

REVISIBILIDADE JUDICIAL DE DECISÕES DESTITUENTES RESULTANTES DE RESPONSABILIDADE POLÍTICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DE DIFERENTES CONTEXTOS INSTITUCIONAIS

JUDICIAL REVIEW OF DESTITUTORY DECISIONS ARISING OUT POLITICAL RESPONSIBILITY: AN ANALYSIS FROM DIFFERENT INSTITUTIONAL SETTINGS

Geziela Iensue

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG (PR). Pesquisadora-bolsista do CNPq/ FUNDECT (UFMS). Professora Voluntária da Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail:igeziela@gmail.com

Luís Fernando Sgarbossa

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professor permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).E-mail:lfsgarbossa@uol.com.br

Recebido em: 13/05/2016
Aprovado em: 30/06/2016
Doi: 10.5585/rdb.v14i6.412

RESUMO: A responsabilidade política de governantes e detentores de cargos públicos, eletivos ou não, é tema que suscita controvérsias e incertezas em discussões teóricas e em debates políticos e jurídicos. Entre os diversos aspectos relativos à referida responsabilidade e aos instrumentos de sua consecução encontra-se o tormentoso problema da viabilidade de sua revisão judicial. O presente artigo se propõe a examinar o impacto de diferentes ambientes institucionais em termos de promoção de responsabilidade política para sugerir algumas respostas para o referido problema. Pretende-se demonstrar que as decisões destituentes proferidas em juízo político-jurídico nos sistemas que adotam o *impeachment* são passíveis de revisão judicial, embora excepcionalmente. Pretende-se demonstrar, ainda, que o mesmo não se aplica a outros tipos de decisões destituentes, como as decorrentes de responsabilidade ministerial no parlamentarismo, e as decorrentes de referendo revocatório, pelo menos em princípio, ressalvadas situações excepcionais.

Palavras-Chave: Responsabilidade política. Decisões destituentes. Revisão judicial.

ABSTRACT: The political responsibility of governments and of public officers, elected or not, it is subject that generates controversies and uncertainties in theoretical discussions and political and legal debates. Among the various aspects of the political responsibility of public officials and the instruments of its achievement is stormy the problem about the feasibility of its judicial review. This article proposes to examine the impact of different institutional environments in terms of political responsibility to propose some answers to this problem. It intends to demonstrate that destitutory decisions in political-legal judgment in systems that adopt the impeachment are exceptionally permissible to judicial review, but the same does not apply to other types of destitutory decisions, such as those arising from ministerial responsibility in parliamentarism and those arising from revocatory referendum, at least in principle.

Keywords: Political responsibility. Destitutory decisions. Judicial review.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Responsabilidade política e destituição de agentes públicos; 2. Responsabilidade política em diferentes contextos institucionais; 3. A possibilidade de revisão judicial das decisões destituintes; Conclusão; Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A promoção da responsabilidade política de agentes públicos em geral, sejam seus cargos providos mediante eleição, nomeação ou por outros critérios, é um problema antigo e ao mesmo tempo atual dos mais diversos arranjos institucionais dos Estados contemporâneos. Com efeito, diversas foram as soluções criadas para responder a tal necessidade, desde aquelas consistentes nos complexos arranjos atualmente conhecidos como sistemas de governo até soluções correlatas a mecanismos de democracia semidireta.

Diversos problemas relativos à temática são conhecidos como, por exemplo, a existência de uma relação inversa entre responsabilidade e estabilidade governamental, à qual se pode atribuir inclusive a emergência de soluções como as do parlamentarismo racionalizado, frenado ou controlado e os sistemas semipresidencialistas (LOEWENSTEIN, 1976, p. 264; CAETANO, 2009, p. 368).

Entre estes problemas destaca-se aquele concernente à possibilidade de revisão judicial de decisões políticas destituintes¹ de agentes públicos, como as decorrentes do julgamento político-jurídico levado a cabo por meio do instituto do impedimento em regimes presidencialistas, entre outros.

O presente artigo investigará tal temática sob o pano de fundo dos diferentes contextos institucionais típicos possíveis, examinando, notadamente, sua viabilidade em tese em sistemas de responsabilidade político-jurídica e de responsabilidade puramente política.

Para uma adequada exploração da temática proposta, o primeiro tópico consistirá em um panorama do tema da responsabilidade política e da possibilidade de destituição de agentes públicos em geral. O segundo tópico traçará um quadro geral ou tipologia das principais formas de promoção de responsabilidade política em sentido amplo, consubstanciadas em institutos que podem ou não estar relacionados aos sistemas de governo.

O terceiro tópico buscará examinar a possibilidade de revisão judicial de decisões destituintes em diferentes contextos institucionais, consideradas as peculiaridades de cada um deles, procurando evidenciar hipóteses – não taxativas – em que se afigure tal possibilidade, pelo menos em princípio e em tese.

Ao final, o artigo tentará demonstrar com base nas temáticas enfrentadas a possibilidade de revisão judicial da decisão destituente proferida em juízo de impedimento (*impeachment*), ainda que a título excepcional, e a inadmissibilidade, em princípio, de tal revisão em sistemas de responsabilidade estritamente política.

1. RESPONSABILIDADE POLÍTICA E DESTITUIÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Desde o advento e o desenvolvimento gradual da noção de responsabilidade dos agentes públicos em geral, diversos foram os institutos e arranjos institucionais criados e desenvolvidos para buscar atingir o desiderato de promover tal responsabilidade.

¹ Parece não haver uma expressão consagrada na Teoria Jurídica lusófona para designar as decisões a que se faz referência, pelo que se optou no presente artigo pela expressão decisões políticas destituintes, embora outras formas parecessem concebíveis, como decisões destitutorias, destitutivas ou, ainda, revocatórias.

Como se sabe, a responsabilidade de agentes públicos em geral ostenta diversos aspectos, distinguindo-se, em um primeiro momento, a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política (CAPPELLETTI, 1989, p. 36).

A responsabilidade jurídica evidentemente pode ser civil, penal ou administrativa, podendo as diferentes espécies desta responsabilidade recair, em diferentes hipóteses, sobre o agente ou sobre o próprio ente estatal (CAPPELLETTI, 1989, p. 36), ressalvados os casos de imunidade porventura consagradas pela legislação e desenvolvidas pela jurisprudência de cada sistema político-jurídico.

No que diz respeito à responsabilidade política, elemento essencial para o tratamento do objeto do presente estudo, convém primeiramente destacar aqui um conjunto mínimo de elementos considerados como configuradores da mesma.

Em primeiro lugar, há que se enfatizar tratar-se de uma responsabilidade de tipo aberto, independente de requisitos como a tipicidade da conduta, além de avessa a procedimentos judicialiformes² e, conseqüentemente, infensa aos diversos requisitos de validade típicos do processo judicial (BONAVIDES, 2009, p. 351).

Assim, com efeito, onde se encontra presente responsabilidade tipicamente política, não há rol de figuras delitivas a ensejarem as conseqüências dela derivada, afigurando-se quaisquer fatos da vida pública ou privada da autoridade como possíveis causas ensejadoras da responsabilidade, uma vez que para a mesma basta a perda de confiança ou credibilidade do detentor do cargo para que eventualmente possa ser acionada.³

O fundamento da responsabilidade política parece radicar na confiança da autoridade nomeante ou eleitoral sobre a autoridade nomeada ou eleita (CAPPELLETTI, 1989, p. 36). Assim, a perda do cargo em contexto de responsabilidade política costuma ter como motivo suficiente a perda da confiança do órgão que nomeia, escolhe ou elege a autoridade pública.

Tal responsabilidade tem como conseqüência típica a perda do cargo ocupado pelo agente (PIZZORUSSO, 1998, p. 207), seja o mesmo eletivo ou não, com eventuais conseqüências acessórias, não se confundindo com a responsabilidade jurídica – seja ela penal, civil ou administrativa – porventura existente, das quais independe (SAGÜÉS, 2006, pp. 89 e ss.).

Quando se aborda a responsabilidade política, portanto, está-se bastante distante da responsabilidade jurídica, de modo que a racionalidade desta não pode ser indevidamente transposta àquela – e vice-versa. Assim, quanto à primeira, não há que se cogitar em aspectos como tipicidade da conduta ou em questões relativas a dilação probatória, entre outras.⁴

De outro lado, convém notar que no *continuum* conceitual que possui em um extremo o tipo-ideal da responsabilidade puramente jurídica e no extremo oposto o tipo-ideal da

² Cappelletti narra, no entanto, uma tendencial assunção de vestes jurídico-processuais pelos institutos indutores de responsabilidade política. CAPPELLETTI, M. **Juízes Irresponsáveis?** Trad. Carlos A. A. de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989, pp. 39-40.

³ Parece ser clara a existência de uma relação íntima no âmbito da responsabilidade tipicamente política entre perda de confiança e responsabilização do agente. Nesse sentido as lições de Paulo Bonavides, entre outros. Assim, uma conduta da vida privada, tanto quanto da vida pública, revela-se capaz de levar o órgão competente a questionar a idoneidade da permanência do primeiro em seu cargo, uma vez que pode ser considerada como apta a provocar a perda da confiança, embora isso possa variar bastante, evidentemente, entre diferentes sistemas políticos e diferentes ambientes sociais, políticos e culturais.

⁴ Observe-se, por relevante, que embora comumente os institutos que promovem responsabilidade política contemplem a oportunidade para uma “defesa”, esta é de ser considerada sempre política, e não jurídica – donde se depreende inclusive que conceitos como o de devido processo legal, ampla defesa e contraditório ou revelam-se inaplicáveis, em princípio, dada a natureza política do procedimento, ou, no máximo, de muito restrita aplicação, conforme o caso, como se verá melhor adiante.

responsabilidade puramente política, pode-se conceber – e constata-se efetivamente a existência – de figuras intermediárias.

Assim, há que se registrar a existência de uma espécie de responsabilidade que tem sido considerada híbrida, misto de responsabilidade política e jurídica (FIGUEIREDO, 1965, pp. 36 e ss.), correspondente ao instituto do *impeachment*, oriundo da tradição jurídica anglo-americana.

