

CAPÍTULO 8

SISTEMA DE GOVERNO

Os sistemas de governo constituem um aspecto central da organização política, inconfundível com os temas já tratados da forma de Estado e da forma de governo.³⁷⁴ Como já adiantado, apesar de certa imprecisão conceitual, pode-se afirmar que o sistema de governo é conceito que corresponde ao arranjo governamental especificamente no que diz respeito à maneira como os Poderes são constituídos e à forma como se relacionam entre si por força da forma de sua constituição e da existência ou inexistência de responsabilidade política entre eles. Acertadamente, MIRANDA define sistemas de governo como “sistemas de relacionamento dos órgãos da função política.” (MIRANDA, 2004, p. 395).

A temática do sistema de governo é, pois, estreitamente vinculada à da repartição dos poderes, já examinada em capítulo anterior, de modo

³⁷⁴ “Facilmente se vê que sistemas de governo e formas de governo não têm o mesmo conteúdo. Há formas de governo que implicam determinados sistemas de governo: assim a monarquia absoluta. Já o governo representativo clássico ou liberal vamos encontrar diferentes sistemas de governo e o mesmo acontece na democracia representativa. Poderia dizer-se (...) que as formas de governo pluricráticas, ou mesmo as pluricracias, tendem a uma pluralidade também de sistemas de governo e que as formas de governo monistas ou monocráticas tendem a um número reduzido de sistemas de governo. Mas não há correlação necessária.” (MIRANDA, 2004, p. 395).

Sgarbossa & Iensue

que os tópicos ali estudados serão essenciais para a compreensão do tema ora em exame (especialmente a distinção entre sistemas de divisão e de separação de poderes). Observe-se, ainda, que o presente tópico representa, também, um complemento indispensável àquela temática.

É necessário advertir desde logo que os poderes relevantes para a definição do sistema de governo são apenas o legislativo e o executivo, sendo que o judiciário, para fins do presente tópico, não apresenta interesse particular. O judiciário, constituindo um dos poderes do Estado e sendo dotado de importância cada vez maior, é essencial para a compreensão do Estado³⁷⁵, mas será objeto de reflexões no momento apropriado, não interferindo na configuração do sistema de governo.

Entre os principais sistemas de governo existentes na atualidade, há que se distinguir três grupos, a saber, o dos sistemas presidencialistas, o dos sistemas parlamentaristas e o dos sistemas de governo mistos ou híbridos, que combinam, de alguma forma, elementos presidencialistas com elementos parlamentaristas (caso dos denominados sistemas semipresidencialistas e semiparlamentaristas). Dentro desses três grupos constata-se a existência de inúmeras variantes³⁷⁶, de modo que serão

³⁷⁵ Nas futuras edições desta obra será incluído um capítulo para tratar do sistema jurídico e judiciário, e serão explorados temas importantes como o controle de legalidade e o controle de constitucionalidade. Tais temáticas não devem ser negligenciadas no estudo do Estado, mas não integram o sistema de governo.

³⁷⁶ No espectro do presidencialismo encontraremos um sem-número de variantes no tempo e no espaço, tais como o presidencialismo clássico (típico dos EUA), o hiperpresidencialismo (comum na América Latina), o presidencialismo de coalizão (tal como o modelo brasileiro), entre outros. No espectro do parlamentarismo, o mesmo se verificará, registrando-se diferentes modelos ao longo do tempo, tal como o parlamentarismo clássico (britânico), o parlamentarismo dualista (século XIX), o parlamentarismo monista (século XX), o parlamentarismo frenado ou racionalizado (século XX), entre outros.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

examinados os modelos mais típicos ou representativos do presidencialismo e do parlamentarismo, bem como um caso exemplar do semipresidencialismo, ressaltando-se desde logo as amplas variações existentes em cada uma dessas categorias de sistemas de governos.

8.1. Presidencialismo

O presidencialismo consiste em sistema de governo que, como o próprio nome indica, ostenta uma tendência a fortalecer o Poder Executivo e seu órgão principal, o presidente da república, que é órgão unipessoal eleito direta ou indiretamente (tal como ocorre no Brasil e nos EUA, respectivamente) e que concentra diversas funções. Tal sistema de governo surgiu nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787, e faz do presidente da república (e do poder executivo) o principal protagonista no campo político.

Como se percebe desde logo, o sistema tem como pressuposto a forma de governo republicana, não sendo compatível com a forma monárquica, diferentemente do que ocorre com outros sistemas de governo existentes. Isso se deve não apenas à origem histórica, uma vez que o sistema presidencialista foi concebido pelos fundadores dos Estados Unidos da América que não cogitavam a adoção da forma monárquica de governo, mas também pelo fato de que em tal sistema de governo o presidente da república acumula as funções de chefe de Estado (precipuamente representativas e simbólicas) e as funções de chefe de governo (precipuamente governativas e decisórias), de modo que não há

Sgarbossa & Iensue

espaço para a coexistência entre presidente e monarca, pois não há funções a serem exercidas pelo último (nem mesmo as de chefia de Estado, absorvidas pelo presidente).

O sistema de governo presidencialista caracteriza-se por uma proeminência e uma centralidade do Poder Executivo e de seu órgão da cúpula, o presidente da república, que em tal sistema assume um papel de grande relevo. Além de ser órgão unipessoal (o que por si só corresponde a concentração de poder), e por concentrar as funções de chefe de Estado e de governo, o presidente da república, nesse sistema, representa oficial e solenemente o Estado, interna e externamente, e possui efetivo poder de mando e decisão no que diz respeito ao Poder Executivo, comandando e dando os rumos à política governamental em suas variadas áreas, tais como relações internacionais, segurança interna e externa, política econômica, política financeira, e quaisquer outros campos afetos à atividade do Poder Executivo, que costuma ser cada vez mais ampla.³⁷⁷ Como ensina MIRANDA, “Em sistema presidencial e em sistema directorial, há dois órgãos, o Parlamento e o Presidente ou o colégio directorial.” (MIRANDA, 2004, p. 399), diversamente do que ocorre sob outros sistemas de governo, como se verá.³⁷⁸ Como ensina Alessandro PIZZORUSSO, a república presidencialista

³⁷⁷ Reinhold ZIPPELIUS costuma denominar os Estados contemporâneos de Estado industrial de regulação intensiva, exatamente por conta da amplitude e intensidade da atividade regulatória assumida pelo aparato estatal em decorrência da ampliação da planificação social, fenômeno este associado a outros, como a ampliação e o aumento da importância da burocracia estatal (ZIPPELIUS, 1985).

