política nos sistemas de governo

A analítica do Estado contemporâneo distingue diversos aspectos da organização das instituições estatais, criando tipos ideais – inconfundíveis, portanto, com a complexa realidade histórica –, entre os quais existem, naturalmente, numerosas formas intermediárias, sincréticas, híbridas ou ecléticas.

Examinam-se, assim, aspectos como o regime político, a forma de Estado, a forma de governo, os sistemas de governo, os sistemas eleitorais, e, conseqüentemente, as autocracias e democracias, os Estados federais e unitários, as monarquias e repúblicas, e numerosos tipos intermediários, entre outras temáticas.

A classificação mais conhecida dos sistemas de governo é a que distingue dois tipos básicos, a saber, o presidencialismo e o parlamentarismo. A concepção mais adequada, no entanto, é a tipologia que trabalha com pelo menos três modelos básicos, a saber, o presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo – pois o último, embora tenha sofrido influência dos dois primeiros, não é redutível a nenhum deles.¹⁴

Como se sabe, o presidencialismo é originário do Direito Constitucional norte-americano, tendo surgido com a Constituição estadunidense de 1787.¹⁵ Trata-se de um sistema concebido para reforçar a independência entre Poder Executivo e Legislativo,¹⁶ admitindo apenas formas menos intensas de interferência recíproca entre os órgãos de cada um desses poderes, tais como o veto presidencial ou a sabatina de autoridades nomeadas pelo Executivo, entre outros institutos.¹⁷

¹⁴ Há inúmeras classificações e diversos tipos ideais em termos de sistemas de governo e de suas subespécies. Karl Loewenstein, por exemplo, refere-se a seis tipos de governo constitucional-democrático, a saber, a democracia direta, o governo de assembleia, o governo parlamentar, o governo de gabinete, o presidencialismo e o governo diretorial. Entre os subtipos de governo parlamentar, o autor arrola ainda os modelos do parlamentarismo clássico, híbrido, controlado e frenado. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 73 e ss. Alessandro Pizzorusso, por sua vez, fala em monarquia absoluta, monarquia limitada, monarquia constitucional e monarquia parlamentar; em república presidencial, semipresidencial, parlamentar e diretorial. PIZZORUSSO, A. *Sistemi Giuridici Comparati*. 2 ed. Milano: Giuffrè, 1998, p. 201 e ss.

¹⁵ VERGOTTINI, G. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Claudia Herrera. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2004, p. 373.

¹⁶ PIZZORUSSO, A. *Op. cit.* p. 207. BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 317 e ss.

¹⁷ PIZZORUSSO, A. *Id.* p. 206. É precisamente por tal motivo que Giuseppe De Vergottini insere o presidencialismo, juntamente com a monarquia constitucional, na categoria dos modelos de governo baseados na separação rígida de poderes, por contraste com aqueles sistemas baseados na cooperação dos poderes. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 370. Loewenstein chama a atenção para o fato de que a independência recíproca entre presidente da república e Poder Legislativo é o fator decisivo diferenciador do presidencialismo de outros sistemas de governo rivais. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 133.

Constituindo um sistema que Karl Loewenstein chamou de imunidade política recíproca¹⁸ e o que Giuseppe De Vergottini denomina de dualismo paritário entre Executivo e Legislativo,¹⁹ o presidencialismo desconhece, assim, instituições de tipo parlamentar, tais como a responsabilidade ministerial e a responsabilidade parlamentar.²⁰ Inexiste no modelo presidencialista, portanto, a relação fiduciária entre governo e parlamento, fundamental para o parlamentarismo, e encontra-se ausente, em consequência, qualquer dependência estrutural do Poder Executivo relativamente ao Poder Legislativo e vice-versa.²¹

Por conseguinte, em um sistema presidencialista não será possível a demissão do ministério ou gabinete por perda de confiança por parte do Poder Legislativo.²² Por outro lado, tampouco será possível a dissolução do Poder Legislativo.²³ Dessas características nasce a crítica clássica manifestada por tantos, inclusive por Rui Barbosa, no sentido de tratar-se de sistema de governo que, entre responsabilidade e estabilidade, opta pela última, sacrificando a primeira.²⁴

Diante da ausência de outros mecanismos promotores de responsabilidade política típica ou propriamente dita,²⁵ o presidencialismo adota o instituto ancestral da destituição do chefe do Executivo – e, eventualmente, de outras autoridades – mediante decisão proferida em sede de juízo político – o denominado *impeachment* ou impedimento.²⁶

É sabido que tal instituto origina-se na Inglaterra, no século XIV, tendo sido utilizado contra diversos detentores de cargos públicos, notadamente ministros da Coroa, para promover sua responsabilização, diante da regra da irresponsabilidade monárquica.²⁷

A concepção da possibilidade de julgamento de autoridades pela Câmara dos Comuns foi fruto de gradual desenvolvimento, tendo sido inspirada a partir da ideia de que se o julgamento por acusações criminais cabia aos júris de cada condado,

¹⁸ LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 133-134.

¹⁹ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 506.

²⁰ Exceto a *interna corporis* do Poder Legislativo, consubstanciada nas regras de decoro parlamentar. Alguns elementos de inspiração parlamentar podem encontrar-se presentes em formas menos clássicas de presidencialismo, mas não os elementos ensejadores de responsabilidade política típicos do sistema rival.

²¹ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 506.

²² LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 133. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 506. Tais características relacionam-se ao provimento direto, por voto popular, do cargo de presidente da república, chefe de Estado e de governo, sem intervenção parlamentar e sem necessário vínculo fiduciário para com o parlamento. VERGOTTINI, G. *Id.* p. 373.

²³ CAETANO, M. *Op. cit.* p. 368. O autor classifica o governo de tipo presidencialista como governo representativo pessoal. CAETANO, M. *Ibid.*

²⁴ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 336. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 373. Sobre a característica de independência recíproca dos detentores do poder como traço característico do presidencialismo, veja-se LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 133 e ss.

²⁵ O enfoque aqui recai, especialmente, nas figuras do presidente da república e dos parlamentares.

²⁶ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 266. Este é outro autor, entre tantos, que registra a ineficácia e o caráter obsoleto do instituto do impedimento. LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 133.

²⁷ FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 2, n. 6, p. 33, jun. 1965.

e sendo aquela casa legislativa composta por representantes dos condados, seria possível considerá-la o grande júri da Inglaterra para altos funcionários da Coroa. A Câmara dos Lordes, por sua vez, sempre possuía atribuições judiciárias – as quais, aliás, perdeu apenas recentemente – donde se passou a atribuir à primeira a acusação e à segunda o julgamento daquelas autoridades, em modelo que se tornou clássico.²⁸

O instituto passou a operar na Inglaterra no século XIV, sob o reinado de Eduardo III, tendo transitado da utilização relativamente intensa em um primeiro momento para uma utilização sensivelmente menor, sendo que no século XVIII já se registraram apenas doze casos de *impeachment* e, no século XIX, apenas um, caindo em desuso o instituto – notadamente por força do advento das instituições de tipo parlamentar.²⁹

Nos Estados Unidos da América o instituto foi introduzido pela Constituição de 1787 – sendo registrado anteriormente, por constituições das ex-colônias britânicas na América –, estando sujeitos a *impeachment* não apenas o próprio presidente da república, mas todos os agentes públicos civis com funções executivas ou judiciais dos mais diversos níveis.³⁰

Nos EUA o instituto teve parca utilização, registrando-se ao longo do tempo de vigência da bicentenária constituição pouco mais de uma dezena de casos, apenas, a maioria envolvendo magistrados, e alguns envolvendo senadores ou presidentes. Quanto ao resultado, a maioria terminou em absolvição.³¹

²⁸ FIGUEIREDO, P. *Ibid.*

²⁹ CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 37. O último caso concreto no Reino Unido foi o do Lorde Meville, julgado entre 1805 e 1806. O autor recorda que mesmo após o *impeachment* ter entrado em desuso permanece a possibilidade de remoção de magistrados das cortes superiores (procedimento de *address*) ou inferiores por ato da Coroa, mediante petição das casas do Parlamento, no primeiro caso, por decisão do *Lord Chancellor* (governo), no segundo, por incapacidade ou conduta inidônea, uma vez que a investidura é concebida como condicionada à idoneidade da conduta, donde decorre o caráter aberto da responsabilidade, como ocorre tipicamente em se tratando de responsabilidade propriamente política. CAPPELLETTI, M. *Ibid.* Ainda sobre o tema, MIRANDA, J. *Op. cit.* p. 135.

³⁰ FIGUEIREDO, P. *Op. cit.* p. 34. A inspiração britânica do instituto é reconhecida expressamente nos *Federalist Papers*, pela pena de Alexander Hamilton, observando que diversas constituições dos Estados norte-americanos já haviam seguido aquele modelo. HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. *The Federalist: On The New Constitution*. Harrisburg: Benjamin Warner, 1817, p. 353-354. O federalista discute a conveniência de se atribuir tal competência aos órgãos do Poder Legislativo ou à Suprema Corte, pendendo, sabidamente, para a primeira solução, por julgar inconveniente a segunda. Entre outros argumentos, Hamilton observa que o caráter independente da responsabilidade política e jurídica poderia fazer com que o mesmo indivíduo fosse julgado duas vezes – uma em juízo político, outra em processo judicial – pelos mesmos fatos e pelo mesmo órgão, no caso, a Suprema Corte dos Estados Unidos. O mesmo motivo desaconselharia que a Suprema Corte e o Senado compusessem, conjuntamente, uma corte ou tribunal de *impeachment* na opinião de Hamilton. HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J.; *Id.* p. 354-355. Como se sabe, o instituto do impedimento encontra-se previsto nas seções 2 e 3, *in fine*, do art. 1º da Constituição norte-americana de 1787. A tipificação dos crimes de responsabilidade, por sua vez, encontra-se na seção 4 do art. 2º.