A existência de tal espécie de responsabilidade torna mais complexo o panorama simplificada e traçado a partir da dicotomia inicial, pois esfumaça a distinção das duas espécies típicas iniciais, ostentando aspectos mais próximos da responsabilidade política e outros mais próximos da responsabilidade jurídica, suscitando, conseqüentemente, diversas perplexidades.

Como é sabido, tal responsabilidade, para ser validamente exigida, ostenta elementos estranhos à responsabilidade política – como a tipicidade da conduta e as noções de devido processo legal – e, ao mesmo tempo, elementos estranhos à responsabilidade jurídica – como o julgamento por órgão político ou especial, além da pena restrita à perda do cargo ou mandato eletivo e eventual efeito acessório.⁵

Diante disso, convém observar a possibilidade de se falar em uma responsabilidade política em sentido amplo, concepção que abrangeria a responsabilidade política em sentido estrito e a responsabilidade político-jurídica.⁶

Além desse aspecto inicial, há que se recordar que nos Estados que adotam a organização institucional típica do denominado Estado democrático de direito, especialmente no que diz respeito à separação dos poderes, em alguma de suas variantes, tanto agentes integrantes dos quadros do poder legislativo quanto do executivo e do judiciário seriam passíveis, nos diferentes modelos existentes, de responsabilização política e/ou jurídica, observadas as peculiaridades decorrentes do estatuto dos parlamentares e das imunidades materiais e formais de que gozam diversos agentes políticos.

Em tal contexto, devem-se distinguir algumas situações relativas à responsabilidade política no que se refere aos órgãos ou atores envolvidos na responsabilização, pois esta pode se dar tanto em uma modalidade que se poderia denominar de “intra-poder” quanto em uma modalidade que se poderia denominar “inter-poderes”⁷, e, ainda, em uma terceira modalidade, que se poderia denominar “político-social” (CAPPELLETTI, 1989, p. 46).

A responsabilidade política “intra-poder”, como o próprio nome evidencia sem dificuldade, consistiria naquela exercida no âmbito de cada um dos poderes, sem intervenção de órgãos estranhos a ele, resolvendo-se por procedimentos *interna corporis*, como ocorre, por exemplo, na responsabilidade típica de secretários e ministros de Estado perante o chefe do poder executivo.⁸

⁵ Até mesmo a espécie de responsabilidade jurídica contida no instituto do impedimento é objeto de controvérsia, vislumbrando alguns no instituto um misto de responsabilidade política e administrativa e outros um misto de responsabilidade política e penal. SAGÜÉS, N. P. *División de poderes y revisión de las sentencias destitutorias dictadas en el “juicio político” (impeachment)*. In: VALADÉS, D.; CARBONELL, M. (orgs.). *Estado constitucional contemporáneo, el: culturas e sistemas jurídicos comparados*. Tomo II. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2006, p. 89.

⁶ A responsabilidade política em sentido estrito se restringiria à política, excluindo a responsabilidade político-jurídica, mas abrangeria, por outro lado, a responsabilidade político-social, como se verá adiante.

⁷ As expressões “intra-poder” e “inter-poderes” aqui adotadas são inspiradas na conceituação dos tipos de controle do poder de que trata Karl Loewenstein em obra clássica de Teoria Constitucional, embora não se confunda com os conceitos lá expostos (controles interorgânicos e controles intraorgânicos). LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo G. Anabitarte. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976, pp. 232 e ss. e 252 e ss. Sobre a fascinante temática dos mecanismos de controle remete-se o leitor, além dessa obra clássica, a VALADÉS, D. *Control del Poder, el*. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 1998.

⁸ Há figuras parecidas mas distintas, como a responsabilidade do membro do legislativo por quebra de decoro parlamentar, que parece ser caso de responsabilidade jurídica “intra-poder”.

A responsabilidade política “inter-poderes”, por sua vez, corresponderia à responsabilização de agente público exercida em um contexto de intervenção de um poder na esfera de outro, tendo como exemplos mais notórios as responsabilidades ministerial e parlamentar típicas do parlamentarismo, bem como o instituto do impedimento, típico – mas não exclusivo – do presidencialismo.⁹

Tanto a modalidade de responsabilidade política “intra-poder” quanto modalidade “inter-poderes” parecem ser facilmente conciliáveis com a democracia representativa que emerge a partir das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, marcada pela independência dos representantes eleitos em face dos eleitores.¹⁰

A responsabilidade político-social, por sua vez, corresponde àquela modalidade existente quando agente eleito ou detentor de cargo público é responsável perante a cidadania ou o eleitorado, correspondendo, de modo geral, à consulta popular destituente existente em alguns sistemas (CAPPELLETTI, 1989, p. 46; VERGOTTINI, 2004).¹¹

Os Estados que não adotam as formas típicas do Estado democrático de direito, por sua vez, também conhecem a responsabilidade política, observadas suas peculiaridades. É o caso da ex-URSS e dos estados de cariz soviético que, rejeitando as instituições da democracia representativa, historicamente adotaram mecanismos de responsabilidade político-social para destituição de agentes públicos, como magistrados, por exemplo (CAPPELLETTI, 1989, p. 46).

Cabe recordar, ainda, que a instituição de responsabilidade política por meio da adoção de algum modelo vocacionado a tal fim possui seus próprios custos, assim como pode ostentar efeitos indesejados ou colaterais, como, de resto, qualquer outra instituição jurídica ou política.

Com efeito, parece plausível sustentar a existência de uma relação inversamente proporcional entre promoção de responsabilidade política e estabilidade institucional ou governamental, como demonstram certas experiências históricas em que o incremento da responsabilidade política do governo, pela adoção de um sistema de governo parlamentarista, por exemplo, acarretou forte instabilidade e mesmo ingovernabilidade – caso da França sob a III e IV Repúblicas (LOEWENSTEIN, 1976, pp. 121-123; CAETANO, 2009, p. 367).

Além disso, a possibilidade de utilização estratégico-oportunista dos mecanismos ou instrumentos de indução de responsabilidade política é reconhecida por muitos, em episódios como as “revoltas dos vices” ou, ainda, os “terceiros turnos” ou “revanches eleitorais” decorrentes do inconformismo dos não-eleitos após o término das eleições, entre outros problemas que precisam ser administrados (SOUZA; VIEIRA, 2014, p. 48).¹²

⁹ Como se sabe, o presidencialismo norte-americano resgatou o vetusto instituto do *impeachment* do direito inglês, associando-o a si como forma de promoção de responsabilidade ao menos simbólica em virtude da dificuldade notória e da excepcionalidade de seu manejo. VERGOTTINI, G. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Claudia Herrera. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2004, p. 373. LOEWENSTEIN, K., *op. cit.* p. 133 e ss. O instituto não foi banido do direito inglês, embora esteja em desuso desde o início do século XIX, e não é totalmente incompatível com sistemas parlamentaristas e semipresidencialistas, sendo concebível sua utilização em sistemas parlamentaristas contra outras autoridades que não o chefe de governo e demais membros do gabinete, sujeitos, como é sabido, à responsabilidade ministerial, tipicamente política, por exemplo.

¹⁰ Os traços centrais da democracia representativa consistem na decisão política predominantemente tomada pelos representantes eleitos, e não pelos eleitores, no mandato livre e na irresponsabilidade dos primeiros perante os segundos. BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 277 e ss.

¹¹ Trata-se da instituição denominada *recall* nos Estados Unidos. BONAVIDES, P. *id.* pp. 313 e ss.

¹² Um dos meios de gerir tais problemas tem consistido na adoção de mecanismos de racionalização e frenagem. Em sistemas que contemplam o plebiscito destituente, por exemplo, recorre-se por vezes à exigência de garantia real para assegurar os custos da consulta popular em caso de rejeição. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014, pp. 46-47; DODD, W. F. *The Recall and the Political Responsibility of Judges*. *Michigan Law Review*, v. 10, n. 2, dez. 1911, p. 80. No que se refere ao parlamentarismo, diversas limitações, como as que restringem o período ou o

Examinados tais aspectos introdutórios, convém traçar no tópico seguinte uma tipologia geral dos modelos de promoção de responsabilidade política mais correntes para, a partir de tal quadro geral, tentar investigar, no tópico posterior, a possibilidade de revisão das decisões destituíntes pelo judiciário à luz de tal quadro ou esquema geral, estabelecendo-se hipóteses ilustrativas.

2. RESPONSABILIDADE POLÍTICA EM DIFERENTES CONTEXTOS INSTITUCIONAIS

Para se levar a cabo o presente estudo faz-se necessário identificar preliminarmente alguns ou modelos ou esquemas institucionais típicos por meio dos quais diferentes Estados buscam promover a responsabilidade política de agentes públicos, o que se fará no presente tópico.

Convém distinguir desde logo os sistemas de responsabilidade puramente política – como os decorrentes de sistemas parlamentarizados e de sistemas que a responsabilidade político-social – dos sistemas calcados em responsabilidade político-jurídica, típica do impedimento, solução prevalente em ambientes presidencialistas.

Assim, serão objetos de sucessivo exame no presente tópico, embora de modo geral e esquemático, os sistemas parlamentarizados, os sistemas de responsabilidade político-social e, ao final, os sistemas calcados em responsabilidade político-jurídica.

Com a designação sistemas parlamentarizados quer-se abranger no presente estudo tanto os sistemas que correspondem ao sistema parlamentarista propriamente dito, conforme consagrado a partir da influência do modelo oriundo da matriz constitucional britânica, quanto aqueles comumente denominados semipresidencialistas (MIRANDA, 2003, p. 135 e ss.; CAETANO, 2009, p. 43 e ss.) ou regimes mistos parlamentar-presidenciais (CANOTILHO, 2003, p. 597 e ss.), que ostentam institutos típicos do parlamentarismo, embora submetidos a importantes modificações.