³⁷⁸ Constata-se uma semelhança entre o governo de tipo directorial e o de tipo presidencial, geralmente, pois ambos tendem a constituir-se em sistemas com maior independência entre os poderes e sob os quais são dois os órgãos politicamente

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

“(…) é aquela na qual o chefe do Estado é eleito diretamente [ou indiretamente] pelo povo e exerce o papel de chefe do executivo com base em orientação política própria, ao passo que o parlamento pode limitá-lo somente por meio do exercício de suas funções legislativas e dos seus poderes de controle financeiro. É esta a forma de governo realizada nos Estados Unidos da América com base na Constituição de 1787 e posteriormente imitada com freqüência, especialmente nos países extra-europeus.” (PIZZORUSSO, 1998, p. 206).

O presidente da república possui amplos poderes em sistemas presidencialistas, sendo o comandante-em-chefe das forças armadas, o chefe de toda a administração pública federal (em Estados federais), nomeando e comandando toda a burocracia federal, representando a república no âmbito internacional, e exercendo uma vasta gama de funções. Apesar de constituir órgão monocrático e centro máximo e último de tomada de decisão na esfera do Poder Executivo³⁷⁹, o presidente da república conta com órgãos auxiliares para governar, especialmente por conta da incidência do princípio da divisão do trabalho no âmbito daquele poder, tal como examinado em capítulo anterior.

Entre estes órgãos auxiliares, os mais importantes são os ministérios, órgãos cujos titulares são os ministros ou secretários de Estado, mas que também contam com pessoal próprio subordinados

protagonistas – parlamento e presidente ou diretório. A diferença principal, neste caso, radica unicamente na unipessoalidade (presidencialismo) ou colegialidade (governo diretorial) do órgão executivo.

³⁷⁹ Verdadeiro “monarca” eleito a prazo certo, segundo os críticos (BONAVIDES, 2009). Por inusitado que possa parecer, apesar da grande originalidade dos institutos políticos criados pelo direito constitucional norte-americano – entre os quais se insere o presidencialismo –, diversos deles parecem ter tido pelo menos alguma inspiração nas instituições britânicas. Não são poucos os autores a apontar que a inspiração para a criação do presidente da república foi o monarca.

Sgarbossa & Iensue

àqueles³⁸⁰. Registre-se que além desses órgãos outros pode haver, como órgãos de aconselhamento do Presidente da República, normalmente na forma de conselhos, órgãos colegiados com composição e função variável, com funções geralmente consultivas.³⁸¹

Os ministros de Estado são auxiliares de confiança do presidente da república e, portanto, são por ele livremente nomeados e exonerados a qualquer momento – observados apenas requisitos mínimos estabelecidos pela constituição –, sendo em geral incompatível ocupar cargos simultaneamente no legislativo e no executivo (ZIPPELIUS, 1985). Ou seja, no presidencialismo – diferente do que ocorre no parlamentarismo, como se verá – há uma dissociação entre o governo e a carreira parlamentar (BONAVIDES, 2009).

Os ministros auxiliam o presidente nas matérias afetas a seus ministérios ou “pastas” – economia, indústria, defesa, economia, agricultura, justiça ou outras – mas a decisão final, juridicamente e politicamente, em geral cabe ao presidente. Eventual conflito entre o presidente e os ministros é geralmente resolvido em favor do primeiro, posto que este pode (juridicamente) exonerar os ministros sempre que quiser, nomeando outros, o que é expressão do caráter monocrático (e

³⁸⁰ Os ministérios são frutos da aplicação da divisão do trabalho, sendo especializados em função de áreas temáticas (saúde, educação, economia, defesa e outras) e possuem, por sua vez, subdivisões em função do mesmo princípio, que pode ser em departamentos, secretarias, chefias, superintendências ou quaisquer outros órgãos. Trata-se aqui de desconcentração administrativa, mas não de descentralização, pois nem os ministérios nem suas divisões internas costumam possuir personalidade jurídica própria, sendo órgãos do Estado, e não suas pessoas jurídicas auxiliares (MELLO, 2014).

³⁸¹ São exemplos, no Brasil, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Sobre sua composição e competências, consultem-se os artigos 89 e 90 da Constituição Federal brasileira vigente.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

não colegiado) de tal sistema de governo, e o que evidencia que os ministros, nos sistemas presidencialistas, possuem um papel subalterno em face do presidente em medida superior aos ministros em sistemas parlamentaristas, como se verá.

Uma das muitas críticas que se faz ao sistema de governo presidencialista consiste justamente a grande concentração de poderes em mãos do presidente, o que faz com que muitos o considerem um “governo de um homem só”. Também é criticado como um sistema de governo que estabelece a irresponsabilidade (política), no sentido de ser muito difícil, senão quase impossível, retirar o presidente (e outras autoridades) de seu cargo (BONAVIDES, 2009). Isso decorre de uma característica ressaltada pelos autores ao analisarem o presidencialismo, a saber, em consistir em um sistema de forte independência entre os poderes legislativo e executivo, pelo que corresponderia mais a um sistema de separação dos poderes (no que diz respeito à investidura e desinvestidura dos cargos legislativo e executivo) do que a um sistema de divisão de poderes (que, como visto, compreenderia como uma das características a interdependência entre os poderes, estando, neste aspecto, mais próximo ao parlamentarismo) (GUASTINI, 2001).³⁸² Com efeito, como ensina Jorge MIRANDA,

³⁸² Ressalte-se e esclareça-se a ressalva feita: do ponto de vista da investidura ou desinvestidura nos cargos eletivos (eleição/nomeação e destituição), pois, como examinado em capítulo anterior, do ponto de vista da distribuição especializada de funções não existem, concretamente, sistemas de separação, mas sistemas de divisão de poderes, nos termos sustentados por GUASTINI (2001).

Sgarbossa & Iensue

“O sistema de governo presidencial e o sistema de governo directorial assentam ambos, ao invés, na independência recíproca, quanto à subsistência dos titulares, do órgão de poder executivo e do órgão de poder legislativo. Nem o primeiro responde politicamente perante o segundo, nem a assembleia pode ser dissolvida em caso algum. A diferença jurídica (...) entre governos presidencial e directorial está, essencialmente, em que no primeiro órgão o poder executivo é singular, um Presidente da República, e no segundo é um órgão colegial restrito, um directório ou um conselho.” (MIRANDA, 2004, p. 399).³⁸³

A independência dos poderes no sistema presidencialista advém do fato de que tanto o Poder Legislativo, normalmente exercido por um órgão colegiado denominado congresso nacional, quanto o Poder Executivo, exercido pelo presidente da república, são eleitos pelo voto popular, de forma independente um do outro. Os eleitores votam periodicamente para o legislativo (geralmente bicameral)³⁸⁴, elegendo deputados e senadores, e para o executivo, elegendo o presidente por eleição direta ou indireta, diversamente do que ocorre em outros sistemas de governo.

