

BREVES NOTAS SOBRE A RESPONSABILIDADE POLÍTICA NA RELAÇÃO GOVERNANTE-GOVERNADO: PODER POLÍTICO LIMITADO E RESPONSÁVEL

Nayana Shirado
Bacharela em Direito

1 Introdução

A limitação dos poderes políticos do Estado é discutida no presente trabalho sob a tónica da responsabilidade política, à luz das teorias da separação dos poderes, do sistema de freios e contrapesos e do Estado de Direito, cujo vértice comum diz respeito à fixação de limites à arbitrariedade dos órgãos do Estado. É nesse escaninho que a criação de uma lei fundamental, protegida contra o capricho momentâneo do detentor de poder, surge como racionalização da ordem política, materializada na Constituição, que delimita a ordem jurídica no tempo e no espaço, identificando os sujeitos e poderes políticos, e atribuindo, inexoravelmente, um certo nível de responsabilização aos agentes que exercem o *múnus público*.

Nesse compasso, podemos afirmar que a responsabilidade política emerge como produto da civilização política, plasmada na relação de confiança¹ depositada nos agentes políticos, sejam representantes eleitos ou designados, de modo que subsistirá a responsabilização política enquanto o titular do órgão responsável (controlado) possuir a confiança política do órgão responsabilizador (controlador).

É calcado nesse esquema modelar que o presente estudo destaca, em nosso modelo de democracia representativa, não só a responsabilidade que liga governantes a governados, de forma que o primeiro deva responder a quem o sufragou quanto às suas ações e omissões praticadas no exercício do *múnus público*, mas também à conformação de suas tarefas ao interesse público, ao comprometimento com a atividade pública do agente.

De pronto importa termos presente que, seja nos sistemas de governo de separação “flexível” com dependência mútua entre Executivo e Legislativo – receita de governo parlamentar –, seja nos sistemas de governo de separação “rígida” com independência recíproca entre

¹ É a doutrina portuguesa que destaca com maior detença o papel da relação de confiança na composição do conceito de responsabilidade política: “relação de confiança do controlante e que perante este responda pelos efeitos e pelas orientações políticas da sua actividade”. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 578.

esses dois poderes, segundo a mecânica de *checks and balances* –, receita de governo presidencial, a tônica que permeia o cenário político contemporâneo é a ideia de responsabilização política, instrumentalizada por eleições periódicas, isentas, livres e competitivas.

Nesse contexto, o escopo deste estudo é destacar a responsabilidade política como mecanismo para assepsia do quadro representativo nas democracias modernas, à revelia do postulado da irresponsabilidade – “*The King can do no wrong*” – projetado no regime monárquico, bem assim no regime autoritário que dominou as latitudes europeia e latino-americana, dado que era risível² a possibilidade de responsabilização política do ocupante do poder sob tal circunstância antidemocrática.

Feitas essas considerações iniciais, nas páginas deste estudo o leitor poderá precatar-se de que a responsabilidade política emerge como consequência natural e necessária da relação entre governantes e governados – representação política –, como prenuncia Rodrigo Borja: “*Parece lógico, en efecto, que si la persona que ejerce el poder estatal obra en nombre y en lugar de la colectividad, deba rendir cuenta de sus actos ante aquellos en cuya representación actúa*”³.

2 Poder político limitado

2.1 Poderes políticos do Estado

No cenário político deste início de século XXI, se afigura de extrema relevância e atualidade uma conhecida prenotação de Thomas Mann⁴ – “Em nossos dias, o destino do homem apresenta seu sentido em termos políticos” – para destacar a ingerência da política sobre o modo de viver humano, não apenas como garantia da livre busca da felicidade⁵ –

2 “*Dictators, of course, always claim to act for people, or in their interest; but none professes to act in a relation of responsibility to the people. They are responsible either to themselves alone or to some class or person not identifiable as the people.*” Cf. DYKSTRA, Clarence A. *The Quest of Responsibility*. In: *The American Political Science Review*, v. 33. n. 1, fev. 1939. p. 5.

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

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

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

enunciada no preâmbulo da Declaração de Independência norte-americana –, mas também como ciência que estuda a ambição do *zoon politikon*⁶ e seu apego ao poder, transportando o jogo político⁷ para a tipologia de governos que enleia os órgãos estruturantes do Estado.