O sistema parlamentar constitui fruto de um processo de paulatino desenvolvimento institucional, encontrando suas origens no século XVIII, a partir da emergência da responsabilidade dos ministros da Coroa em face do parlamento e do reconhecimento da dependência daquele órgão relativamente à confiança da maioria parlamentar (DICEY, 1897, pp. 305 e ss.; VERGOTTINI, 2004, p. 376).

Algumas instituições são essenciais à caracterização de tal sistema de governo, como se sabe, sendo duas delas particularmente importantes, a saber, a responsabilidade ministerial e o direito de dissolução do parlamento, entre outras (LOEWENSTEIN, 1976, pp. 105-106; CAETANO, 2009, p. 366.).

Sabidamente, a responsabilidade ministerial faz com que a uma manifestação de perda de confiança da maioria parlamentar no governo – manifestada pela aprovação de uma moção de censura ou desconfiança – aquele seja obrigado a demitir-se, ensejando a escolha de um novo ministério (VERGOTTINI, 2004, p. 383.).

A contrapartida da responsabilidade ministerial, importante até mesmo para impedir a degeneração do parlamentarismo em governo de assembleia, é a possibilidade, como defesa, de o governo solicitar a dissolução do parlamento, normalmente ao chefe de Estado – rei ou presidente da república, conforme a forma de governo adotada (VERGOTTINI, 2004, p. 374).

Assim, como ensinam tantos autores, o sistema parlamentarista de governo corresponde, de um lado, a um sistema que visa dar expressão à vontade da maioria – por meio das eleições e

número de propositura de moções ou aprovação de votos de desconfiança ou censura, desempenham papel semelhante.

posterior escolha e manutenção do gabinete por maiorias – e, de outro, o sistema que visa incrementar a responsabilidade, ainda que tenha como custo certa instabilidade (CAETANO, 2009, pp. 108 e 111; MIRANDA, 2003, pp. 166-169).

Algumas pontuações devem ser feitas, ainda, sobre o sistema parlamentar “puro” aqui muito esquematicamente descrito, como verdadeiro tipo-ideal weberiano. A primeira delas é a observação de que, a despeito de tal concepção ideal, na prática há quem considere que o parlamentarismo britânico, por exemplo, opera, na realidade, como governo de gabinete (VERGOTTINI, 2004, pp. 377-378) ou de partido (CAETANO, 2009, p. 367.).

Tal visão baseia-se no fato de que, por força de um costume constitucional estabelecido, é o chefe do partido vencedor das eleições quem ocupará a posição de primeiro ministro após a realização daquelas (VERGOTTINI, 2004, p. 498). Assim, embora em teoria o eleitor vote nas eleições parlamentares, apenas, e a maioria parlamentar assim formada teoricamente escolha livremente o ministério e seu chefe, na prática o eleitor sabe quem será eleito como primeiro ministro conforme ganhe as eleições um ou outro partido (MIRANDA, 2003, p. 135-136).

Além disso, regras de fidelidade e disciplina partidária, associadas à estrutura bipartidária que normalmente acompanha o parlamentarismo, fazem com que não raro, a despeito da formal submissão do gabinete à maioria parlamentar, seja esta, na prática, que fique sujeita ao poder do gabinete e do partido nele dominante – donde a expressão regime de gabinete ou “partitocracia”.¹³

O aspecto mais importante a ser sublinhado nos institutos de tipo parlamentarista ora sumariamente descritos, enquadráveis na espécie de responsabilidade “inter-poderes” acima mencionada, é seu caráter eminentemente político (CAPPELLETTI, 1989, p. 37).

Com efeito, a responsabilidade do gabinete perante o parlamento é nitidamente aberta, de modo que qualquer conduta do primeiro ministro e seu gabinete é, em tese, capaz de provocar o abalo ou a perda da confiança e, conseqüentemente, possibilitar a propositura de uma moção de censura ou de desconfiança.

Além disso, o procedimento e as decisões são claramente políticos, não havendo necessidade e tampouco cabimento de procedimentos judicialiformes e seus requisitos típicos de validade, como já afirmado. O procedimento de propositura de moções de censura ou desconfiança e dos respectivos votos são eminentemente político-parlamentares, assemelhando-se mais ao processo legislativo do que ao processo judicial.¹⁴

Os sistemas semipresidenciais, como os existentes na França após a Constituição de 1958 e em Portugal após a Constituição de 1976, são desenvolvimentos do parlamentarismo, resultantes de modificações nas típicas instituições parlamentares (MIRANDA, 2003, p. 172). Constituem exemplos de tais alterações a nomeação do primeiro ministro por parte do presidente da república, a divisão de funções decisórias entre estas duas autoridades, além de eventuais restrições temporais ou circunstanciais para a propositura ou aprovação de moções de desconfiança ou censura (CAETANO, 2009, pp. 113 e ss.).

O semipresidencialismo ou regime misto presidencial-parlamentar desenvolve-se a partir de uma tendência denominada por diversos autores de parlamentarismo frenado ou racionalizado (LOEWENSTEIN, 1976, p. 264; CAETANO, 2009, p. 368), cujo intuito teria sido o de diminuir o poder do parlamento sobre o governo, por meio de expedientes como o fortalecimento do papel do chefe de Estado e restrições à deflagração sucessiva de responsabilidade ministerial, entre outras (LOEWENSTEIN, 1976, pp. 264-265; VERGOTTINI, 2004, p. 529).

¹³ É possível, porém, que na realidade as duas descrições sejam consideráveis verossímeis, revelando diferentes fases ou momentos históricos do governo parlamentar.

¹⁴ É evidente que a regulação jurídica mínima traçada pelas normas constitucionais e legais em vigor deve ser observada, mas em geral trata-se de uma regulação bastante vaga, predominando amplamente o aspecto político.

Independentemente deste aspecto, o quanto foi dito sobre os sistemas tipicamente parlamentares no que se refere à responsabilidade política decorrente das características institucionais do parlamentarismo aplica-se, de modo geral, aos sistemas semipresidenciais.

A observação necessária parece ser apenas a de que como tais sistemas aumentam as restrições ao exercício das faculdades decorrentes dos mencionados institutos, sua eventual inobservância parece ser capaz de comprometer a validade jurídica dos referidos atos – o que será explorado em maior profundidade e detalhe adiante.¹⁵

Pode-se concluir, portanto, no que tange aos sistemas parlamentarizados, que a responsabilidade é nitidamente política, bastando a perda da confiança para a eventual remoção do detentor de cargo ou mandato eletivo do poder, independentemente de tipicidade de conduta ou de procedimentos judicialiformes e seus consecutórios – como ampla defesa e contraditório.

Vencidos os sistemas parlamentarizados, cabe analisar os sistemas que adotam a responsabilidade de tipo político-social, na terminologia adotada por Mauro Cappelletti. De ocorrência mais escassa do que os demais institutos até aqui examinados, tais sistemas constituem em responsabilidade dos governantes ou detentores do poder perante a cidadania e, mais especificamente, perante o eleitorado (CAPPELLETTI, 1989, p. 44).

Existentes em diversos ordenamentos jurídicos nacionais e subnacionais, como em diversos Estados e municípios norte-americanos¹⁶, diversos cantões suíços (CAPPELLETTI, 1989, p. 47; VERGOTTINI, 2004, p. 256), diversos países latino-americanos¹⁷, na antiga URSS, entre outros, tal sistema traduz-se na figura do plebiscito revogatório ou destituente, sendo comum a referência ao mesmo pela denominação norte-americana, a saber, *recall* (CAPPELLETTI, 1989, p. 47).¹⁸

O funcionamento geral do plebiscito destituente consiste, geralmente, em provocação por parte de fração variável do eleitorado de uma consulta popular sobre a permanência ou não de autoridade ou detentor de mandato eletivo em seu cargo, cujo resultado é vinculante (VERGOTTINI, 2004, pp. 256.). O modelo se assemelha, portanto, a outros institutos de democracia semidireta, como os vetos populares (VERGOTTINI, 2004, pp. 253-256; BONAVIDES, 2009, pp. 313-315).

¹⁵ Quanto ao resto, a responsabilidade dos sistemas semipresidenciais é de ser considerada, ao menos em princípio, semelhante à responsabilidade dos sistemas parlamentaristas, no que tange a seu caráter nitidamente político, tanto no que se refere ao ministério quanto no que se refere ao parlamento, na hipótese de dissolução deste.

¹⁶ Entre outros Estados norte-americanos, o instituto é previsto nas constituições da Califórnia (artigo 2º, seção 13 e seguintes), na Constituição do Oregon (artigo II, Seção 18, itens 1 a 8) e na Constituição do Arizona (artigo 8º, primeira parte, seções 1 a 6). DODD, W. F. *op. cit.* p. 79. O caso mais notável na história recente do instituto parece ter sido o *recall* sofrido pelo ex-governador da Califórnia, Gray Davis, em 2003. GERSTON, L. N.; CHRISTENSEN, T. **Recall!: California's Political Earthquake**. North Castle: M.E. Sharpe, 2004. Recentemente governador o então governador de Wisconsin, o republicano Scott Walker, enfrentou um *recall*, em 2012.

¹⁷ Na América Latina constata-se a presença da consulta popular revogatória nas constituições da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela, entre outras. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R., *op. cit.* p. 49

¹⁸ Institutos semelhantes chegaram a existir inclusive no direito brasileiro, em algumas constituições estaduais, como as dos Estados de Goiás (1891), São Paulo (1891), Rio Grande do Sul (1891) e Santa Catarina (1895), embora nunca tenham conhecido utilização prática e tenham sido posteriormente abolidos. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *id.* p. 51. CALIMAN, A. A. O *recall* no Estado de São Paulo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 165, jan./mar. 2005, p. 199. Recorde-se, ainda, a existência de propostas de instituição de *recall* no país, tanto durante a Assembleia Constituinte de 1986-1988 quanto posteriormente, por meio de Propostas de Emenda à Constituição (PECs n. 80/2003, n. 82/2003, n. 73/2005 e n. 477/2010). SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. *id.* p. 51. Adicionem-se à lista dos autores a PEC n. 160/2015. Importante não confundir plebiscito revogatório ou destituente, que tem por objeto o afastamento de detentor de cargo público ou mandato eletivo, do plebiscito revogatório de lei, espécie semelhante mas inconfundível com o veto popular. Também é importante não confundir o mesmo instituto do *recall* judicial que tem por objeto o afastamento de magistrado do cargo do *recall* judicial que tem por objeto a revogação de decisão judicial. BONAVIDES, P. *op. cit.*, p. 314.