O fato de parlamentares federais (deputados e senadores) e do presidente da república serem todos eleitos pelo voto popular (direta ou indiretamente) faz com que sejam independentes e autônomos entre si, por terem igual legitimação democrática no voto popular. Note-se que tal sistema de investidura em que há eleições paralelas (legislativas e

³⁸³ Como recorda o autor português, o presidencialismo pode ser perfeito ou imperfeito, caracterizando-se o último pela presença de ministros com poderes próprios (caso de alguns sistemas presidencialistas latino-americanos) e o segundo por sua ausência (caso dos Estados Unidos da América) (MIRANDA, 2004).

³⁸⁴ Devido à forte influência exercida pelo constitucionalismo norte americano, muitos sistemas políticos adotaram, com adaptações, as instituições típicas daquele constitucionalismo em “bloco” (presidencialismo, federalismo, divisão dos poderes com *checks and balances*, bicameralismo, entre outras) (MIRANDA, 2003).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

executivas), o órgão legislativo ou seus membros não derivam sua legitimidade do executivo, e tampouco este deriva sua legitimidade do legislativo, sendo os órgãos dos dois poderes independentes em termos de investidura, eis que ambos são eleitos independentemente.

Tal característica (investidura independente) possui uma consequência institucional de primeira grandeza, que se traduz na inexistência de mecanismos que permitam uma ingerência forte de um poder no outro em termos de responsabilidade política (que se traduz, para o que nos interessa no momento, na possibilidade de destituição do cargo). Isso quer dizer que, em regra, nem o legislativo terá a prerrogativa ou faculdade de destituir o presidente, nem este terá a prerrogativa ou faculdade de dissolver o legislativo. Ou seja, no presidencialismo não há mecanismos de desinvestidura entre os poderes (BONAVIDES, 2009), em situações normais (pois *impeachment* é situação anormal, que será examinada à frente), diversamente do que ocorre em outros sistemas de governo (de tipo parlamentarista ou influenciados por tal modelo), como se verá logo adiante.³⁸⁵ Assim, como ensina José Joaquim Gomes CANOTILHO, no presidencialismo

“Não existem *controles primários* entre o Presidente da República e o Congresso: o Presidente não tem poderes de dissolução das câmaras e nenhuma destas ou ambas tem a possibilidade de aprovar moções de censura contra o presidente. O governo é ‘irresponsável’ e o parlamento ‘indissolúvel’. Daí afirmar-se que os poderes são *poderes separados*. De todo o modo, existem alguns elementos de ‘contrapeso’: o Presidente pode ser

³⁸⁵ Estas características também fazem com que o presidencialismo funcione tanto em ambientes bipartidários como pluripartidários, ou a falta de apoio da maioria parlamentar (risco incrementado nos sistemas pluripartidários) não implica em queda do governo. O parlamentarismo, diversamente, em geral pressupõe uma estrutura bipartidária, como se verá adiante.

Sgarbossa & Iensue

destituído através do processo de *impeachment* e o Senado tem de dar o seu assentimento à nomeação dos secretários de estado e altos funcionários do executivo. Por sua vez, o Presidente dispõe do direito de *veto* relativamente aos actos legislativos mas com possibilidade de superação do veto político por cada uma das câmaras através de deliberação aprovada por mais de 2/3 (*two thirds rule*).” (CANOTILHO, 2003, p. 587).³⁸⁶

Dizendo de outra maneira, no presidencialismo o Presidente, uma vez eleito, continuará no poder, em princípio, independentemente de poder contar ou não com o apoio do Poder Legislativo (ou da maioria dos parlamentares), durante todo o mandato. O chefe do poder executivo não precisa do apoio do congresso para se manter no poder³⁸⁷, não podendo ser nem o presidente nem seu ministério serem destituídos pelo legislativo antes do termo do mandato presidencial.³⁸⁸ Sob o presidencialismo, não existem, portanto, institutos como voto de censura ou moção de desconfiança, existentes em sistemas de governo de tipo parlamentarista, mecanismos pelos quais se pode obrigar o governo (primeiro ministro e gabinete) ou algum membro do governo à renúncia.

O mesmo é verdadeiro também com relação ao Poder Legislativo, pois em sistema presidencialista deputados e senadores, em regra, permanecerão em seus cargos durante toda a legislatura, ou seja, durante todo o período para o qual foram eleitos, independentemente da vontade do Presidente da República, não podendo este, e, geralmente, nenhum

³⁸⁶ O constitucionalista português distingue controles primários ou subjetivos (direito de remoção dos titulares de órgãos representativos) dos controles secundários ou objetivos (anulação ou declaração de nulidade de atos governamentais) (CANOTILHO, 2003).

³⁸⁷ Embora naturalmente dependa do congresso para aprovar determinadas medidas que necessitem da aprovação de leis ou emendas à constituição, por exemplo.

³⁸⁸ Os ministros não possuem mandato, e, sendo livremente nomeados pelo presidente, podem por ele ser destituídos livremente, a qualquer momento, mas apenas pelo presidente, e não pelo órgão legislativo.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

outro órgão, dissolver o órgão legislativo, fazendo cessar os mandatos dos parlamentares (desinvestidura). Ou seja, no presidencialismo, não existem mecanismos pelos quais o congresso possa por fim ao mandato do presidente antes de seu termo³⁸⁹, e tampouco existem mecanismos pelos quais o presidente possa dissolver o congresso legitimamente – diferente do que ocorre no parlamentarismo, como veremos.³⁹⁰

Isso significa que, na prática, uma vez eleitos, tanto congressistas e quanto o presidente da república tenderão a cumprir seus mandatos integralmente, pelo menos em princípio, não havendo a possibilidade abreviação de seus respectivos mandatos, especialmente por iniciativa de outro poder, salvo situações verdadeiramente excepcionais (morte, incapacidade absoluta, condenação por crime de responsabilidade, por exemplo). E é exatamente por tal característica que se diz com frequência que o presidencialismo é um sistema que se opta pela estabilidade do governo, sacrificando-se a responsabilidade política (BONAVIDES, 2009).