³¹ FIGUEIREDO, P. *Op. cit.* p. 34. Entre eles encontram-se o caso do Senador William Blount (1799), os casos dos juízes John Pickering (1803), Samuel Chase (1840), James Peck (1830), West H. Humphreys (1862), Charles Swayne (1904), Robert W. Adibald (1912-1913), e os casos dos presidentes Andrew Johnson (1868), Richard Nixon (1974) e, mais recentemente, Bill Clinton (1998). Registra a história norte-americana, ainda,

Examinando-se os diferentes sistemas existentes quanto ao *impeachment*, costumam identificar-se o sistema cameral, o sistema judicial e os sistemas mistos. No sistema cameral compete às casas do Poder Legislativo admitir, processar e julgar a acusação do presidente da república pelo cometimento de infração político-administrativa (“crimes de responsabilidade”), como ocorrera nas origens do instituto na Inglaterra e até a atualidade nos EUA e em sistemas por eles influenciados, como o brasileiro.

No sistema judicial, diversamente, compete à mais alta corte do Poder Judiciário a tarefa de proceder à admissão, processo e julgamento do *impeachment* contra o presidente da república, sendo tal modelo adotado por sistemas jurídicos como o belga, o holandês e o suíço.³²

Nos sistemas mistos, por fim, cabe a um tribunal especial temporário tal incumbência, órgão este normalmente composto por membros do Poder Legislativo e por membros do Poder Judiciário, tal como adotado, brevemente, no Direito brasileiro, sob a constituição de 1934.³³

Sabe-se que o sistema cameral adotado pelos EUA cinde-se em duas fases, de forma semelhante ao já ocorrido no sistema britânico, cabendo à *House of Representatives* a acusação e ao Senado o julgamento,³⁴ exigindo-se maioria qualificada de 2/3 para o julgamento de procedência.³⁵

Sabidamente existem discussões sobre a natureza da responsabilidade ensejadora do *impeachment*, havendo posições diversas, como as que concebem tal instituto como baseado em responsabilidade propriamente política e as que o concebem como baseado em uma responsabilidade *sui generis*, misto de responsabilidade política e jurídica.³⁶ Neste particular, a última posição também dá azo a

alguns casos de processos de impedimento de governadores de Estado. FIGUEIREDO, P. *Op. cit.* p. 34. Sobre os *impeachments* de Chase e Andrew Johnson, consulte-se BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

³² FIGUEIREDO, P. *Op. cit.* p. 39.

³³ FIGUEIREDO, P. *Op. cit.* p. 39. No mesmo sentido, Loewenstein, que exemplifica o sistema cameral com o adotado nos EUA e sob a III República francesa, o sistema judicial com o adotado pela Constituição alemã de Bonn e o sistema misto como o adotado sob a IV República francesa. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 266. Quanto ao Direito brasileiro, o instituto é introduzido pela Constituição de 1891, com forte inspiração estadunidense, adotando-se o sistema cameral. A Constituição de 1934 promoveu alterações quanto ao órgão julgador, criando um tribunal especial composto por ministros do STF, deputados e senadores, ensaiando, assim, a adoção de um sistema misto. A inovação, no entanto, não se manteve nas constituições posteriores, que retomaram o modelo original, desde 1937 até a carta atualmente vigente de 1988. Note-se que outras autoridades podem estar sujeitas a *impeachment* no Direito brasileiro, segundo a Constituição e a Lei nº 1.079/50, ainda vigente, na configuração conferida pelo Supremo Tribunal Federal na decisão proferida na ADPF nº 378/2015, havendo autoridades processadas por aquele tribunal e quanto às quais se adota, portanto, o sistema judicial.

³⁴ CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 42. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 508.

³⁵ PIZZORUSSO, A. *Op. cit.* p. 207. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 266. SAGÜÉS, N. P. *Op. cit.* p. 89. MIRANDA, J. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I: O Estado e os sistemas constitucionais. 7. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 135. Consulte-se a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, art. 1º, Seção 3, *in fine*.

³⁶ FIGUEIREDO, P. *Op. cit.* p. 36 e ss.

controvérsias, havendo quem qualifique a responsabilidade mista do instituto como político-administrativa e, de outro lado, quem a qualifique como político-penal.³⁷

O que confere o caráter misto da responsabilidade consagrada pelo *impeachment* é a combinação de elementos típicos da responsabilidade política, como a pena restrita à destituição do cargo cumulado com inabilitação para o exercício posterior de outro cargo ou função pública,³⁸ com elementos típicos de responsabilidade jurídica, como a exigência de certa tipicidade, além de um procedimento levado a cabo perante um tribunal ou juízo político, embora por procedimentos judicialiformes ou quase jurisdicionais, com direito de defesa e outros aspectos ausentes da responsabilidade política típica ou estrita.³⁹

Cappelletti qualifica tal instituto como um subtipo da responsabilidade política, que denomina de responsabilidade constitucional e que consistiria na responsabilização do agente por atos especificados na Constituição. Observa o autor, no entanto, que a despeito das vestes jurídicas que tal tratamento dá ao instituto, a tipicidade constitucional costuma ser tão vaga, proporcionando margem de decisão tão significativa ao órgão julgador, que sua caracterização penderia mais para a responsabilidade política do que jurídica.⁴⁰

Quanto à dificuldade de manejo de alguns institutos de responsabilidade de agentes políticos ou agentes públicos em geral – como o *impeachment* ou a *Richteranklage* – e à conseqüente raridade de seu efetivo exercício, Cappelletti sustenta tratar-se de algo não raro deliberado, cujo intuito seria, em princípio, salvaguardar a autonomia ou independência do agente.⁴¹

O resultado de um processo de *impeachment* julgado procedente consubstancia-se em uma sentença destitutória, ou seja, uma decisão que destitui o titular de seu cargo e que comumente traz consigo afeitos acessórios – como inabilitação para o exercício de cargos, empregos ou funções públicas por determinado lapso

³⁷ FIGUEIREDO, P. *Ibid.* A dificuldade em traçar uma linha distintiva clara entre responsabilidade política e disciplinar é reconhecida por Cappelletti, que fala, inclusive, em uma tendencial transformação de controles mais ou menos políticos em controles mais ou menos jurídicos. CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 39-40.

³⁸ PIZZORUSSO, A. *Op. cit.* p. 207. Veja-se o disposto no art. 1º, Seção 3, *in fine*, da Constituição norte-americana de 1787 e o parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal brasileira de 1988.

³⁹ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 336 e ss. Outro instituto cuja natureza parece oscilar entre a responsabilidade política e jurídica é o *Richteranklage* alemão (inconfundível com o *Richterklage*, instituto do controle de constitucionalidade). Nele, a Câmara Federal oferece acusação contra magistrado por ferimento aos princípios fundamentais da Constituição, cabendo o julgamento ao Tribunal Constitucional Federal, em decisão por vezes considerada de responsabilidade constitucional por vezes considerada política, decidir pela destituição ou não do magistrado de seu cargo. CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 43.

⁴⁰ CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 41-42.

⁴¹ CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 43. De todo modo, institutos de responsabilidade claramente política ou político-social, na expressão do autor italiano, são de manejo igualmente infrequente, como se verá adiante. Uma possível explicação para tal fato talvez possa ser encontrada no caráter excepcional, extremo ou de *ultima ratio* ostentado pelos referidos institutos.

temporal –, sem prejuízo de eventual responsabilidade jurídica, a ser apurada no procedimento judicial adequado.⁴²

Os sistemas baseados menos na separação do que na cooperação entre poderes, por sua vez, contemplam especialmente o governo de tipo parlamentarista, surgido na Inglaterra⁴³ a partir de um desenvolvimento gradual e não deliberado a partir da monarquia limitada constitucional,⁴⁴ sistema este no qual o parlamento tende a figurar como órgão político central.⁴⁵

Com efeito, tal sistema surge a partir da criação de um vínculo não ocasional entre o parlamento e os ministros da Coroa, que passaram a precisar contar com a confiança parlamentar para exercerem o governo, ligando-se cada vez mais àquele órgão.⁴⁶

O processo de configuração do modelo originário do sistema parlamentar de governo surge por volta do século XVIII⁴⁷ e consolida-se plenamente no século XX, sendo adotado por inúmeros Estados e permanecendo, em muitos casos, mesmo após a abolição da monarquia e adoção de formas republicanas de governo.⁴⁸

A despeito da reconhecida variabilidade das fórmulas de governo de tipo parlamentarista,⁴⁹ Karl Loewenstein chama a atenção para alguns elementos

⁴² SAGÜÉS, N. P. *Op. cit.* p. 89 e ss. Veja-se o teor do art. 1º, Seção 3 da Constituição norte-americana em cotejo com o parágrafo único do art. 52 da Constituição brasileira vigente. Há alguma discussão sobre a possibilidade de revisão judicial da sentença destituidora proferida em juízo político de *impeachment*. Sobre o tema veja-se SAGÜÉS, N. P. *Id.*

⁴³ Alessandro Pizzorusso indica, como fontes remotas do parlamentarismo, instituições que remontariam à Idade Média. PIZZORUSSO, A. Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo: comentarios generales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, a. XXXIII, n. 97, jan./abr. 2000, p. 269 e ss.