Recebida a petição solicitando a realização da consulta popular destituente e estando a mesma na forma prescrita pela legislação, especialmente quanto ao número suficiente de assinaturas (SOUZA; VIEIRA, 2014, p. 50), dá-se a convocação de plebiscito.

Há sistemas que realizam eleição simultânea para prover a substituição da autoridade afastada em caso de resultado positivo da consulta popular, ao passo que outros sistemas adotam outros critérios, como o empossamento do vice (SOUZA; VIEIRA, 2014, p. 50).¹⁹

Uma característica importante a ser frisada nos sistemas de responsabilidade político-social é o caráter nitidamente político da responsabilidade. Assim, não se exige tipicidade da conduta, a responsabilidade é aberta, podendo a proposta se basear nos mais variados fatos da vida pública ou privada do detentor do cargo ou mandato objeto de revogação, baseando-se, portanto, na quebra de confiança do eleitorado relativamente ao mesmo (SOUZA.; VIEIRA, 2014, p. 46).

Conexo a tal característica encontra-se, naturalmente, o tipo de procedimento, que também aqui adota características puramente políticas, e não judicialiformes, não havendo cabimento em se cogitar de aspectos como ampla defesa e contraditório, por exemplo (SOUZA; VIEIRA, 2014, p. 46).²⁰

Assim, é possível perceber uma proximidade grande entre a responsabilidade de tipo parlamentar da responsabilidade político-social no que se refere a tais características, o que decorre, naturalmente, do fato de constituírem casos da responsabilidade política propriamente dita.

Além dos arranjos institucionais parlamentarizados e daqueles que consagram a responsabilidade político-social, convém abordar, evidentemente, os arranjos institucionais típicos do sistema de governo presidencialista, baseado na responsabilidade político-jurídica consubstanciada no instituto do impedimento, como já dito.

Tal instituto, denominado comumente pela expressão inglesa *impeachment*, origina-se na matriz constitucional britânica em meados do século XIV, tendo caído em desuso no início do século XIX (DICEY, 1897, p. 307; FIGUEIREDO, 1965, p. 33) em função do surgimento e consolidação das instituições de tipo parlamentarista, ocorrida a partir do século anterior.

O modelo britânico foi recepcionado pelo modelo norte-americano, ao final do século XVIII (HAMILTON; JAY; MADISON, 1817, p. 353-354; FIGUEIREDO, 1965, p. 34), acoplado ao recém-criado sistema de governo de tipo presidencialista, e com ele foi amplamente difundido para todo o mundo nos séculos seguintes.

Como se sabe, tal sistema se baseia na acusação de certas autoridades – notadamente, o presidente da república, mas não somente ele – pelo cometimento de determinadas infrações político-administrativas, impropriamente denominadas de “crimes de responsabilidade”, também denominada por Cappelletti de responsabilidade constitucional (CAPPELLETTI, 1989, p. 41).

¹⁹ Aqui se verifica a mesma relação inversa entre responsabilidade e estabilidade/governabilidade já referida, inerente a quaisquer sistemas de responsabilização política em sentido amplo, bem como os riscos de utilização estratégico-opportunista do instituto. Assim, não são raros mecanismos de arrefecimento ou frenagem variados, como a exigência de caução em dinheiro ou bens para custear a consulta porventura malfadada ou o estabelecimento de prazos mínimo e/ou máximos de transcurso do mandato para o manejo do instrumento, além da vedação de reiteração de proposta de revogação durante certo lapso temporal, entre outros. SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R., *op. cit.* pp. 49 e ss.

²⁰ A eventual possibilidade de defesa da autoridade por meio de verdadeira campanha política contra a revogação de seu mandato ou investidura, ou a possibilidade de defesa escrita na cédula até determinado número de palavras, como ocorre em alguns lugares, não invalida a afirmação, pois tal defesa é claramente política e não jurídica. Consulte-se o disposto no art. 2º, Seção 18, item 5 da Constituição do Estado do Oregon de 1859, assim como o disposto no art. 8º, Seções 2 e 3, da Constituição do Estado do Arizona de 1911. Percebe-se, ainda, que em alguns lugares (como no Arizona e no Óregon) o *recall* corresponde a uma espécie de antecipação das eleições, hipótese na qual a autoridade detentora de mandato eletivo concorre com outros candidatos em eleição levada a cabo antes do termo de seu mandato, podendo ser ou não reconduzida ao cargo pelo eleitorado. DODD; W. F. *op. cit.* p. 80.

A acusação geralmente pode ser feita por qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos, sendo que nos sistemas que adotam o modelo cameral, de inspiração inglesa e norte-americana, a mesma é recebida, processada e julgada pelas casas do congresso nacional, atuando uma delas como casa de recebimento ou de formulação da acusação e outra como tribunal político (FIGUEIREDO, 1965, p. 39).²¹

Em outros modelos, o impedimento pode ser julgado pelo órgão jurisdicional máximo – seja ele uma suprema corte ou uma corte constitucional – ou por um tribunal especial *ad hoc* composto, em regra, por membros do parlamento e do órgão que exerce o último grau de jurisdição, consubstanciando, respectivamente, os modelos judicial e misto (FIGUEIREDO, 1965, p. 41).²²

O principal aspecto a ser ressaltado é que, como já mencionado, o instituto em comento consubstancia uma espécie de responsabilidade mista, em parte política e em parte jurídica, e não uma pura responsabilidade política, como os institutos anteriormente examinados (CAPPELLETTI, 1989, p. 41 e ss.; FIGUEIREDO, 1965, p. 36).

A despeito da discussão sobre o tipo de responsabilidade jurídica presente no impedimento – se criminal ou administrativa – o fato é que, caracterizando-se como híbrido, o instituto ostenta similaridades com a responsabilidade jurídica em certos aspectos e com a responsabilidade política em outros.

Assim, diferentemente dos sistemas de responsabilidade claramente política, é inerente ao sistema em análise a exigência de tipicidade na conduta, devendo a mesma estar previamente estabelecida em norma constitucional ou infraconstitucional para que seja possível a responsabilização, embora tal exigência seja relativizada em parte pela vagueza geralmente ostentada pelos tipos legais (CAPPELLETTI, 1989, pp. 41-42).

Além disso, o procedimento do *impeachment* costuma revestir-se de caracteres judicialiformes, afastando-se dos demais já examinados, existindo possibilidades razoavelmente amplas de defesa, em comparação com os sistemas rivais, aproximando-se este processo do processo judicial, sem com ele se confundir totalmente (BONAVIDES, 2009, p. 336).

Embora não se deva exagerar a dimensão jurídica de tal instituto, em face de fatos como o caráter nitidamente político do julgamento, o caráter híbrido mencionado não deixa de causar perplexidades e de abrir margem para dúvidas sobre a abrangência e os limites dos aspectos jurídicos no âmbito de sua aplicação. Cabem dúvidas significativas, assim, sobre a amplitude da incidência do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório no *impeachment*, por exemplo.

Diante disso, parece possível afigurar a possibilidade de diferentes respostas para o complexo problema da possibilidade de revisão judicial de decisões destituíntes proferidas nesses diferentes sistemas de responsabilização de agentes públicos, tema que se enfrentará no tópico seguinte.

²¹ Tal sistema origina-se na Inglaterra quando se considera que, para a responsabilização de certas autoridades, como os ministros da Coroa, a acusação pode ser recebida pela Casa dos Comuns e o julgamento pode ser feito pela Casa dos Lordes. A justificação para tal concepção veio da ideia segundo a qual sendo a câmara baixa composta por representantes dos condados, cada um dos quais dotados de um júri, naturalmente aquele órgão poderia ser considerado um grande júri de todo o reino para certos fins. A câmara alta, por sua vez, possuía já há longa data competências de tipo jurisdicional, o que só veio a se alterar recentemente. FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 2, n. 6, jun. 1965, p. 33. No mesmo sentido CAPPELLETTI, *op. cit.* p. 42. VERGOTTINI, G. *op. cit.* p. 508; PIZZORUSSO, A. *Sistemi Giuridici Comparati*. 2 ed. Milão: Giuffrè, 1998, p. 207. LOEWENSTEIN, K. *op. cit.* p. 266. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 89.

²² O modelo cameral é adotado no Brasil desde a primeira constituição republicana, exceção feita à constituição de 1934, que adotou um sistema misto, tendo sido retomado o sistema cameral já na constituição de 1937. FIGUEIREDO, P. *op. cit.* p. 39.

3. A POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES DESTITUENTES

Uma vez rememorados os aspectos elementares referente à responsabilidade de agentes públicos em geral e revistos os diferentes sistemas de responsabilização política em sentido amplo convém examinar o tormentoso tema da possibilidade de revisão judicial de decisões destituentes decorrentes de tal responsabilidade política.²³

O tema examinado é complexo e difícil por diversas razões. Ele não apenas evidencia uma tensão relativamente ao difundido princípio da separação dos poderes do Estado – problema este compartilhado por outros institutos, como o controle judicial de constitucionalidade, objeto de vasta literatura – como também ostenta outros aspectos controversos, como a tensão para com o princípio democrático.

Tal tensão ocorre em todos os modelos examinados, pois nos sistemas parlamentarizados e nos que consagram o impedimento resta evidente serem os parlamentares detentores de mandato eletivo, em Estados democráticos. No modelo de responsabilidade político-social, por sua vez, a tensão se afigura especialmente intensa, posto tratar-se da possibilidade de reversão judicial de uma decisão direta do eleitorado.