Trata-se de um sistema pensado exatamente para fortalecer o poder executivo (até mesmo em razão das forças centrífugas que caracterizaram

³⁸⁹ A figura do *impeachment* e sua natureza serão avaliadas logo adiante.

³⁹⁰ O que não significa que os parlamentares não possam perder seus mandatos, individualmente, em nenhuma hipótese. Pelo contrário, pode haver várias hipóteses de perda de mandato parlamentar, notadamente pela prática de falta grave praticada pelo parlamentar (quebra de decoro parlamentar, por exemplo). Mas a hipótese é totalmente diversa das existentes em sistemas parlamentaristas, por duas razões principais (que serão detalhadamente examinadas adiante), a saber: a) a perda do mandato será individual, e não de todos os parlamentares (diversamente do que ocorre quando há dissolução do parlamento); b) a perda do mandato, além de pressupor a prática comprovada de falta grave pelo parlamentar, normalmente é decidida pelo próprio órgão legislativo (e não por outro órgão, muito menos pelo executivo). Confira-se, exemplificativamente, o art. 55 da Constituição Federal de 1988.

Sgarbossa & Iensue

o sistema político estadunidense desde suas origens), o que por vezes gera alguns problemas. Por outro lado, dada a independência dos poderes que o caracteriza, traduz-se, ainda, em um sistema de governo bastante estável, embora dificultando a responsabilização dos representantes eleitos.³⁹¹ Note-se que dizer que o sistema é de separação de poderes quanto à investidura ou desinvestidura é coisa diversa de afirmar que não se caracterize como sistema de divisão de poderes quanto à distribuição de funções (ou poderes em sentido material).

8.2. Parlamentarismo

O parlamentarismo, diferentemente do presidencialismo, não é um sistema de governo deliberadamente criado, mas surge a partir de um processo de formação gradual durante séculos (especialmente do XIV ao XVIII) na sua pátria de origem, a Inglaterra (ZIPPELIUS, 1985), tendo continuado a se desenvolver e transformar ao longo dos séculos XIX e XX (BONAVIDES, 2009) até chegar à forma atual.

³⁹¹ Ao se examinar a temática dos sistemas de governo e de outros temas envolvendo responsabilidade política percebe-se existir uma relação inversamente proporcional entre estabilidade no governo e responsabilidade política dos governantes: quanto maior esta, menor aquela, e vice-versa (responsabilidade política aqui se relaciona diretamente com a ideia de possibilidade de retirada de uma autoridade de seu cargo, mesmo antes do termo de seu mandato, como se verá). Parece ser possível afirmar que qualquer incremento da responsabilidade política corresponde a uma (potencial ou efetiva) redução (proporcional ou não) da estabilidade do governo, e, inversamente, que qualquer aumento da estabilidade do governo implica uma redução da responsabilidade política. Adiante se analisará como se tentou superar este problema por meio de aperfeiçoamentos nos sistemas de governo ou por sua hibridização.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Como se sabe, uma das características do sistema político e jurídico inglês é seu tradicionalismo, de modo que as instituições surgem gradualmente e sobrepõem-se paulatinamente, sendo que poderes ou funções estatais são lentamente distribuídos e redistribuídos entre tais órgãos (CAETANO, 2009). Desse modo, à Coroa e às instituições monárquicas foram se agregando a Câmara Alta do Parlamento (*House of Lords*), órgão de representação aristocrático, e, posteriormente, a Câmara Baixa (*House of Commons*), órgão democrático de representação dos plebeus. É no curso do desenvolvimento das relações de poder entre estes órgãos (e de afirmação da democracia liberal e do sufrágio universal) que surgirá o sistema parlamentarista de governo.

O sistema de governo em estudo possui características bastante distintas do presidencialista. Nele, como o próprio nome indica, o parlamento, órgão que exerce o Poder Legislativo, é concebido como o ator central da vida política, sendo corrente que tal sistema de governo que pretende traduzir uma forte proeminência deste poder, traduzindo institucionalmente o dogma britânico da soberania do parlamento (CAETANO, 2009). HAURIUO assim define o que denomina de governo parlamentar:

“Consiste em uma espécie de governo baseado no regime representativo e na separação fraca dos poderes, na qual uma colaboração contínua é estabelecida entre o poder executivo e o parlamento, composto por duas câmaras, por intermédio de um órgão executivo, que é o gabinete dos ministros, o qual partilha com o chefe de Estado a direção do governo, mas que não pode governar senão garantindo a confiança contínua do parlamento, por ser politicamente responsável perante aquele.” (HAURIUO, 1929, p. 196).

No mesmo sentido, ensina MIRANDA:

“No sistema parlamentar, o Governo reproduz a composição conjuntural do Parlamento, depende da sua confiança, ou, pelo menos, da sua não desconfiança, é responsável politicamente perante o Parlamento, e este pode ser dissolvido, verificados certos pressupostos, pelo Chefe do Estado. Tal o conceito geral; mas a concretização política assume formas extraordinariamente diferentes; as próprias formas jurídicas podem variar extraordinariamente, desde o parlamentarismo clássico ao chamado parlamentarismo racionalizado.” (MIRANDA, 2004, p. 398).

Cabe consignar desde logo que o parlamentarismo é um sistema de governo compatível tanto com a forma monárquica (sob a qual surgiu) quanto com a forma republicana de governo (na qual foi posteriormente implementado em diferentes países).³⁹²

Assim, existem monarquias parlamentaristas nas quais a figura do rei convive com a do primeiro ministro, e também existem repúblicas parlamentaristas, nas quais a figura do presidente da república convive com a do primeiro ministro³⁹³, cabendo normalmente a um desses órgãos

³⁹² “O esquema é aplicável aos regimes parlamentares monárquicos e republicanos, com a diferença de nos primeiros não haver um chefe de estado eleito pelo parlamento (vide o modelo inglês).” (CANOTILHO, 2003, p. 583).

³⁹³ Observa PIZZORUSSO que “enquanto a república semipresidencial é caracterizada por uma diarquia (formada pelo presidente da república e pelo primeiro ministro ou chanceler) fundada sobre um equilíbrio por vezes precário e por vezes desigual em favor de um dos dois personagens, as ‘repúblicas parlamentares’ apresentam também uma diarquia (formada pelo presidente da república e pelo presidente do conselho), mas no âmbito destas o papel predominante é atribuído ao presidente do conselho, o qual constitui expressão da maioria parlamentar da qual recebeu a confiança e é o chefe do executivo. (...) As relações entre parlamento e governo, contrariamente, são geralmente análogas àquelas que se formam no âmbito das monarquias parlamentares.” (PIZZORUSSO, 1998, pp. 209-210). São exemplos históricos de repúblicas parlamentares a França da III e IV Repúblicas, a Alemanha aos 1949, a Áustria sob a constituição de 1920, a Grécia sob a constituição de 1975, entre outras (PIZZORUSSO, 1998, p. 210).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

as funções de chefe de Estado (rei ou presidente) e ao outro as funções de chefe de governo (primeiro ministro ou equivalente³⁹⁴) como se verá.