Nesse escaninho, a criação de uma lei fundamental, protegida contra o capricho momentâneo do detentor de poder, surge como racionalização da ordem política, materializada na Constituição, que delimita a ordem jurídica no tempo⁸ e no espaço, identificando os sujeitos e poderes políticos, e atribuindo, inexoravelmente, um certo nível de responsabilização aos agentes que exercem o múnus público. Sob tal perspectiva, assiste razão ao professor português Pedro Lomba quando afirma que “a responsabilidade política é um conceito constitucional”⁹ na medida em que sob o esquadro da Lei Fundamental estão traçadas regras e procedimentos jurídicos que asseguram a responsabilização e o exercício controlado e limitado do poder.

Considerada, pois, princípio cardinal do regime republicano e

6 A expressão “animal político” é tributada a Aristóteles a partir da ideia de que o ser humano só encontra condições apropriadas para atingir um nível elevado de desenvolvimento integral de sua personalidade quando convive numa comunidade organizada, como exposto nas obras *A Política* (§9º) e *Ética a Nicômaco* (Livro I, 1097b1, 12). Sobre o significado da expressão *zoon politikon*, o professor Fabio Konder Comparato (2006, p. 584) esclarece que “o qualificativo indica a diferença específica entre a *pólis*, de um lado, e, do outro, não só os bandos de animais gregários, mas também a sociedade familiar do tempo antigo, em que apenas o chefe (*despotes*) tem poderes e direitos; ou então aquelas outras sociedades maiores, formadas por indivíduos que não são livres e iguais, mas vivem, todos, como escravos de um só senhor.” Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. Cf. SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 198 , p. 158-159. 1. Cf. ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Tecnoprint, [s.d].

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

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

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

um dos maiores legados do constitucionalismo¹⁰, a responsabilidade política emerge como consequência natural¹¹ e necessária na relação entre governantes e governados – representação política¹² – como prenuncia Rodrigo Borja: “Parece lógico, en efecto, que si la persona que ejerce el poder estatal obra en nombre y en lugar de la colectividad, deba rendir cuenta de sus actos ante aquellos en cuya representación actúa.”¹³

Nesse rumo de ideias, poder político e responsabilidade se afiguram como grandezas diretamente proporcionais na medida em que tanto maior o nível de poder exercido pelo agente político, maior será o nível de responsabilização tributado.¹⁴ Tendo em conta que a limitação do poder implica a sua responsabilização e que, nesse rumo de ideias, um poder constitucional¹⁵ é um poder responsável, fica um nó górdio a desatar quanto à forma e aos parâmetros em que essa limitação do poder se processa.

Perseguindo essa trilha investigativa, os filósofos liberais lograram teorizar uma concepção moderna de poder político limitado e responsável

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

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

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

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

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

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

segundo a Constituição –, temperado pelos ingredientes da fiscalização e da liberdade política, este último destacado por Montesquieu (1689-1755)¹⁶ na obra *O Espírito das Leis* (1748), a partir de observações sobre a Constituição inglesa:

A liberdade política em um cidadão é aquela tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer outro. Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.¹⁷

Ante a justeza da assertiva, a fixação de limites ao poder é medida que se impõe desde há muito na história da humanidade, dado que o exercício do poder despido de mecanismos de controle conduz ao despotismo, enquanto seu fracionamento predispõe a famigerada liberdade política. Com efeito, a sujeição ao direito¹⁸ dos órgãos do poder é uma das garantias mais relevantes para prevenir e corrigir atos de arbitrariedade, considerando que, na lição do Barão de La Brède, todo homem que tem poder é levado a abusar dele e vai até onde encontra limites, sendo necessário que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder¹⁹.

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

17 Ibidem.

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

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

A precedência de Montesquieu (1689-1755) na teorização dos poderes do Estado merece reproches, tendo em conta formulações remotas em Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), John Locke (1632-1704) e Henry Bolingbroke (1678-1751). Na Idade Antiga, Aristóteles já destacava n' *A Política* (Livro sexto, capítulo XI, §1º) a existência dos poderes deliberativo, executivo e judiciário, os quais, bem constituídos, confluíam para a formação de bons governos²⁰. Em recente publicação, o professor Palhares Moreira Reis (2009, p. 40) reforça a ideia de que o tema da separação de poderes remonta à tríade de poderes do mestre estagirita, sendo o primeiro – poder deliberativo:

encarregado de deliberar sobre os negócios do Estado, entregue a uma Assembleia, que era dotada de competência pra decidir sobre a paz e a guerra, estabelecer ou romper alianças, fazer e revogar leis, deliberar sobre as penas de morte, de banimento ou de confisco, e bem assim tomar as contas dos magistrados, termo usado aqui o sentido amplo²¹

O segundo - poder executivo : “exercido pelas magistraturas governamentais, teria prerrogativas e atribuições a determinar em cada caso”²², e por derradeiro, o terceiro - poder judiciário: “é o que administra a Justiça, função entregue aos tribunais”²³.