Além de tais aspectos, ambos relevantes, há que se enfrentar, ainda, o caráter total ou parcialmente político dos referidos julgamentos e o impacto de tal caráter sobre a possibilidade da revisão judicial examinada, entre outros aspectos relevantes.

Assim, no presente tópico, será objeto de investigação inicialmente a possibilidade de exercício legítimo de controle judicial sobre decisões destituentes proferidas em controle político em sentido estrito, examinando-se cada uma de suas espécies e levando-se em consideração as variáveis mais relevantes.

Em seguida, será objeto de exame a possibilidade de exercício legítimo de controle judicial sobre decisões destituentes proferidas em controle político-jurídico, ou seja, no âmbito do instituto do *impeachment*, buscando-se igualmente levar em consideração as principais variáveis envolvidas.

No caso de se concluir pelo cabimento em tese da referida intervenção, tentar-se-á evidenciar hipóteses de cabimento de tal controle, como expediente apto a ilustrar tais possibilidades, sem pretensão de exaustividade.²⁴

Iniciando o exame pela responsabilidade política em sentido estrito no ambiente institucional típico dos sistemas parlamentaristas, há que se observar afigurar-se remota a possibilidade de se vislumbrar um exercício legítimo de revisão judicial de decisão destituente do gabinete ou dissolutória do parlamento, pelo menos em princípio.

Com efeito, parecem corroborar esse entendimento tanto as questões da separação dos poderes e do princípio democrático quanto a natureza eminentemente política da responsabilidade.

Começando pelo primeiro aspecto, é de se observar que embora os sistemas parlamentaristas sejam considerados sistemas mais propriamente de cooperação do que de

²³ Parece possível sustentar a visão segundo a qual para tratar adequadamente o problema não se pode prescindir dos subsídios propiciados pela análise dos diferentes ambientes institucionais e das diferentes espécies da responsabilidade política, já examinados.

²⁴ O presente artigo tem como objeto específico examinar a possibilidade de tal controle por órgãos da jurisdição interna ou nacional, passando ao largo da mesma questão no que diz respeito a cortes ou tribunais internacionais, possibilidade existente e que inclusive já ocorreu no caso relativo ao Tribunal Constitucional do Peru, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2001. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 91. Entre os casos enfrentados por cortes nacionais, o autor faz referência à decisão da Corte Suprema de Justiça argentina proferida no ano de 2004, caso Moliné O'Connor. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 96.

separação dos poderes (VERGOTTINI, 2004, p. 370; LOEWENSTEIN, 1976, p. 133), isso é de se considerar verdadeiro no que se refere às relações entre o legislativo e o executivo, mas não no que se refere às relações desses poderes com o judiciário.

Nesse aspecto, a separação dos poderes dos sistemas parlamentaristas assemelha-se àquela existente nos sistemas de separação mais estrita de poderes – notadamente nos sistemas presidencialistas.²⁵

Além de tal aspecto, que faz com que a racionalidade baseada na forte interdependência entre legislativo e executivo não seja transponível para as relações entre tais poderes e o poder judiciário, há que se enfrentar a questão democrática já referida.

Com efeito, embora o complexo conceito contemporâneo de democracia não seja equivalente a um simples governo da maioria, há que se reconhecer que a instituição de um sistema parlamentarista tem como consequências típicas e necessárias a imprescindibilidade do apoio da maioria parlamentar para manutenção do governo, bem como a possibilidade sempre presente de término da investidura no cargo e mesmo abreviação de mandato parlamentar, no caso de dissolução do parlamento.

Assim, a eleição direta do parlamento, apenas, e não assim do gabinete ou primeiro ministro, parece conferir uma maior legitimidade democrática – pelo menos do ponto de vista formal – ao primeiro órgão, o que faz com que a eventual revisão judicial de uma decisão do parlamento no sentido de manifestar desconfiança relativamente ao gabinete pareça fortemente antidemocrática ou, pelo menos, contramajoritária.

Além disso, logicamente a composição do governo e do ministério pela maioria parlamentar indica uma relação de dependência relativa do último perante o primeiro (LOEWENSTEIN, 1976, pp. 105-106), opção esta deliberadamente assumida no momento constituinte ao se adotar tal sistema de governo e que parece não poder ser simplesmente desconsiderada *a posteriori*, sob pena de descaracterização do sistema político instituído.

Há que se considerar, ainda, que a natureza nitidamente política do controle em tais sistemas revela-se intrinsecamente infensa a controle judicial, pelo menos em princípio.

Quanto a tal aspecto, não é preciso muito esforço para associar o problema da revisão judicial das decisões destituíntes, ora examinado, com outros temas mais clássicos do Direito Constitucional ou do Direito Administrativo, por exemplo. Citem-se, como ilustração, a controversa possibilidade de controle judicial sobre “decisões políticas” (*political questions*)²⁶ ou, ainda, a possibilidade de controle judicial quanto ao mérito do ato administrativo, em sistemas de jurisdição una.

Por mais que a visão da insindicabilidade das questões políticas e a do mérito do ato administrativo tenham sofrido relativização e que tenha sido ampliada a área de justiciabilidade em vários aspectos (SAGÜÉS, 2006; p. 90), ambas parecem fornecer indicativos iniciais para a abordagem do problema em exame.

Assim, os três aspectos mencionados parecem sinalizar no sentido do reconhecimento da impossibilidade de qualquer espécie de controle judicial da responsabilidade política típica do parlamentarismo, pelo menos em princípio.²⁷

²⁵ A separação entre os poderes políticos e o judiciário pode, inclusive, ser mais intensa nesses sistemas, bastando pensar em ordenamentos que adotam o sistema do contencioso administrativo.

²⁶ Sobre o sentido das questões políticas e a tensão entre direito e política consultem-se GARCIA, E. A. *El Tribunal Burger y la Doctrina de las “Political Questions” en los Estados Unidos*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, v. 1, n. 1, 1981, pp. 287-299 e LANDA, César. *Justicia Constitucional y Political Questions*. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 4, 2000, pp. 173-203.

²⁷ Foi nesse sentido, embora tratando de questão relativa a *impeachment*, o entendimento do Tribunal Constitucional peruano em processo movido por magistrados destituídos pelo referido procedimento, fundamento com o qual deixou de conhecer ações intentadas pelos mesmos. Submetida a questão à Corte Interamericana de Direitos

Cabe observar, porém, a necessidade de se distinguir os aspectos relativos ao mérito da decisão dos aspectos relativos ao procedimento ou legalidade, no entanto.²⁸ O que se acaba de afirmar parece correto com relação ao mérito da decisão destituente, que seria judicialmente insindicável, mas não no que diz respeito a aspectos de legalidade *lato sensu*, nomeadamente aspectos relativos a pressupostos e requisitos constitucionais e legais relativos ao manejo dos institutos promotores de responsabilidade política, bem como aos procedimentos correlatos.

Parece evidente que na hipótese de franca inobservância de pressupostos e requisitos ao válido exercício do poder de destituir, especialmente no que diz respeito a aspectos formais ou procedimentais, distintos do mérito, seria plausível cogitar a admissibilidade o controle judicial, ainda que restrito a situações excepcionais, o que, no entanto, pode variar imensamente de uma sociedade política para outra.²⁹

Imagine-se, por hipótese, a propositura de um voto de desconfiança em flagrante violação das normas constitucionais, legais ou regimentais porventura aplicáveis à matéria. Nesse caso, parece perfeitamente plausível imaginar a possibilidade de acionamento do poder judiciário e de intervenção deste para averiguar eventual ilegalidade ou exercício arbitrário ou abusivo do poder de destituir, mesmo quando se considera a decisão parlamentar em questão uma questão política.³⁰

Assim, parece possível concluir, em princípio, pela impossibilidade de controle judicial da decisão política destituente quanto ao seu mérito, mas pela possibilidade, embora excepcional, de controle judicial daquela no que se refere a seus pressupostos e requisitos de validade jurídica, notadamente aos aspectos formais e procedimentais referentes à constitucionalidade ou legalidade.³¹

Certas questões adicionais merecem atenção, no entanto. Quando se discute a possibilidade de revisão judicial de decisões destituentes alguns pontos de vista enfatizam o aspecto do respeito aos direitos do acusado (SAGÜÉS, 2006, p. 89), no caso, do agente público cuja investidura ou mandato se pretende revogar.

Este enfoque parece ser relevante, mas apresenta-se bastante relativizado pelo caráter político da decisão destituente. Com efeito, quando o sistema jurídico estabelece mecanismos de responsabilidade política em sentido estrito, principalmente, parece fazer uma clara opção no sentido de favorecer a possibilidade de afastamento de um detentor de cargo ou mandato eletivo, eliminando as exigências mais intensas do processo administrativo ou judicial.

Humanos, esta manifestou entendimento diverso, sustentando a possibilidade da revisão com base na garantia do acesso à jurisdição. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 93.

²⁸ Sobre o tema, embora tratando do *impeachment*, Néstor Pedro Sagüés observa ser rara a incursão, em casos de revisão judicial, no que se refere ao mérito das decisões destituentes, sendo menos infrequentes a revisão judicial que se limita a aspectos procedimentais ou formais. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 91.

²⁹ Uma variável importantíssima é o grau de autocontenção e deferência dos órgãos jurisdicionais à esfera de competência dos demais poderes.

³⁰ Imagine-se, ainda, em sistema semipresidencialista, a violação a restrições jurídicas ao direito de provocar a demissão do gabinete – por exemplo, inobservância de uma restrição temporal, comum nestes sistemas. Tal questão, caracterizando inconstitucionalidade ou ilegalidade em tese, conforme o caso, e sendo passível de demonstração ou comprovação, parece suscetível de constituir objeto de controle judicial, ainda que de maneira excepcional.