O protagonismo político do parlamento deve-se a diversas características do parlamentarismo, relacionadas à investidura e à desinvestidura dos órgãos legislativo e executivo e, conseqüentemente, à intensidade de interferência de um poder no âmbito do outro e no grau de responsabilidade política daqueles órgãos e de seus titulares, traduzindo-se conceitualmente em sistema no qual o governo (Poder Executivo) seria, teoricamente, subordinado ao Poder Legislativo. A primeira observação a se fazer, diante disso, é que em tal sistema de governo, os Poderes Legislativo e Executivo não são tão independentes quanto no presidencialismo, a ponto de alguns considerarem-no um sistema de colaboração de poderes, e não de separação de poderes (BONAVIDES, 2009).³⁹⁵

O parlamentarismo corresponderia, portanto, de maneira mais específica, ao sistema denominado por GUASTINI (2001) de divisão de poderes, pois não é baseado em distribuição de poderes com especialização funcional e tampouco em uma independência política significativa entre legislativo e executivo, como se verá. Pelo contrário, são

³⁹⁴ O chefe de governo em sistemas parlamentaristas geralmente é denominado primeiro ministro, por ser o mais importante dos ministros que integram o ministério ou gabinete, órgão governamental escolhido pelo parlamento. Às vezes é chamado de presidente do conselho de ministros. Excepcionalmente recebe outras denominações, tal como ocorre na Alemanha, em que é denominado de Chanceler Federal (CANOTILHO, 2003). Convém não confundir esta figura, que é chefe de governo, com aquelas normalmente denominadas de chanceler no resto do mundo, a saber, os ministros das relações exteriores.

³⁹⁵ BARTHÉLEMY distingue os sistemas que denomina de isolamento de poderes dos sistemas de colaboração de poderes (BARTHÉLEMY, 1932, p. 77-78).

Sgarbossa & Iensue

características do parlamentarismo a distribuição de poderes ou funções e a interdependência entre os poderes. Com efeito, em sistemas parlamentaristas há uma mescla de funções governamentais ainda maior do que costuma haver sob o presidencialismo com *checks and balances* – destacando-se, nesse ponto, as funções governativas do parlamento – e há mecanismos institucionais por meio dos quais o legislativo pode destituir o governo e este pode dissolver o órgão legislativo, como se verá.

Uma das razões para tal característica, além do desenvolvimento histórico das instituições parlamentaristas, é a forma como os poderes são compostos e como o governo é formado no parlamentarismo. Sob o parlamentarismo apenas o parlamento detém legitimação democrática direta, sendo a legitimidade do governo (executivo) derivada da legitimidade do órgão legislativo. Isso se dá porque no sistema parlamentarista o governo não é eleito pelo voto popular, tal como ocorre no presidencialismo. No parlamentarismo há (em regra) apenas eleições parlamentares³⁹⁶, por meio das quais o Poder Legislativo é composto. Em um segundo momento, formada a maioria parlamentar, que pode ser

³⁹⁶ Dada a compatibilidade do parlamentarismo com ambas as formas de governo (monarquias e repúblicas) pode haver monarquias parlamentaristas e repúblicas parlamentaristas. Nas monarquias parlamentaristas haverá apenas eleições parlamentares, e o parlamento escolherá, posteriormente, o governo, pois o monarca é geralmente hereditário. É o caso do Reino Unido. Em repúblicas parlamentaristas, no entanto, haverá duas eleições, a parlamentar e a eleição presidencial, pois o presidente da república é eleito (direta ou indiretamente). É o caso da Alemanha. Porém isso não muda fundamentalmente o sistema de governo nem descaracteriza o parlamentarismo, pois, como se verá, nele, apesar da eleição presidencial, o presidente exerce mera função de chefe de Estado (simbólica), sendo que o governo e o primeiro ministro serão escolhidos por decisão da maioria parlamentar, da mesma forma que ocorre nas monarquias parlamentaristas. Ocorre algo semelhante nos sistemas semipresidencialistas, mas neles a situação é diversa, pois a função de governo divide-se entre primeiro ministro e presidente da república, descaracterizando o parlamentarismo clássico, como se verá.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

detida por um partido ou por uma coalizão de partidos, esta escolhe o governo (ministério ou gabinete, presidido pelo primeiro ministro)³⁹⁷ (BONAVIDES, 2009).

Desse modo no parlamentarismo, desde o momento da investidura de um governo no poder, há uma dependência do órgão executivo (ministério e primeiro ministro) relativamente ao Poder Legislativo, característica esta que será marcante deste sistema de governo e no tipo de relações que existirão entre ambos os órgãos.

Diversamente do que ocorre no presidencialismo, marcado pela concentração de poderes e das funções de chefe de Estado e de governo em um único órgão no âmbito do Poder Executivo, como visto, o parlamentarismo ostenta como traço característico o executivo bipartido ou bicéfalo, ou seja, um executivo cujas funções são desempenhadas por dois órgãos distintos. O parlamentarismo contemporâneo atribui a estes dois órgãos as funções de chefe de Estado e do chefe de Governo, consistindo as primeiras em funções essencialmente representativas e simbólicas, e as segundas em funções de decisão e direção política propriamente dita.³⁹⁸

³⁹⁷ Tradicionalmente em monarquias parlamentaristas é o monarca quem nomeia o governo (ministério e primeiro ministro) por indicação da maioria parlamentar, mas tal nomeação real é meramente simbólica.

³⁹⁸ Há, portanto, em sistemas parlamentaristas, três órgãos principais: “Em sistema parlamentar há três órgãos políticos – o Chefe do Estado (Rei ou Presidente), o Parlamento e o Governo – mas o Chefe de Estado ou é puramente simbólico ou suas competências são muito reduzidas ou, para se exercerem, carecem de referenda ministerial.” (MIRANDA, 2004, p. 399). Em sistemas presidencialistas (e diretoriais), diversamente, constata-se a presença de dois órgãos principais – parlamento e presidente ou diretório.