⁴⁴ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 495. MIRANDA, J. *Op. cit.* p. 127. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 103. O último autor recorda que inclusive o surgimento da figura do primeiro ministro teria sido em parte fortuito, dada a incapacidade de George I, primeiro rei da Casa de Hanover, compreender inglês, sendo necessária a presidência do conselho real por outrem, surgindo assim a figura do conselheiro principal, que se tornaria, no futuro, o presidente do conselho de ministros. LOEWENSTEIN, K. *Ibid.*

⁴⁵ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 374 e 377. Como adverte Loewenstein, são diversas e variadas as manifestações históricas concretas do parlamentarismo. Destaca, especificamente, que o governo parlamentar não se confunde com o governo de gabinete, subespécie daquele. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 104.

⁴⁶ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 374. Como observa este autor, nesse sistema de governo a responsabilidade política baseia-se na relação fiduciária existente entre governo e parlamento. *Id.*, p. 382.

⁴⁷ Vergottini informa ser considerada consuetudinária a instituição de instituições de tipo parlamentar, sendo particularmente importante, nesse contexto, o ano de 1782, quando o monarca inglês George III, no contexto da derrota para as ex-colônias americanas, aceitou a demissão de Lord North por este não mais gozar da confiança do Parlamento. VERGOTTINI, G. *Id.* p. 376. O mesmo autor evidencia ser de natureza consuetudinária, ainda, a regra segundo a qual o monarca deve nomear como primeiro ministro o presidente do partido vencedor das eleições. *Id.*, p. 498.

⁴⁸ VERGOTTINI, G. *Id.* p. 374. Sobre a democratização e a progressiva perda de poder pelo monarca em favor dos órgãos representativos democraticamente eleitos, também pela via costumeira, veja-se VERGOTTINI, G. *Id.* p. 376. Como observa Alessandro Pizzorusso, mesmo a dicotomia entre monarquia e república torna-se bastante secundária após o advento das instituições parlamentares e a redução do chefe de Estado a funções predominantemente protocolares. PIZZORUSSO, A. *Sistemi cit.* p. 206.

⁴⁹ Loewenstein chama atenção para várias possíveis configurações parlamentaristas, indo da preponderância do parlamento à preponderância do gabinete, e elenca diversos modelos, como o parlamentarismo clássico (III República Francesa), o parlamentarismo híbrido (Alemanha de Weimar), o parlamentarismo controlado (Alemanha de Bonn), o parlamentarismo frenado (França da V República) e o governo de gabinete (Inglaterra atual). LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 108-130.

estruturais essenciais, quais sejam, a qualidade de parlamentares dos membros do governo; a constituição do governo pelos líderes do partido ou coalisão majoritários; a estrutura hierárquica do gabinete, com ascendência do primeiro ministro; a dependência do apoio da maioria parlamentar para a continuidade do governo; a divisão da decisão política entre parlamento e governo e a fiscalização constante deste por aquele e, ainda, o controle político e a correlata responsabilidade política, elemento fundamental como observa o autor.⁵⁰

A responsabilidade política e a existência de faculdades e possibilidades de controle recíproco e seu efetivo manejo são essenciais, assim, para a caracterização de tal sistema de governo.⁵¹ Com efeito, nesse sistema o parlamento possui a possibilidade permanente de exigir a responsabilidade política do governo, seja ela coletiva, seja ela individual, tendo como último recurso o voto de censura ou a negativa do voto de confiança.⁵²

A responsabilidade política ministerial perante o parlamento se manifesta em termos instrumentais – traduzindo-se na obrigação de prestar contas –, em termos de juízos sobre a adequação ou inadequação da conduta governamental por parte da maioria ou minoria parlamentares (oposição) e, ainda, em termos de medidas passíveis de serem tomadas perante o governo (censura).⁵³

Como é cediço, no sistema parlamentar o governo, exercido pelo primeiro ministro ou instituição equivalente e seu ministério, deriva sua legitimidade da maioria parlamentar e mantém-se enquanto gozar da confiança desta, podendo vir a ser destituído no caso de perda da confiança.⁵⁴

As noções de relação fiduciária entre parlamento e governo e de responsabilidade política são centrais para a compreensão do sistema de governo em comento.⁵⁵ Por outro lado, a referida relação de confiança assim como o exercício do direito de dissolução são objetos de regulação bastante variada, indo desde sistemas que estabelecem a necessidade de eleição do governo ou primeiro ministro pelo parlamento àqueles nos quais se presume a confiança – o que repercute nos modos de manifestação da perda da confiança.⁵⁶

O contraponto à responsabilidade ministerial perante o parlamento, até para não permitir a convalidação de um governo formalmente parlamentar em um governo

⁵⁰ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 105-106.

⁵¹ CAETANO, M. *Op. cit.* p. 366.

⁵² LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 106-107.

⁵³ VERGOTTINI, G. *Id.* p. 383.

⁵⁴ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 374. De todo modo, no que diz respeito à operação prática do parlamentarismo britânico, observa-se que dada a coincidência do papel de primeiro ministro e de líder do partido majoritário no parlamento, é rara a ocorrência de voto de desconfiança e queda do gabinete, sendo a faculdade de dissolução do parlamento exercida apenas excepcionalmente. VERGOTTINI, G. *Id.* p. 498.

⁵⁵ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 382. No mesmo sentido, PIZZORUSSO, A. *Sistemi cit.* p. 210. A confiança pode ser expressa ou tacitamente manifestada, conforme o sistema exija ou não prévia investidura fiduciária ou voto de confiança, respectivamente. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 382-383.

⁵⁶ PIZZORUSSO, A. *Sistemicit.* p. 210-211.

de assembleia e para buscar assegurar algum equilíbrio entre Legislativo e Executivo, é a possibilidade de dissolução do parlamento por iniciativa do governo quando manifestada perda de confiança por parte do parlamento.⁵⁷

Tal instituto, traduzindo-se na possibilidade de dissolução antecipada do mandato legislativo, normalmente é atribuição do chefe de Estado,⁵⁸ mediante requerimento do chefe de governo, traduzindo-se em instrumento governamental.⁵⁹

Naturalmente o parlamentarismo passou por diversas configurações ao longo de seu desenvolvimento histórico, indo desde uma divisão de funções executivas entre chefe de Estado e chefe de governo, em um primeiro momento, até a concentração das funções decisórias relevantes apenas no último e em seu gabinete, subordinado à maioria parlamentar e aos partidos correspondentes.⁶⁰

Do mesmo modo, de um sistema baseado originalmente em uma ascendência do parlamento sobre o governo, o sistema transformou-se ao ponto de traduzir, na prática, uma ascendência do governo sobre o parlamento, traduzindo-se no denominado governo de gabinete⁶¹ existente sobretudo na Inglaterra a partir do *Parliament Act* de 1911.⁶²

É importante observar ser relativamente recente, em termos históricos, a ocorrência de certo grau de regulação jurídico-constitucional das instituições parlamentares, no processo de racionalização do poder, na terminologia empregada por Bóris Mirkine-Guetzevich.⁶³

Como recorda Karl Loewenstein, diversas disposições constitucionais adotadas especialmente após a Primeira Guerra Mundial buscam o desiderato da racionalização da operação das instituições indutoras de responsabilidade política

⁵⁷ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 350 e ss. VERGOTTINI, *Op. cit.* p. 374. Loewenstein observa que na hipótese de dissolução do parlamento ao eleitorado caberá o papel de árbitro da disputa, podendo renovar a confiança, caso reeleja a maioria parlamentar do partido ou coalisão que até então exercia o governo, ou retirá-la, caso eleja a maioria parlamentar do partido ou coalisão de oposição. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p.107.

⁵⁸ O meio de decidir pela queda ou manutenção do governo ou pela manutenção ou dissolução do parlamento varia bastante, podendo ir desde a atribuição da função arbitral ao chefe de Estado até a atribuição de tal função ao corpo eleitoral, passando por formas baseadas em consenso e autodissolução. PIZZORUSSO, A. *Id.* p. 211. Como observa Loewenstein a negativa de um voto de confiança ou a aprovação de uma moção de censura podem ter como consequências desde a simples mudança do gabinete até a dissolução do parlamento. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 107.

⁵⁹ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 384-385.

⁶⁰ VERGOTTINI, G. *Id.* p. 377-378.

⁶¹ CAETANO, M. *Op. cit.* p. 367. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 377-378. Vergottini afirma serem duas as formas atuais de realização prática do governo parlamentar, a saber, o parlamentarismo majoritário ou com predomínio do governo (governo de gabinete ou do primeiro ministro) e o parlamentarismo com predomínio do parlamento. O primeiro modelo, presente em Estados como a Inglaterra, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Alemanha, a Suécia, a Espanha e o Japão, baseia-se em alguns pressupostos, como a existência de condições de particular estabilidade governamental que tornem desnecessária a coalisão e que permitam um governo forte. O segundo modelo costuma fazer-se presente em ambiências políticas nas quais tais pressupostos não se verifiquem, tornando necessária a formação de uma coalisão entre diversas forças políticas para a manutenção do governo, encontrando ilustrações históricas na França da IV República, na Itália, na Bélgica, na Holanda, em Israel e na Grécia. VERGOTTINI, G. *Id.* p. 378-379. Sobre o “neoparlamentarismo” israelense, veja-se VERGOTTINI, G. *Id.* p. 379-380 e PIZZORUSSO, A. *Sistemicit.* p. 208.