³¹ Obviamente a possibilidade de tal controle dependerá também dos mecanismos processuais proporcionados pelo sistema jurídico ao afetado, e das características gerais o sistema jurídico e jurisdicional, como a presença ou ausência de controle judicial de constitucionalidade, os remédios e garantias conferidos pela ordem jurídica, a competência dos tribunais, a exigência ou não de esgotamento prévio de expedientes processuais ordinários, entre inúmeros outros aspectos que aqui não podem ser examinados. Tais razões parecem ser comuns aos sistemas parlamentarizados, abrangendo, assim, tanto o parlamentarismo típico quando os modelos mistos presidencial-parlamentares, ressalvando-se apenas o já mencionado maior número de restrições ao manejo de instrumentos de responsabilidade política nos últimos, o que ampliaria o âmbito de eventual controle judicial excepcional.

Assim, embora seja evidente que o acusado deva ter reconhecidos pelo menos direitos mínimos de defesa, ainda que precipuamente política, parece difícil falar em violação de um suposto direito à permanência no cargo se o sistema jurídico-constitucional expressamente condiciona ou faz depender tal permanência de decisão discricionária decorrente da manutenção da confiança do órgão nomeante ou do eleitorado.

Desconsiderar tal característica em sistema no qual basta a manifestação de vontade do órgão em questão para que se opere a perda do cargo equivaleria a descaracterizar a responsabilidade política, cujos caracteres aqui já foram revisitados, transformando-a em responsabilidade jurídica.³²

O mesmo raciocínio parece válido quanto à aplicação de conceitos jurídicos como os de devido processo legal, ampla defesa e contraditório, entre outros direitos processuais fundamentais. Tais conceitos dificilmente poderiam ser considerados aplicáveis a sistemas como os parlamentaristas e semipresidencialistas, na medida em que são totalmente estranhos à responsabilidade política típica.³³

Embora seja plausível reconhecer uma tendencial assimilação de formas quase-judiciais nos procedimentos de responsabilização política (CAPPELLETTI, 1989, pp. 39-40), a extrapolação de tal constatação no sentido de pretender admitir ampla sindicabilidade judicial desse tipo de decisão, além de transferência de competência de outro poder ou órgão para os órgãos jurisdicionais ainda implicaria em descaracterização do próprio caráter político da responsabilidade, bem como, eventualmente, do sistema de governo.

Convém fazer referência, ainda, à visão segundo a qual seria possível fazer um controle de proporcionalidade ou razoabilidade quanto à decisão destituente, em face da importância de tais princípios jurídicos na atualidade ou da noção de devido processo substantivo. Com o devido respeito a tal entendimento, novamente parece que tais aspectos concernem ao mérito da decisão política e que, portanto, as decisões destituintes não devem ser concebidas como judicialmente sindicáveis, nem mesmo em nome de alguma desproporcionalidade ou irrazoabilidade, pois tais considerações são estranhas ao caráter político da decisão implicada nos casos em exame.³⁴

As considerações feitas sobre os sistemas parlamentaristas parecem ser extensíveis aos sistemas semipresidenciais, com as ressalvas já feitas, pelo que se pode passar ato contínuo, ao modelo do controle político-social (*recall*).

Neste, modelo de responsabilidade nitidamente política, como o anterior, parece aplicar-se em boa medida a mesma compreensão exposta para tratar do sistema anterior, com algumas pontuações apenas.

Primeiramente deve-se observar que aqui não se coloca o problema relativo à separação de poderes, uma vez que tal sistema, mais afeto ao modelo da democracia semidireta do que da democracia representativa indireta, faz depender da iniciativa e decisão populares a manutenção ou retirada do agente público de seu cargo ou mandato.³⁵

³² Dificilmente alguém sustentaria a algum agente público um direito subjetivo à detenção de seu cargo se este fosse de livre nomeação e exoneração. Feitas as devidas adaptações, o mesmo raciocínio parece ser aplicável aos sistemas que promovem responsabilidade política em sentido estrito, caracterizados que estão pela lógica segundo a qual quem nomeia ou elege, pode destituir, inclusive discricionariamente.

³³ Em sentido contrário foi o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso referente ao Tribunal Constitucional peruano, julgado em 2001, embora tratando de *impeachment*, e não de responsabilidade política típica do parlamentarismo. De todo modo, naquele caso, a CIDH entendeu aplicáveis as normas mínimas do *due process of law* inclusive em juízo político. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 91.

³⁴ Não obstante o entendimento do Tribunal Constitucional peruano foi distinto em caso julgado relativo ao *impeachment* de magistrados já referido, sublinhando que embora tal questão política em princípio não fosse justificável, a decisão deveria ser motivada e razoável. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 93.

³⁵ De todo modo, o sistema que consagra o instituto da consulta popular destituente ou revogatória parece consagrar responsabilidade puramente política e atribuir a competência para afastar o agente público ao próprio eleitorado, de

As questões relativas à legitimidade democrática da intervenção judicial e ao caráter político da responsabilidade, no entanto, parecem incidir plenamente. A questão democrática incide inclusive com maior intensidade nesse caso, pois aqui não se trata da possibilidade de revisão judicial de uma decisão destituente tomada apenas representantes eleitos, mas de uma decisão tomada pelos próprios cidadãos, diretamente.

A questão do caráter político da responsabilidade igualmente também se coloca no exame desse modelo, considerando-se o caráter aberto e não tipificado da mesma, além do procedimento eminentemente político – consulta popular – e, por fim, da consequência essencialmente política – perda do cargo ou mandato.

Quanto a estes dois aspectos, parece que o mesmo raciocínio já feito quanto aos sistemas parlamentarizados se aplica, com ainda maior razão. Admitir a possibilidade de revisão judicial de decisão destituente tomada pela própria cidadania traduz-se no risco de eliminar a responsabilidade política propriamente dita, transformando-a em responsabilidade jurídica.

Isso é particularmente verdadeiro no que diz respeito ao controle do mérito da decisão, nos mesmos moldes das reflexões já feitas por ocasião do exame dos sistemas parlamentarizados. Parece afigurar-se aqui, como lá, situação de se admitir, em tese, e em caráter absolutamente excepcional, a possibilidade de tal atuação judicial restrita a casos particularmente graves e flagrantes de ilicitude quanto a aspectos formais e procedimentais relativos aos requisitos mínimos de validade dos institutos, como percentual mínimo de proponentes, observância de restrições temporais, entre outros aspectos.

Quanto aos aspectos relativos aos direitos do acusado, ao devido processo legal e consecutórios, bem como às exigências de razoabilidade ou proporcionalidade, também parecem fazer sentido aqui as considerações já expendidas acima, pois os mesmos não se coadunam com a responsabilidade política e especialmente com a responsabilidade político-social, trazendo o risco de descaracterizá-la.³⁶

Encerrada, assim, a análise da responsabilidade estritamente política, resta examinar a responsabilidade político-jurídica ínsita ao instituto do impedimento, tomando por base os mesmos elementos abordados nos tópicos precedentes.

O instituto do *impeachment* parece apresentar peculiaridades decorrentes do caráter misto da responsabilidade que o embasa e que por ele é instrumentalizada. Convém, portanto, examiná-lo considerando suas peculiaridades, posto que tal responsabilidade híbrida pode tornar as conclusões até aqui expendidas quanto aos demais institutos inaplicáveis, ou ao menos modifica-las parcialmente.

Como visto, embora não seja uma figura exclusiva do presidencialismo, atualmente tal instrumento encontra-se intimamente associado a este sistema de governo, o qual é caracterizado, entre outros fatores, pela separação mais pronunciada entre poderes e pela maior legitimação democrática do chefe do poder executivo, eleito pelo voto popular. É nesse contexto que se fará a análise do mesmo, enfocando particularmente a versão mais importante de seu uso, a saber, o afastamento do chefe do poder executivo.

Assim, focando-se especificamente a hipótese de *impeachment* do chefe do poder executivo – eis que, em se tratando de impeachment de outras autoridades a racionalidade pode

modo que o risco de uma usurpação de competência do corpo eleitoral pelo poder judiciário pode ser concebida, de modo análogo ao problema correlato à divisão dos poderes já examinado.

³⁶ Se cabível falar aqui em devido processo legal seria num sentido muito fraco, minimalista e apenas procedimental, correspondente à exigência de observância dos referidos requisitos mínimos de validade, permitindo uma sindicabilidade judicial muito limitada, restrita especialmente a violações particularmente graves e flagrantes da legalidade em sentido amplo. Veja-se o que se observou acima sobre o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em julgado do ano de 2001. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 91.

ser ligeiramente diversa – verifica-se que a revisibilidade judicial das decisões proferidas em sede do mesmo é tormentosa.

Em um sistema de pronunciada separação de poderes, traduzida na eleição independente do chefe do presidente e dos membros do legislativo (PIZZORUSSO, 1998, p. 207; VERGOTTINI, 2004, p. 506), a intromissão do judiciário nas competências do legislativo – em caso de sistema cameral – parece ser desaconselhada, ao menos em princípio.³⁷

Em se tratando de contexto institucional consagrador de outro sistema de impedimento como o judicial ou misto, caberia indagar sobre tal possibilidade. Nesse caso, em se tratando de sistema judicial, como normalmente a competência para processo e julgamento do impedimento do presidente caberia ao órgão máximo da jurisdição (FIGUEIREDO, 1965, p. 39; LOEWENSTEIN, 1976, p. 266), em princípio parece evidente que a revisão seria impossível, por inexistir órgão jurisdicional superior.