Sgarbossa & Iensue

A chefia de Estado caberá ao rei em monarquias parlamentaristas ou ao presidente, em repúblicas parlamentaristas.³⁹⁹ A chefia de governo, por seu turno, caberá ao primeiro ministro (ou presidente do conselho de ministros, ou órgão equivalente) e ao gabinete (ou ministério), tanto em monarquias parlamentaristas quanto em repúblicas parlamentaristas. A condução da política cotidiana no âmbito das várias áreas de atuação governamental, tais como economia, finanças, meio ambiente, política monetária, política fiscal e o mais, caberá ao primeiro ministro; as funções de representação do Estado ao monarca ou presidente, embora estes órgãos possam eventualmente ter funções decisórias (quando atuam, por exemplo, como conselheiros do primeiro ministro ou como árbitros nas disputas deste com o parlamento)⁴⁰⁰. No parlamentarismo

³⁹⁹ Importante observar, diante da compatibilidade do sistema parlamentarista com a forma de governo republicana, que o simples fato de existir, em determinado país, a figura do presidente não conduz, por si só, à conclusão sobre o sistema de governo ser presidencialista, uma vez que pode ser parlamentarista. Em repúblicas parlamentaristas haverá a figura do presidente como chefe de Estado, mas o governo estará nas mãos do primeiro ministro, como visto. A existência de um presidente nos informa apenas sobre a forma de governo, que será republicana (assim, as figuras do presidente e do monarca não convivem conjuntamente, contrariamente às figuras do monarca e do primeiro ministro, que podem coexistir). Por outro lado, a existência de um primeiro ministro nos informa sobre o sistema de governo, que será parlamentarista ou híbrida, mas não nos informa sobre a forma de governo, que poderá ser monárquica ou republicana (se presente o rei, será a primeira, se presente o presidente, será a segunda).

⁴⁰⁰ Nem sempre é correto afirmar que o chefe de Estado, em sistemas parlamentaristas, é figura puramente simbólica com funções exclusivamente honorárias, como bem observa o autor italiano: “Contrariamente ao presidente da república (mesmo nos casos nos quais, como na Áustria, na Finlândia e em Portugal, é eleito diretamente pelo povo) cabe um papel, diverso (na maioria dos casos, pelo menos) daquele puramente cerimonial que é normalmente característico dos monarcas parlamentares, mas de qualquer forma exercido apenas em situações relativamente excepcionais, quando ocorra uma situação de crise que ele deva resolver ou quando se recorra a seu papel de ‘garante da constituição’. O papel do chefe de Estado resulta por isso, nestes casos, quase aquele de um ‘guardião’ da regularidade dos procedimentos constitucionais, cujas decisões não constituem a

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

contemporâneo, no entanto, predomina a concentração das principais funções de governo no primeiro ministro, e não a divisão dessas entre este e o chefe de Estado.⁴⁰¹

O governo é exercido pelo primeiro ministro (chefe de governo), auxiliado pelo órgão denominado ministério ou gabinete, colegiado composto por vários ministros.⁴⁰² A condição de ministro no parlamentarismo é relativamente diversa daquela existente no presidencialismo, pois no parlamentarismo os ministros são nomeados pelo parlamento, e não pelo chefe de governo, não sendo demissíveis por este (BONAVIDES, 2009). Apesar disso, as decisões principais geralmente cabem ao primeiro ministro, de modo que o governo não é

expressão de uma orientação política e devem ser, ao contrário, fundamentalmente justificadas com base em pressupostos objetivos.” PIZZORUSSO, 1998, pp. 209-210.

⁴⁰¹ Durante o século XIX preponderou o esquema segundo o qual as funções governativas (chefia de governo) eram distribuídas entre o rei e o primeiro ministro, correspondente ao sistema que BONAVIDES (2009) denomina de parlamentarismo dualista, caracterizado pela existência de dois centros de poder no âmbito do executivo. A partir do século XX, no entanto, com a democratização crescente dos sistemas e o aumento de importância da Câmara Baixa e, conseqüentemente, do gabinete por ela nomeado, passaram a se concentrar no primeiro ministro as funções propriamente governativas, correspondendo ao sistema que aquele autor denomina de parlamentarismo monista, caracterizado pela existência de apenas um centro de poder no âmbito do executivo, reduzindo-se o monarca ou presidente a funções de representação do Estado. Foi a partir de então que se distinguiram com clareza as funções de chefia de Estado e de chefia de governo nos sistemas parlamentaristas, antes distribuídas ou divididas entre rei e primeiro ministro. A tendência no parlamentarismo contemporâneo é a configuração monista, embora excepcionalmente haja arranjos dualistas, com distribuição da função governativa entre monarca e primeiro ministro (caso da Espanha, que possui sistema de governo *sui generis*). Sob o semipresidencialismo e o semiparlamentarismo também se vislumbram arranjos de tipo dualista, dividindo-se as funções de governo entre presidente e primeiro ministro, como se verá adiante.

⁴⁰² Como já analisado em capítulo anterior, trata-se da aplicação do princípio da divisão do trabalho no âmbito do executivo. Os ministérios ou “pastas” são em número variável, sendo geralmente especializados em áreas governamentais específicas (educação, trabalho, finanças, defesa, relações exteriores, entre outros).

Sgarbossa & Iensue

colegiado, mas unipessoal.⁴⁰³ Nesse sentido é o magistério de Marcello CAETANO:

“Na concepção inglesa, todos os ministros que formam o gabinete estão em igualdade de posição perante o parlamento de que teoricamente são delegados: as resoluções mais importantes do gabinete entende-se que foram tomadas por acordo dos seus membros e empenham assim a responsabilidade solidária deles. O *Primeiro Ministro* seria portanto mero *primus inter pares*, embora a ele pertença chefiar o partido da maioria e escolher os membros do governo e do gabinete. Mas, na prática, o Primeiro Ministro, desde a longa administração de WALPOLE (1721-1742) e, sobretudo, desde o primeiro governo de PITT (1783-1801), afirmou-se como chefe político que exerce de facto a chefia do governo, podendo imprimir à direção dos negócios públicos a marca da sua personalidade.” (CAETANO, 2009, p. 216).