⁶² LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 125.

⁶³ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 264; CAETANO, M. *Op. cit.* p. 368.

de tipo parlamentar, inspiradas especialmente na instabilidade que por vezes decorre da responsabilidade política instaurada pelos institutos típicos do parlamentarismo.

São elas, por exemplo, aquelas que estabelecem um lapso temporal de resfriamento ou reflexão entre a proposta e a votação de moções de censura ou outras questões de confiança, aquelas que estabelecem a exigência de maioria qualificada para a destituição do gabinete, entre outros mecanismos de arrefecimento da paixão política momentânea.⁶⁴

Um exemplo de tal tendência encontra expressão no parlamentarismo controlado,⁶⁵ expressão adotada por Loewenstein para se referir ao modelo de parlamentarismo criado na Alemanha pela Lei Fundamental de Bonn e que se traduz em significativas restrições à destituição do governo por voto de desconfiança e à dissolução do parlamento, em nome da estabilidade governamental.⁶⁶ A lógica do modelo, como observa Vergottini, é proporcionar autonomia e estabilidade ao governo.⁶⁷

O chefe de Estado, em tal sistema (*Bundespräsident*), não possui competência para decidir sobre a dissolução do parlamento, e o chanceler (*Bundeskanzler*), por ele nomeado após eleição pela Câmara Federal (*Bundestag*),⁶⁸ somente pode ser destituído por voto de censura “construtivo”, consistente em destituição daquele com eleição simultânea de seu sucessor por força de união de um partido da coalizão que sustenta o governo com a oposição, de modo a retirar o apoio majoritário do governo.⁶⁹

O parlamentarismo controlado alemão fortalece de tal forma a posição do chefe de governo que tem sido objeto de críticas oriundas tanto da oposição quanto da situação. Loewenstein estima que seu custo em termos democráticos foi demasiadamente alto, dada a submissão da maioria parlamentar ao governo e a parca influência da opinião pública no processo político.⁷⁰

O semipresidencialismo,⁷¹ por sua vez, constitui sistema de governo que traduz a aproximação de instituições típicas do parlamentarismo com traços do

⁶⁴ LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 264-265. Como explica o autor, tais disposições têm por objetivo evitar que o destino do conselho de ministros fique ao sabor de intrigas e caprichos políticos. Ele identifica disposições do gênero na Constituição francesa de 1946, na Constituição italiana de 1947 e na Lei fundamental alemã de 1949. LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 265.

⁶⁵ Não confundir com o denominado parlamentarismo frenado, expressão do mesmo autor para designar o sistema criado na França da V República (Constituição de 1958). LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 115.

⁶⁶ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 113. Segundo o autor, o chanceler alemão – denominação atípica adotada na Alemanha para denominar o presidente do conselho de ministros ou primeiro ministro – praticamente não pode ser destituído, assim como o parlamento praticamente não pode ser dissolvido. LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 113-114.

⁶⁷ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 529.

⁶⁸ VERGOTTINI, G. *Id.* p. 529.

⁶⁹ LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 114; VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 529.

⁷⁰ LOEWENSTEIN K. *Op. cit.* p. 115. O autor chega a falar na versão alemã do parlamentarismo como um parlamentarismo castrado ou um regime “demoautoritário”. O único meio de controle sobre o governo, exercido centralizadamente pelo chanceler, se dá por meio das eleições federais periódicas. LOEWENSTEIN K., *ibid.*

⁷¹ Há variações terminológicas. Vergottini, por exemplo, manifesta preferência pela expressão parlamentarismo com tendência presidencial, embora utilize a expressão semipresidencialismo, tal como faz Pizzorusso.

presidencialismo, tendo se verificado ocorrências de variantes de tal modelo na Alemanha (1919), na Finlândia (1919), na Áustria (1929), na Irlanda (1937), na Islândia (1944), na França (1958) e em Portugal (1976).⁷²

Apesar do registro de concepções históricas que são consideradas como representativas do sistema de governo em comento desde as primeiras décadas do século XX, pelo menos, o seu modelo mais célebre na contemporaneidade é provavelmente o francês, surgido com a constituição gaulesa de 1958, podendo ser considerado decorrente do processo de racionalização dos sistemas parlamentares referido por Mirkine-Guetzevich.⁷³

Sua principal característica é o reforço do papel do chefe de Estado em termos de decisão política, dividindo este órgão as funções decisórias com o gabinete ou primeiro ministro e com o parlamento, instaurando-se um dualismo entre um componente de tipo parlamentar no que diz respeito à relação parlamento-governo e um componente de tipo presidencial.⁷⁴

A presença do componente presidencialista não significa, no entanto, sua preponderância necessária, havendo diversas configurações possíveis, nomeadamente o eventual predomínio do chefe de governo, do chefe de Estado ou, ainda, situações de relativo equilíbrio.^{75 76}

VERGOTTINI, G. *Id.* p. 380; PIZZORUSSO, A. *Sistemi cit.* p. 205. Canotilho, por sua vez, fala em regime misto parlamentar-presidencial. CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 597 e ss.

⁷² VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 380; PIZZORUSSO, A. *Sistemi cit.* p. 206-207; MIRANDA, J. *Op. cit.* p. p. 174-174 e 178-179. Vergottini chama a atenção para o governo *sui generis* da Espanha, a partir de 1978, que denomina de “monarquia-presidencial”. Tal sistema, inspirado na solução francesa de 1958, possui a peculiaridade de ser implantado em uma monarquia, não se podendo classificar, por conseguinte, como semipresidencialista. Nele a posição reforçada que cabe ao presidente nas repúblicas semipresidencialistas cabe ao rei, que exerce, portanto, funções decisórias amplas, diversamente do que geralmente ocorre nas demais monarquias parlamentaristas europeias. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 376.

⁷³ Loewenstein chama tal sistema de parlamentarismo frenado, semelhante embora diverso do parlamentarismo controlado alemão. Identifica, ainda, influência sobre a carta constitucional tedesca de 1949 sobre a carta gaulesa de 1958. LOEWENSTEIN, K., *Op. cit.* p. 115 e 117. Obviamente há um contexto político todo peculiar para que a Constituição francesa da V República ostente os traços que lhe são peculiares, nomeadamente a crise da Argélia e a ascendência e influência do General Charles De Gaulle. LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 116 e ss. CAETANO, M. *Op. cit.* p. 113 e ss. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 515 e ss. MIRANDA, J. *Op. cit.* p. 173 e ss.

⁷⁴ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 380 e p. 514-515. O componente parlamentar se traduz em aspectos como a responsabilidade política do governo, ao passo que o componente presidencial em elementos como eleição presidencial direta (após 1962) e amplos poderes presidenciais. VERGOTTINI, G. *Id.* p. 515. O presidente, no caso francês, é, ademais, praticamente irresponsável, podendo ser responsabilizado pela Alta Corte de Justiça apenas nos casos de alta traição ou perante o eleitorado em futuras eleições. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 117-118. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 517.

⁷⁵ VERGOTTINI, G. *Id.* p. 380. Segundo este autor, são os casos da Áustria, Islândia e Irlanda, na primeira hipótese, da França, na segunda hipótese – salvo períodos excepcionais – e, em certos momentos históricos, da Finlândia e de Portugal. VERGOTTINI, G. *Ibid.*

⁷⁶ Há que se registrar, ainda, a existência de sistemas presidencialistas nos quais foram introduzidos traços estranhos à sua formulação mais ortodoxa, inspirados em instituições parlamentaristas. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 381. O autor italiano chama a atenção para constituições como a venezuelana, a costarricense e a hondurenha, que preveem referendo ministerial de atos do presidente e responsabilidade ministerial perante o Legislativo, entre outras. *Ibid.* Nesse caso, trata-se ainda de sistemas presidencialistas, embora com traços estranhos àquele sistema de governo em sua concepção mais ortodoxa.

Como observa Alessandro Pizzorusso, uma das características centrais dos sistemas semipresidencialistas, para além da eleição direta do chefe de Estado, é o duplo laço de dependência política existente, vinculando, de um lado, o governo ao presidente, e, de outro, o governo ao parlamento.⁷⁷

Além disso, o autor italiano destaca que embora ambos os sistemas – parlamentarismo e semipresidencialismo – apresentem-se como diarquias em função da presença de um executivo bicéfalo – presidente da república/rei e primeiro ministro/chanceler – nos primeiros o papel político predominante tende a recair sobre o presidente do conselho de ministros.⁷⁸

O semipresidencialismo ostenta diversas diferenças relativamente ao modelo parlamentar. Entre elas destacam-se a nomeação discricionária do primeiro ministro pelo presidente e a responsabilidade daquele perante este, a nomeação do ministério pelo presidente, por indicação do primeiro ministro, além da possibilidade de dissolução discricionária do parlamento pelo presidente.⁷⁹

Há responsabilidade política do governo em face do parlamento ou, mais especificamente, da Assembleia Nacional.⁸⁰ A aprovação de uma moção de censura proposta por pelo menos um décimo dos membros da Assembleia por maioria absoluta deste mesmo órgão ou a denegação, pela mesma maioria, de um voto de confiança para um programa geral do governo ou uma declaração de sua política importam a demissão do gabinete.⁸¹

Há, porém, fatores limitadores de tal competência. Em caso de rejeição da moção de censura, os proponentes ficam tolhidos de tal direito durante a sessão legislativa em curso,⁸² constituindo esta uma importante restrição típica do sistema denominado de parlamentarismo frenado por Loewenstein.⁸³

Embora o sistema semipresidencial francês seja objeto de várias críticas, especialmente por sua inspiração claramente antiparlamentarista, caso se interprete que teve pelo menos em parte o objetivo de propiciar governabilidade e acabar com

⁷⁷ PIZZORUSSO, A. *Sistemi cit.* p. 207.