Em arremate, naturalmente, essa formulação inicial não pode ser interpretada com o sentido e o alcance das fórmulas incorporadas aos regimes constitucionais de nosso tempo por traduzir uma organização política menos complexa que a atual, fundada em três instituições basilares -- senado, magistratura e tribunais judiciais.

capítulo IV. Essa passagem bem conhecida dos escritos de Montesquieu acerca da necessidade de divisão do poder foi reproduzida pelo emérito professor Pimenta Bueno (1958, p. 32) em comentários valiosos a nossa Carta Imperial: “Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é quem verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, quem estrema os que são absolutos dos que são livres, quem enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar é preciso que seja dividido e limitado, é preciso que o poder contenha o poder.” (Grifado no original) Cf. PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958.

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

21 REIS, Palhares Moreira. A teoria da separação dos poderes, Aristóteles e os juizados especiais. *Consulex*, n. 306. Brasília, 2009. p. 40.

22 Ibidem.

23 Ibidem.

2.2 Separação de poderes

Nessa linha de pensamento, a doutrina da *separação dos poderes*²⁴ mostra-se como ideia dominante, surgida como um dos postulados do Estado liberal, a espriar influência sobre inúmeros Textos Constitucionais em países sujeitos a tessituras políticas variadas²⁵. Insculpida no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a regra da separação de poderes alçou status de lei eterna: “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição”.

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

Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as

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

25 O magistério de Carl J. Friedrich é de especial relevância para o estudo da aplicação da doutrina da separação de poderes em diferentes formas de governo – monarquia e república: “Ya sea que esta doctrina se estructure en forma monárquica o en forma republicana, lo decisivo es que los poderes estén claramente separados por la ley básica y tengan funciones y jurisdicciones perfectamente definidas. Sólo así puede lograrse la libertad.” Cf. FRIEDRICH, Carl J. *La filosofía del derecho*. México: FCE, 2004. p. 159.

demandas dos particulares. A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado.²⁶

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

Por outro lado, distinguindo entre *faculdade de estatuir* — o direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem — e *faculdade de impedir* — o direito de anular uma resolução tomada por qualquer outro (poder de veto) —, Montesquieu entende deva esta última estar cometida ao Poder Executivo, em relação às funções do Legislativo, de modo que o Executivo participaria por meio do direito de veto, sem o qual seria despojado de suas prerrogativas: “Se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico. Porque, podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes”.²⁷

A toda evidência, o essencial na teoria de separação dos poderes políticos, tal como no século XVIII, é estabelecer governos moderados, politicamente equilibrados e evitar regimes autoritários²⁸, por meio de duas regras de observação: a primeira, acordo mútuo²⁹ entre as potências - legislativo, executivo e judiciário -, afastando a confusão do *poder de proferir* com o *poder de decidir*; e, a segunda, o cometimento do *poder de estatuir* e do *poder de impedir* ou de *vetar* a órgãos distintos, de modo a manter a relação de coordenação³⁰ que os enleia.

2.3 Sistema de freios e contrapesos

A doutrina do Barão de La Brède veio influir de forma incisiva

26 MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, capítulo VI.

27 Ibidem.

28 DUVERGER, Maurice, op. cit., p. 182.

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

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

no pensamento de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, os autores de uma série de oitenta e cinco artigos publicados em jornais nova-iorquinos - *The Federalist Papers*. Com efeito, a primeira concretização no plano jurídico da doutrina de Montesquieu se encontra na Constituição norte-americana de 1787, elaborada pelos *Founding Fathers*. No trecho seguinte d'*Os artigos federalistas* verificamos a repetição de uma ideia bem conhecida n'*O Espírito das Leis* (Livro XI, capítulo VI)³¹ acerca do papel desempenhado pelos poderes políticos:

Todo aquele que considerar atentamente os diferentes poderes perceberá que, num governo em que eles estão separados, o judiciário, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, por ser o menos capaz de transgredi-los ou violá-los. O executivo não só dispensa as honras como segura a espada da comunidade. O legislativo não só controla a bolsa³² como prescreve as regras pelas quais os deveres e direitos de todos os cidadãos serão regulados. O judiciário, em contrapartida, não tem nenhuma influência nem sobre a espada nem sobre a bolsa; nenhum controle nem sobre a força nem sobre a riqueza da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa.³³

Um valioso contributo teórico para compreender a organização e a constituição dos poderes políticos do Estado foi alinhado nos estudos de Hegel (1770-1831)³⁴, a partir da diferenciação entre o poder de definir e estabelecer o universal - poder legislativo-; da subsunção dos domínios

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

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

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

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

particulares e dos casos individuais sob o universal - poder de governo - e da subjetividade como decisão suprema da vontade - poder do príncipe.