Outro aspecto que merece destaque é que em geral sob o parlamentarismo há uma associação entre a vida parlamentar e o governo, recaindo as indicações para compor o gabinete em membros do parlamento, como regra (BONAVIDES, 2009), não vigorando o princípio da incompatibilidade típico do presidencialismo (ZIPPELIUS, 1985), segundo o qual a condição de detentor de cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo simultaneamente não é admitida. Desse modo, pressupõe-se em regra que os ministros e o primeiro ministro serão

⁴⁰³ A despeito disso, várias combinações podem ocorrer, tal como ressalta ZIPPELIUS (1985), exemplificando com o governo alemão, que adota o critério monocrático para certas decisões (competência do chefe de governo monocraticamente), o critério da divisão do trabalho para outras (competência de cada ministro, individualmente) e o critério colegiado para outras (requerendo decisão colegiada do gabinete). Além disso, há que se observar que a exigência de referendo ministerial (a exigência de expressa concordância de um ou mais ministros para a prática de certos atos, conforme a matéria sobre a qual versem) representa a técnica de cooperação forçada, já mencionada anteriormente por ocasião da análise da divisão dos poderes.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

parlamentares eleitos nas eleições após as quais se formou a maioria que constituiu o gabinete.

No parlamentarismo o governo (gabinete) será composto de acordo com a vontade da maioria parlamentar, como já dito. Assim, após a apuração do resultado das eleições parlamentares, uma vez formada uma maioria no parlamento – Poder Legislativo –, seja por força da própria eleição, seja por força de coalizões ou acordos entre diversos partidos, esta maioria escolherá os membros integrantes do gabinete – ministros – bem como o primeiro ministro.

Nesse contexto, o sistema partidário e o sistema eleitoral serão essenciais. Se bipartidário o primeiro, facilitará a formação da maioria, pois um dos dois partidos predominantes será majoritário no parlamento, e a ele caberá a escolha do ministério e do primeiro ministro entre os seus parlamentares. Se pluripartidário, a formação do ministério dependerá de acordo entre partidos para formar a maioria, e será menos estável. O sistema eleitoral majoritário, em alguma de suas versões, favorecerá a formação da maioria, o sistema eleitoral proporcional a dificultará (BONAVIDES, 2009). Isso será objeto de análise mais acurada no capítulo referente aos sistemas partidários e eleitorais.

Uma vez formado o governo, o primeiro ministro e seu gabinete exercerão, como dito, a chefia de governo, cabendo-lhes dirigir a política quotidiana, tomando decisões nas mais variadas esferas de atuação governamental e executando-as. Nota-se que o governo, principal manifestação do poder executivo, não é exatamente um órgão separado do legislativo, parecendo antes constituir, no parlamentarismo, uma

Sgarbossa & Iensue

espécie de prolongamento ou “braço” daquele poder. Daí porque os autores se referem ao sistema como um sistema de cooperação ou colaboração de poderes (BONAVIDES, 2009).

Sendo o governo investido no poder por decisão da maioria parlamentar, torna-se dependente do apoio desta, de modo que o governo se manterá no poder enquanto conseguir manter seu apoio.⁴⁰⁴ Existe uma relação fiduciária ou de confiança entre maioria parlamentar e ministério ou gabinete, cuja compreensão é essencial para o entendimento do parlamentarismo.⁴⁰⁵ O panorama é bastante distinto, portanto, daquele dos sistemas presidencialistas, nos quais, como visto, o chefe de governo detém legitimação democrática própria, por ser eleito, direta ou indiretamente. Em decorrência disso, constata-se nos sistemas parlamentaristas uma ingerência muito maior do parlamento em matéria de governo. Aliás diversos sistemas parlamentaristas exigem a aprovação

⁴⁰⁴ Isso traduz uma ideia bastante antiga e intuitiva, segundo a qual quem nomeia pode exonerar. Tal noção, no entanto, sofre diversas exceções nos sistemas políticos contemporâneos, baseados geralmente em mandatos livres e irrevogáveis (democracia representativa), como se verá adiante.

⁴⁰⁵ A relação fiduciária entre os órgãos da soberania traduz-se naquilo que CANOTILHO denomina de controle primário ou subjetivo dos órgãos estatais, distinto do controle por ele denominado de secundário ou objetivo daqueles órgãos: “Os poderes constitucionais de *controle* ou se exercem em relação aos titulares dos órgãos ou dizem respeito aos actos desses órgãos. No primeiro caso fala-se de controle primário; no segundo alude-se a controle secundário. Os controles primários têm sua expressão mais significativa na nomeação ou na revogação (demissão, exoneração) dos titulares dos órgãos. (...) Como se vê, o controle primário ou subjectivo consiste no poder constitucionalmente reconhecido a certos órgãos constitucionais de soberania de provocar, em certos casos e em determinadas condições, a ‘novação estrutural de outros órgãos’ (Lavagna). O controle secundário ou objectivo, incidente sobre os actos, visa eliminar o acto viciado (ex.: o controle da constitucionalidade das leis pelo Tribunal Constitucional) ou sanar o vício ou vícios constantes do acto (ex.: confirmação, revogação ou anulação de actos administrativos viciados).” (CANOTILHO, 2003, p. 577).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

do plano de governo pelo parlamento (voto de confiança), além de seu descumprimento poder acarretar a destituição do governo pela maioria parlamentar. Vê-se, portanto, que a função de governo é repartida, nestes casos, entre parlamento e gabinete.⁴⁰⁶

No parlamentarismo, em função da dependência do governo relativamente ao parlamento, caso o primeiro ministro e seu gabinete percam o apoio da maioria parlamentar, poderão ser obrigados a renunciar, o que, em princípio, pode acontecer a qualquer momento. O gabinete e o primeiro ministro não possuem mandatos, portanto, governando enquanto a maioria parlamentar consentir. Assim, um primeiro ministro e seu gabinete tanto poderão ficar muitos anos no poder – permanecendo por tanto tempo quanto consigam manter a confiança da maioria dos parlamentares – como poderão ficar poucos meses no poder, pois se perderem a confiança da maioria parlamentar terão que deixar o governo.⁴⁰⁷

A responsabilidade do governo em face do parlamento é claramente política (BONAVIDES, 2009). Isso significa que não é preciso ficar demonstrada a infração a qualquer norma jurídica para que o gabinete

⁴⁰⁶ O que constitui outro exemplo de sistema de divisão de poderes: a função governamental, normalmente concebida como afeta aos órgãos do Poder Executivo (chefe de governo) é, na prática, repartida entre este e o parlamento (órgão do Poder Legislativo). Ausente está, portanto, a especialização funcional que se baseava na concepção material de poder, conforme examinado em capítulo anterior, e caracterizado o sistema que GUASTINI (2001) denomina de divisão de poderes.