⁷⁸ PIZZORUSSO, A. *Id.* p. 209; LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 117.

⁷⁹ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 118. Este autor considera que a posição do presidente no sistema da V República corresponde à de um monarca constitucional (“monarca republicano”) e, em caso de decretação de estado de exceção, constitucionalmente prevista, à de um monarca absoluto. LOEWENSTEIN, K., *Ibid.* Entre as diferenças, destaca-se, ainda, a dissociação entre a condição de parlamentar e a pertença ao ministério. *Id.* p. 119. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 517.

⁸⁰ CAETANO, M. *Op. cit.* p. 114.

⁸¹ VERGOTTINI, G. *Id.* p. 520. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 119. O último autor chama a atenção para a contradição inerente ao sistema, que consiste na dissociação do exercício de cargos ministeriais e da carreira parlamentar com a manutenção da responsabilidade do governo perante o parlamento. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 123.

⁸² LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 119. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 520. CAETANO, M. *Op. cit.* p. 114.

⁸³ O autor se refere ao sistema semipresidencial francês, ainda, como parlamentarismo domado, disciplinado ou castrado. LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 124.

a curta duração dos gabinetes⁸⁴ – experimentada sob a III e a IV Repúblicas –, é inegável que tal objetivo tenha sido atingido.

Com efeito, sob as constituições de 1875 e de 1946 a República Francesa adotara um parlamentarismo de tipo clássico, com Executivo formalmente bipartido e com preponderância, na prática, do primeiro ministro,⁸⁵ e isso em um sistema fortemente pluripartidário.⁸⁶

O parlamentarismo francês do referido período conheceu forte instabilidade governamental, como é sabido, tendo tido um número desproporcionalmente alto de governos em relação ao lapso temporal transcorrido, em virtude das frequentes e sucessivas quedas de gabinetes.⁸⁷

Entre os motivos dessa instabilidade encontram-se problemas de atrofia do poder de dissolução do parlamento, problemas relativos à fidelidade partidária – os parlamentares deixavam os partidos que davam apoio ao governo sem perder seus mandatos – e problemas relativos ao desfazimento de coalisão de partidos que davam sustentação ao governo.⁸⁸

A partir dos problemas experimentados na tentativa de implementação do parlamentarismo na França surgem, ao menos em parte, as tendências de fortalecimento do Executivo e domesticação do Legislativo,⁸⁹ que irão desaguar, ao fim e ao cabo, no semipresidencialismo da V República.

A análise dos diferentes institutos de responsabilidade política, seja em sistemas presidencialistas, seja em sistemas parlamentaristas, indica claramente uma escolha disjuntiva em termos institucionais, parecendo variar em proporção inversa os termos responsabilidade e estabilidade.

O advento do parlamentarismo racionalizado, controlado ou frenado e do semi-presidencialismo, particularmente, demonstra tal fato e evidencia a complexidade de se tentar conciliar ambos os objetivos – responsabilidade e estabilidade governamentais – através da engenharia institucional.

Uma vez examinados, ainda que brevemente, aspectos relevantes para a compreensão dos problemas relativos à responsabilidade política em termos de estabilidade governamental em diferentes sistemas de governo, convém examinar outros institutos não diretamente conexos ao conjunto institucional assim designado.

⁸⁴ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 121-122. Embora reconheça isso, este autor questiona-se se o custo desta estabilidade em termos democráticos não poderia ter sido menor. Recorda, no particular, que o abuso do direito de dissolução levou a República de Weimar a gabinetes presidenciais e ao governo presidencial de cariz autoritário. LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 122-123.

⁸⁵ LOEWENSTEIN, K. *Id.* p. 108.

⁸⁶ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 515; CAETANO, M. *Op. cit.* p. 367.

⁸⁷ LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 109; CAETANO, M. *Op. cit.* p. 108 e 111. MIRANDA, J. *Op. cit.* p. 166-169.

⁸⁸ LOEWENSTEIN, K. *Ibid.* CAETANO, M. *Op. cit.* p. 367. Este último autor chama a atenção para a degeneração do parlamentarismo em governo de Assembleia na III e IV Repúblicas francesas, aproximando-se do governo convencional. CAETANO, M. *Id.* p. 367-368.

⁸⁹ LOEWENSTEIN, K. *Op. cit.* p. 110.

4 Responsabilidade política a partir de outros institutos

A responsabilidade política estranha ao sistema de governo e exercida por meio de institutos não diretamente a ele relacionados que aqui será objeto de análise corresponde ao que Mauro Cappelletti denomina de responsabilidade social ou responsabilidade político-social, como visto. Corresponde à prestação de contas e responsabilidade do agente perante o público em geral, nas palavras do autor italiano,⁹⁰ ou, mais precisamente, perante o eleitorado.

Tal responsabilidade baseia-se, na maior parte das vezes, em uma concepção específica da soberania – a célebre tese rousseauiana da soberania popular – que concebe os representantes eleitos como meros comissários do eleitor, os quais devem aconselhar-se com este, seguir suas determinações – mandato imperativo –, prestar contas a eles e responder perante eles, por meio do direito de revogação.⁹¹

Tais institutos são considerados, normalmente, manifestações da democracia semidireta, surgida por volta início do século XX e cujo apogeu ocorreu nas três primeiras décadas daquela centúria, inserindo-se, assim, ao lado de institutos como a iniciativa popular, o veto popular e as consultas populares.⁹²

A principal forma de manifestação de tal tipo de responsabilidade consiste, evidentemente, na consulta popular revogatória⁹³ ou voto destituente, correspondente ao denominado *recall* nos EUA e ao *Abberufungsrecht* na Suíça, e institutos análogos.⁹⁴

⁹⁰ CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 46.

⁹¹ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 140 e ss. e 277 e ss. Giuseppe De Vergottini reconhece que a competência popular para revogar mandatos eletivos constitui uma derrogação do princípio da democracia representativa segundo o qual se concebe que a função dos eleitores se exaure com o exercício do voto por ocasião da eleição. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 256. Souza e Vieira chamam a atenção para a concepção que sustenta tratar-se o *recall* de remédio exatamente para alguns dos defeitos da democracia meramente representativa – i.e., indireta –, embora os autores advertam igualmente sobre seus custos e riscos. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 47. Os autores consideram o direito de revogação ou voto destituente compatíveis com a democracia representativa, partindo da distinção entre revogabilidade do mandato e mandato imperativo, e compreendendo que apenas o último seria incompatível com aquela. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 48. As constituições francesa, espanhola e alemã, entre outras, vedam expressamente o mandato imperativo. CALIMAN, A. A. *O recall no Estado de São Paulo. Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 165, p. 202, jan./mar. 2005.

⁹² BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 302 e ss. Giuseppe De Vergottini elenca entre os institutos de democracia semidireta o direito de petição, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e a revogação dos mandatos de representantes eleitos, entre outras formas de participação ativa da cidadania no exercício do poder. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 253-256.

⁹³ Não confundir com o denominado *referendum* revogatório ou veto popular resolutivo, por meio do qual legislação aprovada por órgãos representativos pode ser revogada por iniciativa e decisão popular. CAETANO, M. *Op. cit.* p. 371-372. O exemplo mais célebre deste instituto consiste, naturalmente, na versão prevista pela Constituição italiana de 1947 em seu art. 75.

⁹⁴ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 313 e ss. A terminologia é variada. Examinando-se as denominações constantes em projetos de emenda à constituição já apresentadas no Congresso Nacional, identificam-se expressões como direito de revogação individual e coletivo, plebiscito de confirmação de mandato, referendo revocatório de mandato e, ainda, petição ou plebiscito destituente. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 51 e 53. A experiência californiana do *recall* é uma das mais célebres e antigas, remontando a 1911, como observam estes autores. Willian Dodd, no entanto, identifica a origem do instituto nos EUA no direito municipal de

O *recall* pode ser definido como instituto extraordinário consistente na revogação popular do mandato ou da investidura de representante eleito ou funcionário público nomeado, como se depreende das análises realizadas pela doutrina.^{95 96}

Considerando a maior dificuldade em conciliar tal instituto de democracia semi-direta com o modelo de democracia representativa predominante no ocidente após as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, o instituto predominou em experiências político-jurídicas como as dos países integrantes da ex-URSS, de forma sistemática e abrangente, mas também é conhecido em outras experiências constitucionais.⁹⁷

Nos EUA, por exemplo, em nível estadual e municipal consagrou-se o instituto amplamente conhecido como *recall*, instituto de democracia semidireta que implica destituição de representante eleito ou outra autoridade pública mediante iniciativa e decisão popular.⁹⁸

Los Angeles, já no ano de 1903, a partir do qual teria se difundido para outros municípios daquele Estado e, posteriormente, para o direito estadual californiano (1911), e para outros Estados. O Estado do Oregon antecedeu a Califórnia na adoção do instituto em alguns anos (1908), assim como o Arizona, em alguns meses. DODD, W. F. *The Recall and the Political Responsibility of Judges*. *Michigan Law Review*, v. 10, n. 2, p. 79, dez. 1911.