Da análise das funções atribuídas aos poderes do Estado, sob a ótica do filósofo alemão, pode-se concluir que o Legislativo é, de longe, o que maior pertinência guarda com a representação política, considerada conteúdo de fundo do Estado como Eiticidade, na medida em que detém o poder de definir e estabelecer o universal a partir de órgãos de mediação - assembleias ou parlamentos - entre o governo em geral e o povo, disperso em círculos e indivíduos diferenciados (§§ 298-302). Em se tratando de Estado Monárquico, os diferentes poderes estariam reunidos no poder do príncipe, em unidade individual e, por consequência, este poder seria a base do Estado Racional³⁵, erigido sob um figurino constitucional, que determina e distribui sua atividade entre vários poderes, porém de modo que seja cada um deles, em si mesmo, a totalidade, isto é, um todo individual único.

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

Ensina, em passos sucessivos, o velho HEGEL: “O princípio da divisão dos poderes contém, com efeito, o momento essencial da diferença, da racionalidade real. Ora, o entendimento abstrato apreende-o de um modo que implica, por um lado, a determinação errônea da autonomia absoluta dos poderes uns com relação aos outros, e, por outro lado, um procedimento unilateral que consiste em tomar seu relacionamento mútuo como algo negativo,

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

como uma restrição recíproca. Esse modo de ver encerra uma hostilidade, um temor, de cada qual em face do outro; cada um aparece como um mal para o outro e o determina a opor-se a ele, o que certamente leva a um equilíbrio geral de contrapesos, mas de modo algum a uma unidade viva³⁶.

Desde o século XVIII, a teoria da separação de poderes é considerada a pedra de toque das Constituições liberais por representar a garantia orgânica contra o abuso de poder do Estado, não se ressentindo de magistério qualificado para elucidar o sentido e o alcance do princípio da *divisão de poderes* tomado como *distinção* entre Legislativo, Executivo e Judiciário, ou *especialização* dos poderes políticos do Estado. Sob tal perspectiva, podemos constatar a contribuição dessa doutrina para construção de padronagens de concentração de poder em diferentes sistemas de governo, conforme verificamos a seguir:

Em verdade o mérito maior da “separação de poderes” se fez sentir no curso do século XIX, exatamente por servir como fundamento para a edificação de uma tipologia pertinente aos sistemas de governo, distinguindo-se ao lado da categoria daqueles que a praticassem em termos estritos, mantendo-se fiéis às recomendações do autor de *O Espírito das Leis*, outras duas classes ou categorias: a que autoriza uma linha de confusão ou concentração de poderes (a favor do Executivo ou do Legislativo) e a que adota uma fórmula mais suave de colaboração entre os poderes, que é refletida pela padronagem inglesa.³⁷

Essa doutrina de separação dos poderes aporta no cenário doméstico a partir da exposição de Montesquieu quanto ao *equilíbrio* e à *coordenação* entre os poderes, ao contrário da postulação norte-americana dos *freios e contrapesos*, que adotou a forma pura, de poderes isolados, e esprou esse teorema no quadro constitucional francês em dois Textos Fundamentais. Nessa esteira, os ensinamentos de Carré de Malberg³⁸ dão conta de que

36 ADI 3.367-1/DF

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

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

38 CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris: Dalloz, 2007, n. 246. p. 741. t. I.

no primeiro Texto Fundamental -- a Constituição francesa de 1791 -- constava a proibição aos tribunais de se imiscuírem no exercício do poder legislativo ou de suspenderem a execução de leis, e, no segundo Texto -- a Constituição do ano III -- constava a reprodução da regra de que aos juízes não era dado se imiscuir no exercício do poder legislativo, tampouco editar qualquer regulamento.

Em torno da ideia de separação dos poderes, John Locke -- o teorizador do compromisso entre proprietários rurais e burguesia inglesa que resultou na Revolução Gloriosa (1688)³⁹ - distinguiu um tipo de *separação dual*⁴⁰ entre o Legislativo, de um lado, e o Executivo e o Federativo, de outro, conquanto visualize três tipos de poder, como assentou em seu voto o ministro Eros Grau no julgamento da ADI n. 3.367-1/DF cujo excerto transcrevemos a seguir:

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

O que Locke destaca na hierarquia dos poderes da comunidade civil é a proeminência do poder Legislativo sobre os poderes Federativo e Executivo; na medida é o Legislativo que concentra o poder de impor regras de conduta a todas as partes da comunidade civil - poder supremo. Reproduzimos, a seguir, o trecho clássico do *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* em que se visualiza com clareza essa distinção do Legislativo:

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

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

Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados; [...] Em todo caso, enquanto o governo subsistir, o legislativo é o poder supremo, pois aquele que pode legislar para um outro lhe é forçosamente superior; e como esta qualidade de legislatura da sociedade só existe em virtude de seu direito de impor a todas as partes da sociedade e a cada um de seus membros leis que lhe prescrevem regras de conduta e que autorizam sua execução em caso de transgressão, o legislativo é forçosamente supremo, e todos os outros poderes, pertençam eles a uma subdivisão da sociedade ou a qualquer um de seus membros, derivam dele e lhe são subordinados.⁴¹

A precedência dos estudos em torno do equilíbrio entre os poderes -- sistema de *checks and balances* -- é tributada a Henry Bolingbroke⁴², cujas expressões *freios recíprocos*, *controles recíprocos*, *retenções e reservas recíprocas* fizeram proliferar as ideias de triplo contrapeso e de *equilibrium of powers*, das quais resulta o governo liberal, como ensina Carl Schmitt (§15): “El autor efectivo de la doctrina teórico-constitucional del equilibrio de poderes es Bolingbroke, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco sólo en escritos políticos de carácter polémico y memorias, pero no en una exposición sistemática.”

2.4 Estado de direito

É inegável o contributo da limitação do poder a regras de direito para conformação da teoria do Estado de Direito, traduzida “*en la sujeción de la actividade estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el*

41 Cf. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994, capítulo XIII, p. 173-174.

42 Cf. ARMITAGE, David. *Bolingbroke/Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder”⁴³, daí falar-se no caráter dual que singulariza o Estado de Direito, na medida em que enuncia direitos e estabelece garantias, dentre as quais desponta a segurança jurídica, como garantia de prévio conhecimento da lei e sua aplicação, em oposição à ação corrosiva da álea.

O *début* da teoria do Estado de Direito no constitucionalismo moderno surgiu como resposta ao Estado absolutista, caracterizado pela ausência de liberdades, pela concentração de poder e pela irresponsabilidade dos titulares de órgãos de poder⁴⁴. Sobre a terminologia “Estado de Direito”, colhemos das lições do professor Cláudio Lembo (1991, p. 34) que a locução é uma criação da inteligência jurídica alemã - *Rechtstaat* - que, em princípio, equivale à expressão inglesa *Rule of Law* e ao ideal francês da *séparation des pouvoirs*.

Na conceituação de Diego Valadés (2002, p. 07), o Estado de Direito consiste na *”sujeción de la actividade estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder”*, merecendo destaque a natureza dual que singulariza o Estado de Direito, no tocante à enunciação de direitos e estabelecimento de garantias.

Perscrutando ainda o histórico da teoria do Estado de Direito, enuncia Valadés (2002, p. 09) que

“El concepto de Estado de derecho es una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder. De ahí que la garantía jurídica del Estado de derecho corresponda al constitucionalismo moderno”.

Entre nós, o estudo da teoria de Estado de Direito foi enfrentado pelo professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 95). Com a clareza que lhe é peculiar, enuncia a caracterização de três postulados norteadores do tema:

1. **Legalidade** – A esfera da liberdade limita-se aos contornos da lei, na ideia de que “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar

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

44 VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. p. 09.

de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” – art. 5º, II, Constituição Federal;

2. **Igualdade perante a lei** – A necessidade de criação de norma geral e abstrata em oposição aos privilégios típicos do *Ancien Régime* – Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789 – art. 6º: “[...] ela (a lei) deve ser a mesma para todos, seja quando protege, seja quando pune.”

3. **Justicialidade** - Traduzida na garantia de qualquer litígio ser submetido a juiz competente e imparcial - *due process of law* (art.5º, LIV da Constituição Federal).

No estudo do Estado de Direito a segurança jurídica aponta como garantia de prévio conhecimento da lei e sua aplicação, em oposição à “ação corrosiva da álea”, constituindo macro-princípio do Estado de Direito, a englobar a irretroatividade, a proteção dos direitos adquiridos, a confiança legítima, a legalidade ou a qualidade da lei, dentre outros, expostos por Bertrand Mathieu, na XV Mesa Redonda Internacional em Aix-en-Provence, desempenha um “papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material”⁴⁵ e alcança a quinta ideia-chave⁴⁶ do constitucionalismo -- a promoção de um regime de segurança jurídica no qual os indivíduos tenham certeza da reta e efetiva aplicação da lei em todos os casos.