No caso de adoção do sistema misto, parece que igualmente não haveria que se falar em tal possibilidade, pois se a constituição e/ou legislação determinariam órgão especial, temporário e com competência específicas para processo e julgamento do impedimento (FIGUEIREDO, 1965, p. 39; LOEWENSTEIN, 1976, p. 266), parece se afigurar pouco razoável sustentar que órgãos da jurisdição ordinária possam exercer controle sobre suas decisões, tomadas enquanto instância especial.³⁸

Quanto ao princípio democrático, em sua vertente representativa, o mesmo igualmente parece contraindicar o controle judicial de tais decisões, uma vez que o judiciário costuma possuir uma legitimação democrática menor do que o legislativo, embora isso possa variar de um sistema a outro, conforme os critérios de investidura adotados.³⁹

A questão do caráter político da responsabilidade, por sua vez, reclama análise diferenciada. Diversamente dos sistemas já examinados, que consagram responsabilidade tipicamente política, o impedimento, devido a seu caráter político-jurídico, parece consagrar responsabilidade mista (CAPPELLETTI, 1989, pp. 41 e ss.), o que o distingue daqueles.⁴⁰

O principal aspecto a diferenciar é a exigência de tipicidade, inerente a tal sistema (BONAVIDES, 2009), em contraste com o caráter aberto da responsabilidade puramente política. Aqui, a configuração mínima e a comprovação da conduta tipificada como “crime de responsabilidade” pelo sistema jurídico é plenamente exigível, não havendo falar em plena discricionariedade do órgão competente para processo e julgamento, seja ele qual for, e tampouco em uma decisão puramente política, aumentando-se assim as possibilidades de sindicabilidade jurisdicional no âmbito do mérito (SAGÜÉS, 2006, p. 90).⁴¹

³⁷ Características de cada sistema jurídico e político específico podem ser relevantes e confirmar tal visão, ou conduzir a resultado diverso. A título de exemplo, considere-se que a Constituição brasileira em vigor prevê expressamente trata-se de competência privativa – *in recto*: exclusiva – das Casas do Congresso Nacional o processo e julgamento do presidente da república nos crimes de responsabilidade, o que reforça a visão refratária à possibilidade de controle, ao menos *prima facie*. A Corte Interamericana de Direitos Humanos teve visão diversa, mais aberta à possibilidade de revisão judicial de decisões destituídas proferidas em impedimento. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 94.

³⁸ Acrescente-se a isso o fato de ser possível interpretar a composição de tal órgão especial – normalmente integrado por membros de ambas as casas do legislativo e da mais alta corte judicial – um indicativo da impossibilidade, posto a cúpula de ambos os poderes estarem representadas, em tese, no referido órgão especial.

³⁹ A tensão entre a revisão judicial em exame o princípio democrático e majoritário foi reconhecida por decisão da Suprema Corte Argentina acerca do tema em exame, proferida no ano de 2004. Veja-se sobre o assunto SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 100.

⁴⁰ Néstor Pedro Sagüés entende inexistir aqui uma *political question*, mas uma questão justificável. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 94. Diverso o entendimento da Suprema Corte da Argentina, por exemplo. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 99.

⁴¹ Sagüés chama a atenção para o fato de que a perspectiva tradicional considerava as decisões destituídas proferidas em sede de *impeachment* típica uma *political question*, não justificável, portanto, visão esta reputada atualmente superada pelo autor. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 90. Em sentido diverso, sustentando a perspectiva ortodoxa, PINTO, P. B.

No sistema que adota o *impeachment* a manutenção do chefe do executivo no governo não depende da confiança do parlamento ou da maioria parlamentar, e tampouco da cidadania, salvo a última se introduzido o *recall* – como ocorre na Venezuela, por exemplo. A perda do cargo é marcada por forte excepcionalidade, e exige-se, como dito, a comprovação mínima de fatos que fiquem caracterizados, de maneira mais ou menos clara, como espécie da figura típica estabelecida previamente pelo legislador.⁴²

Desse modo, embora tais aspectos digam respeito precisamente ao mérito da questão, diversamente do que ocorre nos sistemas já examinados, aqui parece surgir espaço para uma sindicabilidade ou controle judicial mais amplos, dentro de certos limites.⁴³

Evidentemente isso não pode significar ampla margem de ingerência do judiciário na competência do órgão competente para o julgamento – no caso dos sistemas camerais ou mistos (SAGÜÉS, 2006, p. 91). A intervenção judicial na questão aqui, tanto quanto nos sistemas de pura responsabilidade política, deve ser excepcional, admitindo-se a mesma apenas com extrema cautela.

Novamente cabe referir, portanto, que apenas em caso de ilegalidade grave e particularmente flagrante seria possível conceber a revisão judicial de tais decisões, como, exemplificativamente, a comprovação da evidente inocorrência dos fatos tipificados como ensejadores do impedimento.

Não se afigura possível, portanto, em princípio, controle judicial em hipótese de dúvida razoável na interpretação de fatos comprovados ou de diferenças no juízo acerca do desvalor dos mesmos que é, em parte ao menos, político. Parece ser necessário, com efeito, uma situação de ilegalidade – em sentido amplo – particularmente intensa e evidente, demonstrável, embora não seja possível estabelecer em abstrato o ponto divisor.

De todo modo, o caráter parcialmente jurídico da responsabilidade torna necessária uma comprovação suficiente da ocorrência de fatos que possam razoavelmente ser interpretados como condutas tipificadas como crime de responsabilidade, sob pena de converter a responsabilidade político-jurídica em responsabilidade puramente política, desvirtuando-se o sistema preconizado na matriz constitucional em questão.⁴⁴

Outro aspecto a ser levado em consideração é o fato de serem judicialiformes os procedimentos do impedimento, diversamente dos demais já examinados. Nesse diapasão, parece razoável sustentar que tanto a questão relativa aos direitos do acusado quanto aquelas pertinentes ao devido processo legal parecem ser mais intensamente aplicáveis aqui do que nos demais

S. *Impeachment*, o: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 2 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 151 e ss. Observe-se que a Suprema Corte argentina reconheceu a distinção entre aspectos formais e substanciais da decisão e o caráter limitado da justiciabilidade das decisões destituídas em exame. SAGÜÉS, N. P., *id.* p. 97.

⁴² Observe-se que o fato de tais figuras típicas serem estabelecidas com certa vagueza ou indeterminação confere certo grau de discricionariedade para o órgão competente para o processo e julgamento, como adverte Cappelletti, mas este grau não pode ser o mesmo dos sistemas de responsabilidade puramente política.

⁴³ A despeito disso, Sagüés observa serem raras as decisões judiciais que, ao examinarem a validade de decisões decorrentes do juízo político-jurídico em questão, abordem o mérito das decisões. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 91. Ou seja, mesmo aqui se revela importante a distinção de questões justiciáveis e não-justiciáveis, distinção de elevado grau de complexidade. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 94.

⁴⁴ Uma diferença sensível, portanto, entre a responsabilidade político-jurídica e a responsabilidade puramente política é que na última, em princípio ao menos, seriam sindicáveis apenas aspectos estranhos ao mérito, ao passo que na primeira, questões relativas ao mérito poderiam vir a ser objeto de controle judicial, na medida em que juridicizadas pela exigência de tipicidade, embora excepcionalmente, exigindo-se um exercício de autocontenção judicial.

institutos, embora, novamente, seja impossível definir o exato grau de sua incidência (SAGÜÉS, 2006, p. 93).⁴⁵

Nesse ponto se revela particularmente importante, por conseguinte, não apenas a observância dos requisitos de validade e procedimentais mínimos para a efetivação juridicamente hígida da responsabilidade político-jurídica estatuída. Parece haver razão para uma leitura mais densa dos direitos do acusado e do devido processo legal, com seus consectários, no caso do *impeachment*, de acordo, inclusive, com a teleologia do instituto.⁴⁶

Assim, há que se observar que em boa medida devem ser cumpridas as exigências do devido processo legal (SAGÜÉS, 2006, p. 91), pelo menos em sua dimensão procedimental. Assim, além da exigência de prova dos fatos e configuração mínima de sua tipicidade já referidas, parece razoável sustentar que acesso aos autos, publicidade dos atos do processo, oportunidade de manifestação em igualdade de condições com a acusação, igualdade processual, entre outros aspectos, são exigíveis no procedimento do *impeachment*.⁴⁷

Evidentemente é difícil precisar até que ponto o processo do impedimento se aproxima de um processo jurídico e até que ponto se aproxima de um julgamento político. Parece necessário reconhecer certa discricionariedade, inerente ao político, razão pela qual parece plausível sustentar a já referidas exigência de manifesta ilegalidade mais ou menos evidente como requisito de legitimidade da intervenção judicial examinada.

A questão relativa aos direitos do acusado (SAGÜÉS, 2006, p. 89), conexa à questão do devido processo legal e suas emanções, como a ampla defesa e o contraditório, entre outros. Desse modo, parece acertado sustentar que o incremento no aspecto jurídico da responsabilidade, sob tal instituto, redundaria no maior relevo da questão relativa aos direitos do acusado.⁴⁸

Aqui, portanto, parece mais apropriado falar em respeito a seus direitos fundamentais processuais – inconfundíveis com garantias fundamentais – do que a um direito subjetivo ao cargo ou mandato propriamente dito, cuja existência e conteúdo em contextos de responsabilidade política pode ser extremamente problemática.

⁴⁵ A Suprema Corte da Argentina julgou, no caso Moliné O'Connor, que no processo de impedimento o Senado seria relativamente equiparado a um tribunal, o que redundou em aplicação parcial de exigências de procedimento judicial para o referido juízo político-jurídico. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* pp. 96-97.

⁴⁶ Uma das razões legitimadoras de tal interpretação radica no fato de que se fosse desejo da comunidade política instituir uma responsabilidade política mais intensa e de mais simples manejo, esta presumivelmente o faria adotando formas como as parlamentaristas ou institutos como o *recall*. A adoção do *impeachment* parece indicar que, no sopesamento entre responsabilidade e estabilidade ou governabilidade, as últimas possuem maior peso relativo, diversamente do que parece ocorrer nos sistemas rivais, ao estabelecerem responsabilidade aberta e puramente política.

⁴⁷ A CIDH manifestou entendimento no caso sobre os juízes do Tribunal Constitucional do Peru no sentido de que o princípio do devido processo projeta-se sobre a atuação de qualquer órgão que desempenhe funções materialmente jurisdicionais. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 92. O problema principal que aqui se coloca é o problema da intensidade com que os mesmos incidiriam. Parece evidentemente equivocado considerar que a intensidade seja a mesma de um processo judicial, posto que isto equivaleria a desconsiderar o componente político da responsabilidade. Esse foi o entendimento, por exemplo, da Suprema Corte argentina no importante julgado de 2004. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 96. Talvez um possível ponto de partida para a análise desse problema seja o processo administrativo, mas tal análise foge ao escopo do presente estudo.