⁹⁵ O *Oxford Dictionary of Politics* assim descreve o instituto: “processo por meio do qual um agente eleito pode ser submetido a uma votação que pode acarretar a perda de seu mandato antes da expiração do seu prazo, se determinado número ou percentual de eleitores assinam uma petição requerendo a convocação da referida eleição. A ferramenta do *recall* é amplamente disponível nos níveis estadual e local nos Estados Unidos, mas raramente é utilizada com êxito. MCLEAN, I; MCMILLAN, A. (Orgs.). *Oxford Concise Dictionary of Politics*. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003, p. 457. O *recall* tende a ter por objeto detentores de cargos eletivos, mas não necessariamente. DODD, W. F. *Op. cit.* p. 79.

⁹⁶ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 313. A discussão do instituto no Brasil não é puramente teórica nem cerebrina. Além das diversas propostas, seja por ocasião da Assembleia Constituinte, seja por propostas de emenda à constituição, já referidas em nota de rodapé anterior. Observe-se, adicionalmente, que diversas constituições estaduais brasileiras já previram instituto semelhante, como, por exemplo, a Constituição do Estado de Goiás de 1891 (art. 56), as constituições do Rio Grande do Sul e de São Paulo, do mesmo ano (arts. 39 e 6º, §3º, respectivamente), a Constituição de Santa Catarina de 1892 (art. 14), previsão esta reiterada na carta de 1895, SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 51. CALIMAN, A. A. *Op. cit.* p. 199. As previsões constitucionais referidas objetivavam apenas mandatos legislativos e foram regulamentadas apenas nos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, jamais tendo sido manejados referidos institutos. CALIMAN, A. A. *Id.* p. 199-201.

⁹⁷ CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 46. Este autor evidencia o modelo soviético do direito de remoção antecipada de juízes e assessores populares por acusação de infrações a deveres funcionais, erros inescusáveis, entre outros, por iniciativa de diversos órgãos populares ou de classe, e por decisão popular majoritária tomada em assembleias populares. CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 44-46. Em Cuba, diversos cargos são passíveis de destituição por voto popular. CALIMAN, A. A. *Op. cit.* p. 202.

⁹⁸ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 313 e ss. CAPPELLETTI, M. *Op. cit.* p. 47. Este autor observa que os juízes federais, nomeados pelo Executivo com aprovação do Senado em caráter vitalício, só são responsabilizáveis por meio do *impeachment*, ao passo que muitos Estados norte-americanos consagram o *recall*. O controle social sobre os juízes estaduais e sua responsabilidade perante o eleitorado é elevada, como observa o autor, pois, além do *recall*, em muitos Estados em que os juízes são eleitos para mandato limitado há a possibilidade de não reeleição, além de existirem Estados em que a despeito da indicação política exige-se a confirmação popular posterior. CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 47. O *recall* é previsto pelas constituições da Califórnia, do Oregon e do Arizona em sua redação atual. Na primeira, a matéria é tratada no artigo 2º, relativo ao voto, à iniciativa popular, ao referendo e ao *recall*, seção 13 e seguintes. Na Constituição do Oregon, o instituto encontra-se previsto no artigo II, dedicado ao sufrágio e às eleições, Seção 18, itens 1 a 8. Na Constituição do Arizona, finalmente, encontra-se previsto no artigo 8º, primeira parte, seções 1 a 6 – a segunda parte regula o *impeachment*. No Arizona são passíveis de sofrer *recall* tanto detentores de mandato eletivo quanto de cargos providos por nomeação. Veja-se o disposto no art. 8º, Seção 1, da Constituição daquele Estado norte-americano.

Com efeito, o instituto consagrado no sistema político de diversos Estados e municípios norte-americanos⁹⁹ é inconfundível com o *impeachment* e com instituições semelhantes, na medida em que neste, embora a iniciativa (oferecimento de acusação) possa ser feita por qualquer cidadão – como ocorre no Brasil –, a decisão é tomada por órgãos representativos, isto é, eleitos, e sem participação popular.¹⁰⁰

No *recall*, contrariamente, a proposta é feita por um grupo de eleitores – normalmente um percentual do eleitorado – e a decisão é tomada pelo conjunto do eleitorado, por meio de uma consulta popular, mais especificamente um plebiscito com efeitos vinculantes – donde a propriedade de falar-se em *referendum* revogatório ou voto destituente,¹⁰¹ ou, ainda, voto revocatório.¹⁰²

Se o instituto norte-americano do *recall* é essencialmente instrumento de responsabilização política ou político-social individual, o instituto suíço do *Abberufungsrecht* consiste em revogação popular coletiva, sendo contemplado por parte dos cantões da Confederação Suíça.¹⁰³

De modo geral a destituição popular de autoridades traduz-se em um modelo segundo o qual uma parcela de eleitores pode propor a revogação, com ou sem a prestação de caução em dinheiro ou bens, e o eleitorado é convocado às urnas para decidir pela revogação ou manutenção do eleito, por meio de consulta popular ou eleição antecipada.¹⁰⁴

O instituto do *recall* como ocorre em geral com institutos de responsabilidade política ou político-social desconhece exigências judicialiformes para sua operação, tais como tipificação legal prévia da conduta suscetível de provocá-lo, podendo ter

⁹⁹ Cappelletti afirma que sete Estados norte-americanos adotam o instituto. CAPPELLETTI, M. *Id.* p. 47. Bonavides afirma serem 12, aduzindo serem cerca de 1.000 os municípios estadunidenses que o contemplariam em sua legislação. BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 314. Souza e Vieira afirmam a adoção do instituto do *recall* ou de institutos equivalentes em pelo menos 19 Estados norte-americanos e em centenas de municipalidades norte-americanas. Entre outros países que passaram a adotar institutos similares, os autores referem-se às Filipinas, à Colômbia, à Venezuela, ao Equador e à Bolívia. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 49.

¹⁰⁰ O mesmo vale para institutos como a responsabilidade dos parlamentares por quebra do decoro, uma vez que tal questão e a eventual perda do mandato são decididas pela casa legislativa, sem participação popular, constituindo-se em instituto integrante do modelo da democracia representativa indireta.

¹⁰¹ BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 313-315. Um caso relativamente recente e notório foi o *recall* sofrido em 2003 pelo governador da Califórnia, o democrata Gray Davis, que perdeu seu mandato pela manifestação de 55% dos votos, sendo eleito simultaneamente, para substituí-lo, o candidato republicano Arnold Schwarzenegger. Davis foi o segundo governador norte-americano a perder o mandato por força de um *recall*, tendo sido o primeiro o governador Lynn Frazier, da Dakota do Norte, em 1921. Sobre o tema conferir GERSTON, L. N.; CHRISTENSEN, T. *Recall!: California's Political Earthquake*. North Castle: M.E. Sharpe, 2004. Recentemente o então governador de Wisconsin, o republicano Scott Walker, enfrentou um *recall*, em 2012.

¹⁰² SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 46.

¹⁰³ Segundo Bonavides, na federação helvética o instituto existiria em sete cantões e em um semicantão. BONAVIDES, P. *Op. cit.* p. 316. É o caso do cantão Ticino, como observa Vergottini. VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 256.

¹⁰⁴ VERGOTTINI, G. *Op. cit.* p. 256. Este autor aponta a existência de outros modelos de responsabilização político-social, como o consagrado pela Constituição de Weimar de 1919, na qual a iniciativa da revogação do mandato do presidente cabia a órgãos representativos, mas a decisão cabia ao eleitorado. O mesmo modelo foi identificado pelo autor na igualmente famosa Constituição austríaca de 1920. *Id.* p. 257. No mesmo sentido PIZZORUSSO, A. *Sistemi cit.* p. 208.

como fundamento inúmeras condutas que possam vir a ser consideradas impróprias, sejam relativas à vida pública ou privada do agente público. As condutas independentemente de tipificação, bastando que possam ser consideradas incompatíveis com o cargo ou função exercidos e, portanto, nocivas para a confiança depositada neles. Do mesmo modo, procedimentos políticos e não judicialiformes de operação afastam tais institutos da responsabilidade tipicamente jurídica ou jurídico-política, tornando-os de mais fácil acionamento, ao menos em tese.¹⁰⁵

Assim, a regra é a ausência de rol estrito de condutas típicas a ensejar a proposta de revogação, diversamente do que ocorre com o instituto do *impeachment*, embora possa haver a exigência de uma motivação mínima para a propositura do pedido, como, por exemplo, o descumprimento do programa de governo.¹⁰⁶

Um problema enfrentado por todos os sistemas ao se tentar incrementar a responsabilidade dos detentores de mandato eletivo ou cargo público perante quaisquer órgãos políticos ou perante o eleitorado é enfrentar eventuais atitudes oportunistas ou os custos da introdução do mecanismo pretensamente indutor de responsabilidade política ou político-social em termos de estabilidade e governabilidade, como já mencionado. Tanto é assim, que se afigura comumente necessário introduzir conjuntamente com tais instituições cláusulas de contenção também nesses institutos de democracia semidireta.¹⁰⁷

É o caso da exigência de garantia real para a propositura do *recall*, adotado nos EUA, sendo o dinheiro perdido pelos proponentes e utilizado para custear as despesas da consulta popular revocatória quando frustrada, por exemplo.¹⁰⁸ Este modelo foi adotado, por exemplo, na Constituição do Oregon, que em caso de rejeição de um *recall* somente permitia outro, no curso do mesmo mandato, mediante depósito pelos proponentes do valor total correspondente à realização da consulta popular, o que se revela impeditivo, na prática.¹⁰⁹

Outro elemento importante para a racionalização da operação do instituto encontrar-se-ia, nesse contexto, no estabelecimento de número razoável de

¹⁰⁵ SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 46. Como já observado, Cappelletti ressalta serem institutos de utilização rara.