Em arremate, o percurso até aqui traçado nos permite concluir que a relação entre os poderes políticos do Estado e a responsabilidade política é o ponto de partida para a investigação de uma teoria geral da responsabilização política, trazendo viva à memória a lição de Jellinek: “*La doctrina inglesa de checks and balances, la francesa de la división de poderes, la alemana del Estado del derecho, todas ellas se proponen como fin último, fijar límites a la arbitrariedad inevitable de los órganos supremos del Estado.*”⁴⁷

3 Poder político responsável

Transitando entre diferentes esferas de compreensão, desde a linguagem usual à terminologia técnica no âmbito do Direito, está o

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

46 BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Constitucionalismo*. México: FCE, 2003. p. 167.

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

vocábulo *responsabilidade*, cuja origem poder ser tributada ao verbo latino *spondeo-ere*, vinculado à ideia de *responder*, *contestar*, podendo o particípio *responsum-i*⁴⁸ significar *resposta*, *satisfação*. Em sentido amplo, *responder* significa “obrigar-se em reciprocidade”⁴⁹, “constituir-se garante de alguém ou alguma coisa”, ou ainda “dar resposta”; o termo *responsável* está associado ao dever de responder por algo ou alguém, ou pelas consequências de seus atos ou dos atos daqueles pelos quais responde, e o vocábulo *responsabilidade* está vinculado à obrigação de responder pelo cumprimento dos deveres cometidos.

Na tradição romana, o vocábulo remonta à *sponsio* religiosa, considerada um ato de libação⁵⁰, uma oferenda coletiva seguida de uma promessa solene perante os deuses, cujo não cumprimento importava sanções de caráter divino. Não sem razão a *stipulatio* clássica⁵¹ – o contrato verbal de maior âmbito de aplicação do direito romano – celebrava-se com a prolação de perguntas e respostas orais: “Dare mihi *spondes?*”, era a pergunta formulada àquele que se responsabilizava pela obrigação, e “*Spondeo*”, era a resposta que selava a *stipulatio*.⁵²

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

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

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

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

52 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2008, v. III, p. 02. Cf. MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito romano*. Rio de

Em nossa perspectiva, a lição de Rodrigo Borja (2003, p. 1211)⁵³ a seguir, além de um breve esboço histórico acerca da construção política desse instituto na seara inglesa, francesa e norte-americana, acrescenta à receita de governo responsável o ingrediente da subordinação que impinge ao agente político a responsabilidade pela prática de condutas perpetradas por aqueles que lhe são subordinados, como podemos conferir no excerto:

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

Nesse diapasão, aproxima-se a locução “responsabilidade política” com o dever de prestação de contas não só pelas decisões oriundas de atos como também de omissões que os titulares de funções políticas ou seus subordinados praticam no exercício do múnus público, decorrentes do princípio da imputação da responsabilidade, que permite a identificação inequívoca do responsável pela emanção da decisão ou da conduta guisada. Nas lições do professor Canotilho, a “responsabilidade política é um mecanismo jurídico-constitucional que incide sobre o desvalor jurídico e político constitucional dos actos dos titulares do poder político”⁵⁴.

Para aclarar a compreensão desse instituto, importa dizer que a responsabilidade do cidadão comum cinge-se aos resultados produzidos em sua vida em sociedade, sua esfera individual, sua profissão, seus negócios, respondendo por eles na esfera jurídica (civil, penal, fiscal, trabalhista etc.), enquanto outra realidade é a do agente político cuja responsabilidade está acima daquela a que o cidadão comum está sujeito na medida em que exerce uma atividade de representação, outorgada em processo democrático, que lhe autoriza a definir os rumos dos negócios do Estado e a influir, dessa maneira, nas vidas de seus concidadãos.

É que o panorama da responsabilização no regime republicano se afigura

Janeiro: Forense, 1998, v. II, p. 139-140.

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

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

de maneira completamente distinta da monarquia⁵⁵, pois naquele restam avivados dois traços precípuos do republicanismo - a renovação periódica⁵⁶ a representação política e a ideia de legitimidade democrática⁵⁷, a que nos referimos atrás, que, em conjunto, afastam em definitivo a concepção de governo irresponsável:

A irresponsabilidade de quem detém o poder é um dos traços característicos do governo autocrático, ao passo que a democracia, na qual vivemos e pretendemos continuar a viver, caracteriza-se, pelo menos teoricamente (na verdade, numa democracia desalinhada como a nossa, as coisas funcionam de outra maneira), pelo princípio da responsabilidade política e jurídica dos principais órgãos do Estado. Na democracia, ninguém é – ou ninguém devesse ser – irresponsável.⁵⁸

Sob nossa ótica, a existência de um poder político responsável está imbricada à ideia de democracia representativa que emerge do processo de escolha dos agentes políticos do Estado - a eleição -, de maneira que podemos relacionar a representação⁵⁹, numa linha ascendente, com a eleição

55 Para justificar a irresponsabilidade jurídica e política do Chefe de Estado no regime monárquico, argumenta-se que a honra da Coroa e o interesse público não podem tolerar o escândalo de um processo contra o monarca -- fenômeno que perturbaria enormemente a tranqüilidade pública - considerando a regra “*The King can do no wrong*”. Cf. BORJA, Rodrigo, op.cit., 1992, p. 139.