⁴⁸ Quanto aos direitos do acusado, uma das questões é aquela sobre a vigência do princípio *in dubio pro reo* no *impeachment*. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 89. Sem pretender dar uma resposta simples a uma questão complexa, vale registrar apenas que a exigência de maiorias qualificadas para acusação e processo pode ser interpretada como concretização de tal princípio.

Desse modo, a questão do devido processo legal conecta-se com a questão referente aos direitos mínimos do acusado, fazendo com que ambas tenham que ser tratadas necessariamente em conjunto.⁴⁹

Por fim, quanto à exigência de razoabilidade e proporcionalidade da decisão (SAGÜÉS, 2006, p. 93), a questão parece difícil. Se de um lado a razoabilidade ou proporcionalidade da decisão é uma decorrência da adoção de uma concepção substantiva do devido processo, de outro resta indagar se a responsabilidade político-jurídica – e não estritamente jurídica – não restaria descaracterizada se ao judiciário fosse reconhecida a faculdade de, por meio de tal exigência, imiscuir-se no mérito da questão de maneira mais intensa do que nos aspectos já referidos de controle de comprovação mínima de efetiva ocorrência dos fatos ensejadores do impedimento e de sua tipicidade.⁵⁰

Aqui a resposta parece ser positiva, pois reconhecer ao judiciário a competência de apreciar a proporcionalidade ou razoabilidade do afastamento, revisando o juízo de desvalor do órgão político competente para o julgamento da questão parece significar uma intromissão indevida daquele poder no mérito da questão, correspondendo, na prática, na usurpação de competências de outro órgão.

Desse modo, como dito, parece mais adequado sustentar que embora no impedimento a margem justificável seja maior do que nas figuras de responsabilidade puramente política, tal justificabilidade deva ficar restrita às situações de flagrante ilegalidade, não abrangendo, assim, juízos de cunho mais subjetivo e sutil sobre a razoabilidade ou proporcionalidade do julgamento, como, por exemplo, um julgamento sobre a proporcionalidade entre a gravidade da infração e a consequência – julgamento este marcado por elevado grau de subjetividade, evidentemente.⁵¹

Do mesmo modo, fica claro porque se sustentou linhas atrás a aplicabilidade do devido processo legal apenas em aspectos procedimentais, e não substantivos, na eventual revisão judicial da decisão do impedimento. Tal admissão implicaria invasão judicial do mérito de decisão política que, por sua natureza, é infensa à revisão pelo judiciário (SAGÜÉS, 2006, p. 93).

CONCLUSÃO

Investigou-se nesse estudo o tema da revisão judicial de decisões políticas destituíntes. Para tanto, foram revisitadas as características da responsabilidade política dos agentes públicos em sentido amplo, abrangendo-se, portanto, a responsabilidade política propriamente dita e a responsabilidade político-jurídica.

⁴⁹ Há aspectos do devido processo que parecem ser dificilmente conciliáveis com o instituto do *impeachment* em sua versão cameral, no entanto. Pense-se no requisito da imparcialidade do órgão julgador – consagrada na decisão da CIDH de 2001 – em caso de julgamento do presidente da república, considerando-se a influência político-partidária de que acaba forçosamente por se fazer presente na questão. SAGÜÉS, N. P. *id.* pp. 94. A questão conecta-se a aspectos importantes, inclusive discutidos no processo de impedimento da presidente da república brasileira atualmente em curso, como a possibilidade de fixação de orientação partidária do voto parlamentar em tal processo jurídico-político.

⁵⁰ Sobre o tema veja-se o quanto foi dito acima ao examinar a responsabilidade política propriamente dita. Consulte-se, ainda, SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 93. A visão do Tribunal Constitucional do Peru em julgado sobre o tema foi diametralmente oposta à da Suprema Corte argentina, na medida em que o primeiro reconhecia a possibilidade de avaliação da razoabilidade da decisão destituínte, entre outros aspectos relativos ao mérito e conexos à dimensão substantiva do devido processo, diversamente do entendimento do segundo órgão, que concebe tais aspectos como não-justificáveis. SAGÜÉS, N. P. *id.* p. 99.

⁵¹ Consequentemente se reputa aplicável o devido processo legal em um sentido procedimental, mas inaplicável a noção de devido processo substantivo. Sobre o tema do *substantive due process*, veja-se PEREIRA, S. T. **Devido Processo Substantivo: Substantive Due Process**. Florianópolis: Conceito, 2008.

Realizou-se assim uma breve análise dos principais institutos promotores da responsabilidade política em sentido estrito, traduzindo-se especialmente na responsabilidade ministerial dos sistemas parlamentarizados e na responsabilidade político-social, veiculada nos sistemas que contemplam a consulta popular destituente. Foi objeto de análise, ainda, a responsabilidade híbrida típica do *impeachment*.

Após, ao se enfrentar o complexo tema da possibilidade de revisão judicial de decisões destituentes decorrentes de responsabilidade política em sentido amplo, foi possível observar de que modo o contexto institucional se revela relevante para a formulação de um juízo que admita ou não tal possibilidade.

Nota-se uma relação inversa entre o grau de “politicidade” da responsabilidade e a revisibilidade judicial em tese, parecendo correto afirmar que quão maior for o caráter político da responsabilidade mais dificilmente se poderá legitimamente cogitar em intervenção judicial.⁵²

Nesse contexto, parece ter ficado claro que a transposição de categorias jurídicas para institutos que estão baseados em responsabilidade política pode ser muito mais problemática e imprópria do que poderia parecer à primeira vista.

Com a análise levada a cabo no estudo, foi possível verificar as dificuldades de aplicação de conceitos como os de devido processo legal, direitos subjetivos e razoabilidade ou proporcionalidade no âmbito da responsabilidade política, que podem facilmente descaracterizar o caráter político da responsabilidade.⁵³

Restou patente que, como era de se intuir, a margem maior para a intervenção judicial no quadro tipológico-institucional brevemente traçado incide com maior intensidade no caso dos sistemas que consagram o impedimento do que nos demais.

De todo modo, considerando-se o caráter parcialmente político da responsabilidade, mesmo nesse caso, percebe-se que a intervenção judicial deve ser excepcional em todos os casos, inclusive no *impeachment*, reservando-se tal possibilidade apenas para casos particularmente graves de flagrante violação da legalidade em sentido amplo.

A diferença principal radicaria em uma maior margem de sindicabilidade judicial no que se refere ao impedimento, traduzindo-se na possibilidade de adentrar ao mérito em casos extremos, como da flagrante atipicidade da conduta, e em uma maior incidência de direitos processuais e do devido processo legal neste tipo de procedimento comparativamente aos demais aqui examinados, embora não seja possível estabelecer o grau exato de tal incidência, que não pode ser a mesma de processos judiciais.

Há que se observar, conclusivamente, que admitir controle judicial – e presumivelmente jurídico, portanto – das decisões políticas destituentes poderia significar promover a transformação desta em responsabilidade jurídica, redundando, portanto, no próprio esvaziamento da noção de responsabilidade política.

Tal constatação não pode significar, por outro lado, consagração do arbítrio pela ordem jurídica, razão pela qual o controle judicial parece existir ainda na matéria, embora excepcionalmente e como última *ratio*.

⁵² Néstor Pedro Sagüés manifesta desconforto com visão semelhante por parte da Suprema Corte argentina na decisão de 2004, chamando a atenção para a inconsistência da restrição do exame quanto a aspectos formais em face da jurisprudência predominante do mesmo órgão que não reduz o devido processo a aspectos formais ou procedimentais apenas. SAGÜÉS, N. P. *op. cit.* p. 99. Com o devido respeito ao posicionamento do autor, reputa-se aqui que é exatamente do caráter pelo menos parcialmente político – e não estritamente jurídico – da decisão do impedimento que decorre tal distinção.

⁵³ Verificou-se, ainda, o risco inverso, de conversão da responsabilidade político-jurídica, típica do impedimento, em responsabilidade política, se desconsiderados aspectos de juridicidade mínima no que se refere ao mérito e ao procedimento, especialmente no que diz respeito à tipificação mínima da conduta do agente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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, jan./mar. 2005, pp. 197-203.

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: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

DICEY, Albert Venn. **Introduction To The Study of The Law of Constitution**. 5 ed. Londres: Macmillan, 1897.

DODD, W. F. *The Recall and the Political Responsibility of Judges*. **Michigan Law Review**, v. 10, n. 2, dez. 1911, pp. 79-92.

FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 2, n. 6, jun. 1965, pp. 31-46.

GARCIA, Enrique Alonso. *El Tribunal Burger y la Doctrina de las "Political Questions" en los Estados Unidos*. **Revista Española de Derecho Constitucional**, v. 1, n. 1, 1981, pp. 287-299.

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.

LANDA, César. *Justicia Constitucional y Political Questions*. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, n. 4, 2000, pp. 173-203.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo G. Anabitarte. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I: O Estado e os sistemas constitucionais. 7 ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003.

PEREIRA, Sebastião Tavares. **Devido Processo Substantivo: Substantive Due Process**. Florianópolis: Conceito, 2008.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *Impeachment, o: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992.

PIZZORUSSO, Alessandro. *Sistemi Giuridici Comparati*. 2 ed. Milão: Giuffrè, 1998.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. *División de poderes y revisión de las sentencias destitutorias dictadas en el “juicio político” (impeachment)*. In: VALADÉS, Diego; CARBONELL, Miguel (orgs). *Estado constitucional contemporâneo, el: culturas e sistemas jurídicos comparados*. Tomo II. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma 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, abr./jun. 2014, pp. 43-57.

VALADÉS, Diego. **Control del Poder, el**. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1998.

VERGOTTINI, Giuseppe De. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Claudia Herrera. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2004.