¹⁰⁶ SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 49.

¹⁰⁷ SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 46.

¹⁰⁸ Função análoga é desempenhada, por exemplo, pela possibilidade de condenação ao pagamento de custas processuais por parte do autor de ação popular proposta com comprovada má-fé, nos termos da previsão expressa do inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição da República de 1988. Souza e Vieira chamam a atenção para os diversos custos e riscos na adoção de institutos como os que se examinam, entre os quais o comprometimento da independência do órgão sujeito a tal controle, o risco de abusos na deflagração por grupos de oposição e os próprios custos inerentes ao procedimento, via de regra bastante elevados. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 47. Os riscos de utilização como revanche eleitoral ou terceiro turno também são referidos pelos autores. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 48.

¹⁰⁹ DODD, W. F. *Op. cit.* p. 80. Veja-se o disposto no art. 2º, Seção 18, item 7, da Constituição do Estado do Oregon de 1859, e, ainda, o disposto no art. 8º, Seção 5, da Constituição do Estado do Arizona de 1911. A consulta popular, no caso, toma ares de uma nova eleição, antecipada, como se verá. Na Califórnia não há tal previsão, mas tão somente a vedação da propositura de novo *recall* antes de decorridos 6 meses da rejeição do anterior. DODD, W. F. *Id.* p. 82.

proponentes para a instauração do procedimento¹¹⁰ bem como de percentual razoavelmente elevado de votos necessários para a revogação do mandato ou perda do cargo.¹¹¹

Outro mecanismo de racionalização comum é o estabelecimento de cláusulas de limitação temporal para o manejo do *recall*, impedindo seja a sua propositura logo no início do mandato, seja a propositura antes de decorrido certo tempo ou, ainda, a propositura no último ano de mandato.¹¹²

As autoridades cujos cargos podem ser objeto de destituição popular são variadas, podendo ser apenas locais, ou locais e estaduais (Oregon),¹¹³ ou mesmo federais/nacionais (o que não ocorre nos EUA), podendo abranger cargos como os de juízes, senadores e deputados (Califórnia), governadores e prefeitos (Colômbia) ou quaisquer autoridades (Venezuela, Equador e Bolívia), por exemplo.¹¹⁴

O procedimento varia bastante. No Oregon, onde qualquer agente público eleito pode ser destituído pelo eleitorado do Estado ou do distrito pelo qual foi eleito,¹¹⁵ a petição de *recall*, indicando os motivos da proposta de revogação e assinada por pelo menos 15% do número de eleitores que votaram na última eleição regular para governador, na circunscrição eleitoral em questão, uma vez protocolada, é

¹¹⁰ Souza e Vieira arrolam, a título exemplificativo, alguns percentuais de proponentes, podendo variar entre 12% dos votantes na última eleição de no mínimo cinco municípios, sendo no mínimo 1% em cada um deles (Califórnia), 10%, 15% ou 20% dos eleitores (Equador, Bolívia e Venezuela, respectivamente), ou 40% dos votos válidos na última eleição (Colômbia). SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 50.

¹¹¹ SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 48. No Oregon o *recall* originariamente previsto em 1908 poderia ser proposto por petição assinada por pelo menos 25% do número de eleitores que votaram nas eleições anteriores para o cargo em questão. DODD, W. F. *Op. cit.* p. 79. Nas normas estaduais que regulamentaram o *recall* nos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo de 1891 exigia-se iniciativa de 1/3 ou 1/4 dos eleitores, respectivamente, e, para a manutenção do eleito no cargo, a obtenção de “metade mais um” dos votos com que eleitos, em ambos os casos. CALIMAN, A. A. *Op. cit.* p. 200. Os institutos vigoraram até 1905 e 1930, respectivamente. CALIMAN, A. A. *Id.* p. 201-202.

¹¹² SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 49. Segundo os autores podem ser encontradas limitações quanto ao número de propostas de *recall* por mandato, igualmente. No Oregon, por exemplo, condicionava-se o exercício do *recall* ao decurso de pelo menos 6 meses do mandato, salvo algumas exceções. Consulte-se o disposto no art. 2º, seção 18, item 6, da Constituição do Estado do Oregon de 1859. No mesmo sentido dispõe a Constituição do Estado do Arizona, art. 8º, Seção 5. Provisão semelhante existe, ainda, na Constituição da Califórnia. DODD, W. F. *Op. cit.* p. 80 e 82.

¹¹³ DODD, W. F. *Id.* p. 79.

¹¹⁴ SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 50. Analisando propostas de emenda à constituição brasileira e debates constituintes, os autores fazem menção à difícil compatibilização entre o instituto do *recall* e cargos eletivos por meio do sistema proporcional, especialmente ao risco de grupos dominantes utilizarem o instituto para alijar da representação as minorias. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Id.* p. 52. No Oregon e na Califórnia o *recall* pode ter por objeto o cargo de quaisquer autoridades eleitas, inclusive juízes. DODD, W. F. *Op. cit.* p. 82-83. O *recall* de juízes ensejou interessante capítulo na história constitucional norte-americana no Arizona. O projeto aprovado pela convenção para adoção de uma constituição para aquele novo Estado norte-americano em 1910 e pelo Congresso foi vetado pelo Presidente William Teft exatamente no que concerne ao *recall* judicial. Após a remoção do instituto, o Presidente aprovou a Constituição, em 1912, sendo que logo em seguida o legislativo estadual aprovou uma emenda à Constituição, no mesmo ano, restaurando o instituto. Por fim, convém não confundir duas versões de *recall* judicial: a que tem por objeto a permanência de um magistrado no cargo da que tem por objeto a manutenção ou cassação popular de uma decisão judicial. BONAVIDES, P., *Op. cit.* p. 314-315.

¹¹⁵ Constituição do Estado do Órion de 1859, art. 2º, Seção 18, item 1.

apresentada à autoridade, que pode renunciar, caso em que será sucedida na forma prevista pela legislação.¹¹⁶

Caso não renuncie no prazo de cinco dias da ciência do pedido, uma eleição especial é convocada no prazo de 35 dias para que o eleitorado decida pela manutenção ou revogação do mandatário em seu cargo, sem que enquanto isso ocorra a suspensão de suas funções.¹¹⁷

Embora a acusação e a decisão sejam políticas, previu-se a impressão da acusação e da defesa sumárias, com não mais do que 200 palavras, na própria cédula.¹¹⁸ Na mesma cédula haverá o nome de outros candidatos para, em caso da revogação ser aprovada, cumprirem o restante do mandato. Com eles, em regra concorrerá o próprio candidato que enfrenta o *recall*, que poderá ser confirmado no cargo pelo restante do mandato.¹¹⁹ Ou seja, na prática, em tal modelo, o *recall* opera como uma espécie de eleição antecipada, essencialmente, como já mencionado.¹²⁰

Na Califórnia, o procedimento é similar, embora distinto em vários aspectos. A petição indicando o motivo da proposta de revogação deve conter a assinatura de um número pelo menos igual a 12% ou 20% dos votos da última eleição para o cargo em questão, conforme o cargo e conforme se trate de eleições locais ou estaduais.¹²¹

Caso o provimento do cargo seja feito por eleição que envolva a circunscrição estadual, exige-se, além do percentual indicado, que as assinaturas da petição contemplem pelo menos cinco condados, com não menos de 1% dos votos de cada um deles registrados na última eleição para o mesmo cargo.¹²²

A consulta-eleição não deve ser realizada, de acordo com o direito californiano, antes de decorridos 60 dias a contar da certificação da regularidade do pedido, nem depois de decorridos 80 dias a contar do mesmo momento.¹²³ Na cédula, a acusação será feita em no máximo 200 palavras, e a defesa em no máximo 300 palavras.¹²⁴

Na Califórnia, diversamente do que ocorre no Oregon e no Arizona, separaram-se as questões da revogação do mandato e da eleição do sucessor. Uma das

¹¹⁶ DODD, W. F. *Id.* p. 80. Segundo a Constituição do Estado do Arizona de 1911, art. 8º, Seção 1, a revogação pode ser proposta por número igual a no mínimo 25% dos eleitores da circunscrição eleitoral que tiverem votado para o cargo em questão na última eleição.

¹¹⁷ Constituição do Estado do Oregon de 1859, art. 2º, Seção 18, itens 4 e 5. Disposição semelhante encontra-se na Constituição do Estado do Arizona de 1911, art. 8º, seção 3. DODD, W. F. *ibid.*

¹¹⁸ Constituição do Estado do Oregon de 1859, art. 2º, Seção 18, item 5. Disposição similar encontra-se na Constituição do Estado do Arizona de 1911, art. 8º, Seções 2 e 3.

¹¹⁹ DODD, W. F. *Ibid.* Este autor informa que a Constituição do Oregon garantia a sua inscrição salvo se ele requeresse diversamente por escrito, ao passo que na Constituição do Arizona seu nome seria inscrito entre os concorrentes de qualquer modo, somente podendo ser evitada eventual confirmação por meio de renúncia. DODD, W. F. *Ibid.*

¹²⁰ O modelo do Arizona é semelhante ao do Oregon. DODD, W. F. *ibid.* Consulte-se, a esse respeito, o disposto no art. 8º, Seção 4, da Constituição do Estado do Arizona de 1911.

¹²¹ DODD, W. F. *Ibid.* p. 80.