56 A ideia de alternância no poder é o eixo de construção política dessa forma de governo, de modo que, para evitar que eleições reiteradas do mesmo indivíduo criem nefasto paralelismo com a imutabilidade no poder, característica do regime monárquico, surgiu na cena política a regra de vedação a reeleições sucessivas. A esse respeito, leciona o professor Dalmo Dallari (2001, p. 243) que “no sistema norte-americano não se estabeleceu, de início, a proibição de reeleições para períodos imediatos. Contra essa omissão houve expressa manifestação de JEFFERSON, que observou que a possibilidade ilimitada de reeleições daria caráter vitalício à investidura, e daí seria fatal que se passasse à hereditariedade. Mantido o silêncio constitucional, criou-se a praxe de um máximo de dois períodos consecutivos para cada presidente, o que foi respeitado até o período de Franklin Roosevelt, que, valendo-se das circunstâncias da guerra, foi eleito para um terceiro período consecutivo. Esse fato despertou reação e fez com que se aprovasse uma emenda constitucional, incorporada à Constituição em 27 de fevereiro de 1951, estabelecendo o limite máximo de dois períodos consecutivos.” Ao comentar a cena política brasileira da década de 30, Oliveira Vianna (1939, p. 273-274) rechaça a ideia de reeleição para os cargos do Poder Legislativo, como se observa no excerto a seguir, na grafia original: “Para assegurar à política nacional uma elite numerosa, para torná-la centro de convergência das inteligências mais fortes e cultas do País, faz-se preciso a renovação contínua da representação política, faz-se preciso reagir contra esta tendência à perpetuação dos deputados nas suas cadeiras – e isto só seria possível impedindo a reeleição. Em vez desta prescrição proibitiva ser uma violência à vontade do povo, é, ao contrário, o meio mais seguro, de acordo com a nossa experiência, de assegurar-lhe uma representação eficiente.” Para uma compreensão atual do instituto da reeleição presidencial nos diferentes sistemas eleitorais da América ibérica, confira o nosso trabalho “A reeleição presidencial sucessiva à luz do direito estrangeiro: América Latina em perspectiva comparada. *Consulex*, n. 296. Brasília, 2009.

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

58 BOBBIO, Norberto, op.cit., p. 497.

59 Lembra-nos Miguel Reale (1981, p. 64) da seguinte lição do mestre Duverger: “Diz

e, numa linha descendente, com a responsabilidade⁶⁰. Contudo, atenta Hanna Pitkin para a representação como o agir no interesse dos eleitores - *acting for* - de maneira responsiva em relação a eles, importando, de igual sorte, uma postura ativa também dos representados nesse processo: “O representado deve ser também (concebido como) capaz de ações e julgamentos independentes, não ser um mero recebedor de cuidados.”⁶¹

Impende advertir que só a eleição, ainda que livre, isenta e periódica, não esgota a realidade democrática⁶². É preciso que as autoridades designadas para exercitar o governo respondam pela sua atividade, uma vez que “o governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático”⁶³ na medida em que o representante no exercício do múnus público dará de ombros às demandas do eleitorado.

Em arremate, temos, pois, que o foco da responsabilidade política é remover o agente político em decorrência de manifesta violação à confiança dos cidadãos nele depositada, representada por atos ou omissões graves que afetam os interesses públicos fundamentais e seu bom andamento. Nesse contexto, a eleição funciona como um mecanismo de produção da responsabilidade jurídica, em todas as latitudes, que dá liga à relação de

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

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

61 Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997, p. 209. No mesmo sentido, de participação do eleitorado nesse processo, adverte Simon Schwartzman (1979, p. 2): “A criação de mecanismos efetivos de responsabilidade política é fruto de um processo histórico claramente identificável, e o que nos falta não é uma cultura ou uma língua diferente, mas mecanismos efetivos pelos quais esta responsabilidade possa ser criada e mantida. [...] Um governo que ouve e responde - ante o Parlamento em primeiro lugar, e ante os setores organizados e articulados da sociedade, depois - é obrigado a se preparar melhor para atender às pressões sociais, e ao mesmo tempo cria na sociedade a exigência de se organizar e se informar de maneira responsável para dialogar com o governo.”. Cf. SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade democrática. In: *O Estado de São Paulo*, 8 junho 1979, p. 2. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/responsab.htm>. Acesso em: 18 out. 2009

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

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

confiança entre governante e eleitores, na medida em que, por meio de um ato de vontade dos cidadãos do Estado, se faz a escolha daqueles que exercerão o poder político.