¹²² Constituição do Estado da Califórnia de 1879, art. 2º, Seção 14, letra “b”.

¹²³ Constituição do Estado da Califórnia de 1879, art. 2º, Seção 15, letra “a”. Há exceção aos prazos, prevista na letra “b”.

¹²⁴ DODD, W. F. *Id.* p. 81.

consequências é que, no primeiro Estado, eventual renúncia após o protocolo do pedido de revogação reputa-se inoperante.¹²⁵

Na cédula haverá, portanto, uma questão ao eleitor, sobre se o mandato deve ou não ser revogado,¹²⁶ e uma relação dos candidatos indicados a sucedê-lo em caso de revogação, sem o nome daquele que sofre o recall, o qual permanecerá no cargo caso a consulta tenha resultado negativo.¹²⁷ Ou seja, enquanto as constituições do Oregon e do Arizona tratam o *recall* mais como uma antecipação de eleição ou uma eleição confirmatória, a constituição californiana adota claramente o modelo de uma consulta popular destituente com uma eleição condicional concomitante.

Normalmente verifica-se uma eleição simultânea ao *recall*, para prover a necessidade de substituição do agente público destituído em caso de acolhimento da proposta de revogação pelo eleitorado, portanto. Verificam-se, porém, casos de assunção do cargo por eventual suplente (Venezuela, Equador) ou eleição sucessiva à revogação (Colômbia, Bolívia).¹²⁸

De modo geral, embora sejam bastante distintos os institutos de responsabilização político-social – na terminologia proposta por Cappelletti – daqueles ínsitos aos sistemas de governo, nota-se que os primeiros, tanto quanto os segundos, deparam-se com dilemas no que diz respeito à compatibilização dos objetivos de responsabilização de autoridades e estabilidade do governo, entre outros.

Desse fato decorre, ainda, a necessária inclusão de mecanismos de racionalização, contenção, arrefecimento, a fim de evitar efeitos indesejáveis de sua má-utilização ou de seu manejo temerário.

5 Conclusão

Como se infere da análise dos diferentes institutos de responsabilidade política, sejam eles de caráter representativo típicos de sistemas presidencialistas – tais quais o juízo político destitutivo ou impedimento – ou parlamentarista/semipresidencialistas – tais quais a responsabilidade ministerial e parlamentar –, sejam eles institutos de democracia semidireta instituintes de responsabilidade político-social – como o voto destituente –, todo incremento da responsabilidade governamental implica um custo em termos de estabilidade e governabilidade.

¹²⁵ DODD, W. F. *ibid.*

¹²⁶ A fórmula, como esclarece Dodd, é “Deve fulano ser retirado do cargo de ...?”, seguida das opções afirmativa e negativa. DODD, W. F. *ibid.*

¹²⁷ DODD, W. F. *Id.* p. 81-82. Os votos nos candidatos à sucessão da autoridade cujo mandato é objeto da revogação somente serão computados se o eleitor votou quanto à primeira questão. O candidato mais votado será eleito apenas se o mandato restou revogado, evidentemente. O agente que enfrentou o *recall* malfadado tem direito a ser ressarcido pela fazenda pública por despesas legalmente realizadas em função do procedimento. DODD, W. F. *Id.* p. 82. Veja-se o artigo 2º, Seção 15, letra “c”, e Seção 18, todos da Constituição daquele Estado norte-americano. Há previsão análoga relativa ao ressarcimento na Constituição do Estado do Oregon de 1859, art. 2º, seção 18, item 8.

¹²⁸ SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Op. cit.* p. 50.

Não por acaso a doutrina aponta os riscos decorrentes da adoção de institutos indutores de responsabilidade política ou do incremento desta, de modo geral, consistentes em problemas como os “terceiros turnos”, os amotinamentos de vices, o revanchismo eleitoral, o comprometimento da autonomia do agente, entre outros possíveis problemas decorrentes de eventual utilização oportunista ou temerária de tais institutos.

Não é por outra razão que se verificou o processo denominado por alguns de racionalização do parlamentarismo, pelo que os modelos decorrentes das cláusulas de contenção introduzidas no modelo parlamentar mais clássico – o inglês – geraram o que foi denominado por alguns de parlamentarismo racionalizado, controlado ou frenado, como já examinado aqui.

Vale lembrar, nesse contexto, que os próprios sistemas denominados semipresidencialistas foram concebidos em boa medida para tentar superar quadros de grave instabilidade institucional decorrente de mecanismos de responsabilidade política de tipo parlamentar, como visto.

Examinando-se o instituto representativo da responsabilidade político-social – o plebiscito ou voto destituente –, percebe-se que igualmente nele manifesta-se a preocupação do legislador em adotar cláusulas restritivas, de frenagem e racionalização, como prazos para propositura ou a exigência de garantias para o exercício do mecanismo ou sua reiteração.

Refletindo sobre tal aspecto e sobre a atual crise política instaurada na República brasileira, percebe-se claramente a forte instabilidade institucional decorrente da disputa política entre governo e oposição em vários *fronts* – como no juízo político destituente e perante a Justiça Eleitoral, simultaneamente –, somada a um quadro de contestação e descontentamento públicos bastante amplos relativamente ao atual governo.

Um reflexo do momento contemporâneo a ilustrar a relação entre responsabilidade e estabilidade governamental ou governabilidade é a incerteza quanto à continuidade ou não do governo – mesmo em governo de tipo presidencialista – diante dos inúmeros pedidos de *impeachment* apresentados em face da atual Presidente da República, dos quais diversos ainda não tiveram sua admissibilidade apreciada.

Sem entrar na discussão específica da adequação do atual regime jurídico do instituto do *impeachment* no Direito brasileiro, ainda regulado pela Lei nº 1.079/50, embora em boa parte reconfigurada pela decisão proferida pelo STF no julgamento da ADPF 378, julgada no final de 2015, e sem entrar no mérito dessa decisão, em particular, resta indagar qual o caminho a ser seguido no futuro quanto à regulação do instituto.

Considerando-se a possibilidade de manutenção do tradicional sistema de governo presidencialista no país – pressupondo-se, portanto, a não aprovação das propostas de adoção de institutos parlamentaristas ou intermediários – e pressupondo-se

a não adoção de institutos tais quais o *recall*, resta indagar qual o caminho futuro a ser seguido relativamente ao instituto do *impeachment*.

De um lado, um deslocamento para a facilitação da operação do instituto – seja ela como for – significaria um incremento da responsabilidade política das autoridades a ele sujeitas e um correspondente incremento de seu custo de oportunidade em termos de estabilidade e governabilidade e riscos associados, já referidos.

De outro lado, eventual introdução de cláusulas de racionalização, restritivas do exercício do mecanismo político-jurídico, poderia, de um lado, traduzir um incremento em termos de estabilidade e governabilidade, embora ao custo de oportunidade de uma redução ainda maior da responsabilidade política no Estado brasileiro, com as consequências daí advindas – incluída a hipertrofia ainda maior do poder nas mãos do Executivo que caracteriza o hiperpresidencialismo latino-americano.

A situação é dilemática, e o estudo dos diversos modelos de sistemas de governo parece evidenciar a inexistência, até o momento, de um sistema que se revele claramente superior aos demais no aspecto de constituir uma opção ótima em termos de elevar a responsabilidade política sem pagar um preço alto demais em termos de estabilidade, dada a variedade de resultados da introdução de arranjos institucionais semelhantes em diferentes ambiências sociais, políticas e constitucionais.

Desse modo, independentemente de quem seja órgão ou autoridade incumbido da decisão – seja ele órgão representativo, seja o próprio eleitorado – e seja de quem for a iniciativa na deflagração dos mecanismos de responsabilização política, há sempre um custo em termos de estabilidade inerentemente associado à operação de tais institutos, que pode ser maior ou menor conforme se obtenha êxito em configurar mecanismos de racionalização mais ou menos eficazes.

Referências

- BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- CALIMAN, Auro Augusto. O *recall* no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 165, p. 197-203, jan./mar. 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Irresponsáveis?* Trad. Carlos A. A. de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989.
- DODD, W. F. The Recall and the Political Responsibility of Judges. *Michigan Law Review*, v. 10, n. 2, p. 79-92, dez. 1911.

- FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 2, n. 6, p. 31-46, jun. 1965.
- GERSTON, Larry N.; CHRISTENSEN, Terry. *Recall!: California's Political Earthquake*. North Castle: M.E. Sharpe, 2004.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist: On The New Constitution*. Harrisburg: Benjamin Warner, 1817.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo G. Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.
- MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair (Orgs.). *Oxford Concise Dictionary of Politics*. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I: O Estado e os sistemas constitucionais. 7. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- PIZZORUSSO, Alessandro. *Sistemi Giuridici Comparati*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1998.
- PIZZORUSSO, Alessandro. Desarrollo de nuevas tendencias em el parlamentarismo: comentarios generales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, ano XXXIII, n. 97, p. 269-296, jan./abr. 2000.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro. División de poderes y revisión de las sentencias destitutorias dictadas en el "juicio político" (*impeachment*). In: VALADÉS, Diego; CARBONELL, Miguel (Orgs.). *El Estado constitucional contemporáneo: culturas e sistemas jurídicos comparados*. Tomo II. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2006, pp. 89-103.
- SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, abr./jun. 2014.
- VAN CREVELD, Martin. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Claudia Herrera. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2004.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

INENSUE, Geziela; SGARBOSSA, Luis Fernando. Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política nas democracias contemporâneas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 145-173, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.389.