4 Considerações Finais

A limitação dos poderes políticos do Estado é o ponto de partida para a investigação de uma teoria geral da responsabilização política, fazendo justiça à prenotação de Jellinek -- “*La doctrina inglesa de checks and balances, la francesa de la división de poderes, la alemana del Estado del derecho, todas ellas se proponen como fin último, fijar límites a la arbitrariedad inevitable de los órganos supremos del Estado*”⁶⁴ - e à de Montesquieu, no sentido de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele e vai até onde encontra limites, sendo necessário que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder⁶⁵.

O percurso até aqui traçado nos permite concluir que poder político e responsabilidade se afiguram como grandezas diretamente proporcionais, na medida em que tanto maior o nível de poder exercido pelo agente político, maior será o nível de responsabilização que lhe será tributado, tendo em conta a importância do cargo exercido, a relevância e o alcance das decisões que são tomadas na constância do mandato -- notas distintivas da condição de agente político - a demandar contínuo alinhamento com o interesse público.

A toda evidência, o baixo nível de clareza quanto à responsabilidade do agente político torna fácil e conveniente transformá-la em algo difuso, eclipsando a imputação da própria responsabilidade, ou, não raro, imputando-a aos subordinados com os quais compartilha o controle do governo. Nesse rumo de ideias, a habilidade de os eleitores monitorarem seus representantes para identificar, com clareza, aqueles responsáveis por atuações insatisfatórias e, por meio de eleições, fazer a assepsia da cena

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

65 Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Trad. Pedro Vieira Mota. 8.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004, Livro XI, capítulo IV. Essa passagem bem conhecida dos escritos de Montesquieu acerca da necessidade de divisão do poder foi reproduzida pelo emérito professor Pimenta Bueno (1958, p. 32) em comentários valiosos a nossa Carta Imperial: “Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é quem verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, quem estrema os que são absolutos dos que são livres, quem enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar é preciso que seja dividido e limitado, é preciso que o poder contenha o poder.” (Grifado no original) Cf. PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958.

política, afastando os maus agentes é, sem dúvida, um dos fatores que dão efetividade ao processo democrático, sobretudo após um vasto painel de notícias e um sem número de práticas criminosas que vieram a lume nos últimos anos, protagonizados por integrantes dos três poderes políticos do Estado.

Neste breve ensaio, podemos concluir que é a eleição que emerge como alternativa primaz na efetivação da responsabilidade política dos representantes, revestida dos atributos da competitividade, periodicidade e liberdade de candidaturas, conduzindo para a responsabilização calcada no comprometimento ético e político do eleito e intensificando a possibilidade de remoção da cena política do agente cuja conduta não esteja conforme o interesse dos representados.

Em arremate, não mais podemos tratar com tibieza a responsabilidade política e olvidar a utilização da eleição como instrumento para aferirmos a comunicação entre a sociedade que fala e o governo que ouve e responde. Reforçar o elo de confiança política entre governantes e governados, por meio de um ato de vontade dos cidadãos do Estado, é medida que se impõe para a higidez de nossa democracia, selando, com o sufrágio direto e secreto, a escolha daqueles que exercerão o múnus público como representantes da coletividade.

Referências

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

ARMITAGE, David. *Bolingbroke/Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2008, 3. v.

GUNTHER, Klaus. Responsabilidade civil. In: PUSCHEL, Flavia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. (Org.) *Teoria da responsabilidade no Estado Democrático de Direito: textos de Klaus Gunther*. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MOREIRAALVES, José Carlos. *Direito romano*. Rio de Janeiro: Forense,

1998. 2v.

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

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

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

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

REIS, Palhares Moreira. A teoria da separação dos poderes, Aristóteles e os juizados especiais. *Consulex*, n. 306. Brasília, 2009.

SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE, 1996.

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

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOLON, Ari Marcelo. *Dever jurídico e teoria realista do direito*. Porto

Nayana Shirado

**BREVES NOTAS SOBRE A RESPONSABILIDADE POLÍTICA
NA RELAÇÃO GOVERNANTE-GOVERNADO: PODER POLÍTICO
LIMITADO E RESPONSÁVEL**

Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

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