⁴⁰⁷ Em sistemas parlamentaristas há governos bastante estáveis e duradouros, tal como o de Margareth Thatcher nos Reino Unido (que durou de 1979 a 1990) e, mais recentemente, o de Ângela Merkel na Alemanha (que dura desde 2005 até a atualidade). Há, por outro lado, registros históricos de gabinetes de curtíssima duração (apenas alguns meses), como ocorreu, por exemplo, na França, na III e IV Repúblicas (desde o final do século XIX até 1958) (MIRANDA, 2003; CAETANO, 2009).

Sgarbossa & Iensue

possa sofrer a perda da confiança do parlamento, com a conseqüente perda do poder.⁴⁰⁸ Qualquer conduta governamental que possa minar a confiança do legislativo no primeiro ministro e em seu gabinete pode, em tese, acarretar uma proposta de destituição dos últimos. O procedimento de responsabilização do governo é político, não se revestindo de formas judiciais, consistindo, de modo geral, em proposta de destituição por certo número de parlamentares e aprovação ou rejeição de tal proposta pela maioria no parlamento, simplesmente.

A proposta de destituição do primeiro ministro e de seu gabinete pode ser feita por determinado número de parlamentares (minoritário e variável), denominando-se por vezes voto de desconfiança ou moção de censura contra o governo.⁴⁰⁹ Esta proposta deve ser apreciada pelo parlamento, que poderá aprová-la ou rejeitá-la por maioria. Em caso de rejeição o governo continua inalterado; em caso de aprovação, o governo poderá renunciar⁴¹⁰ ou solicitar a dissolução do parlamento. Na primeira hipótese, após a renúncia o parlamento escolherá outro gabinete para

⁴⁰⁸ Há outros desdobramentos secundários. A dependência do Gabinete e do primeiro ministro em face do Parlamento faz com que estes possam ser convocados pelo último para prestar esclarecimentos sobre a política do governo. Às vezes exige-se, como já dito, a aprovação do plano de governo pelo parlamento e o descumprimento deste pode ensejar propostas de destituição do gabinete.

⁴⁰⁹ A responsabilidade do gabinete se dá diante da Câmara Baixa em geral (Casa dos Comuns, câmara dos deputados ou equivalente) e é nela que deve ser proposta e aprovada ou rejeitada. A Câmara Alta (Casa dos Lordes, Conselho Federal, Senado ou equivalente) normalmente não tem participação nesta questão, quando o legislativo é bicameral. Em sistemas unicamerais o problema naturalmente não se coloca.

⁴¹⁰ Um dos princípios do parlamentarismo clássico é a responsabilidade solidária do gabinete ou ministério, de modo que geralmente a moção de censura ou voto de desconfiança é proposto contra todo o gabinete e este, como um todo, pode ter que renunciar ou ser destituído. Há, no entanto, sistemas nos quais se admite a proposição de propostas de destituição de ministros individualmente.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

governar, permanecendo incólumes os mandatos dos parlamentares eleitos até o término da legislatura⁴¹¹ (muda apenas o gabinete e o primeiro ministro).

Caso o gabinete contra o qual foi aprovada uma moção de censura não pretenda renunciar, deve submeter a questão ao chefe de Estado (rei ou presidente) e este, atuando como uma espécie de árbitro no conflito entre os poderes, poderá escolher uma entre duas alternativas: manter a moção de censura ou desconfiança aprovada pelo parlamento, hipótese na qual o primeiro ministro e o gabinete serão obrigados a renunciar (é o que se denomina metaforicamente de “queda do gabinete”), ou dissolve o parlamento e convoca novas eleições parlamentares (hipótese na qual se interrompe a legislatura e os parlamentares perdem seus mandatos antes do seu término). Das novas eleições se formará nova maioria no parlamento à qual competirá compor novo governo.

Note-se, portanto, que o pedido de dissolução do parlamento feito pelo primeiro ministro que sofreu uma moção de censura ou desconfiança pode acarretar uma antecipação do término dos mandatos dos parlamentares, dado que os membros do parlamento são eleitos para legislaturas fixas (normalmente de quatro ou cinco anos). Percebe-se que no parlamentarismo, diante dos institutos da responsabilidade ministerial (traduzida na possibilidade de destituição do gabinete pela maioria parlamentar, a qualquer momento) e da dissolução do parlamento pelo

⁴¹¹ Legislatura é expressão equívoca, mas que possui dois significados principais. Legislatura designa o lapso temporal compreendido entre duas eleições parlamentares. Assim, se o mandato dos deputados é de 4 anos, legislatura é o período que vai do início ao fim desses mandatos. Outro sentido comum utilizado para legislatura é como sinônimo de Poder ou órgão legislativo.

Sgarbossa & Iensue

chefe de Estado (a pedido do governo que recebeu uma moção de censura ou voto de desconfiança), se de um lado é verdadeiro que os membros do gabinete não têm qualquer garantia sobre o tempo durante o qual governarão, também é verdadeiro, de outro lado, que tampouco os membros do parlamento têm certeza de que seus mandatos serão integralmente cumpridos, dada a possibilidade de dissolução do parlamento.

Observe-se que a possibilidade de o primeiro ministro solicitar a dissolução do parlamento como resposta a uma moção de censura ou voto de desconfiança contra si aprovado consiste em mecanismo de contrabalanceamento e equilíbrio entre os poderes, buscando evitar que, mediante o abuso da prerrogativa de destituir o gabinete, o sistema degenera em governo de assembleia, no qual o parlamento governa soberano e o ministério/primeiro ministro tornam-se meros subordinados daquele.⁴¹²

Deve-se observar a relação existente entre parlamentarismo e princípio da maioria, pois tal sistema teoricamente é o que tenta dar vazão, em maior grau, àquele princípio. Note-se que a maioria do eleitorado escolhe o parlamento; a maioria parlamentar escolhe o governo; o governo mantém-se enquanto detém a confiança de tal maioria; a maioria parlamentar pode destituir o governo e, em caso de controvérsia, é a maioria do eleitorado convocada a decidir a questão novamente mediante a dissolução da legislatura e a convocação de novas eleições. Assim,

⁴¹² Pois toda vez que o parlamento aprova uma moção de censura ou voto de desconfiança contra o gabinete, corre o risco de ser dissolvido pelo chefe de Estado (presidente ou monarca).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

teoricamente, de acordo com a célebre tese de Bóris MIRKINE-GUÉTZEVICH, o parlamentarismo seria o sistema de governo que tentaria observar na prática, em maior grau, o princípio da maioria.

As características do parlamentarismo fazem com que seja um sistema que assegura maior responsabilidade política do governo, dada a possibilidade de queda do gabinete a qualquer momento, bastando a perda do apoio ou confiança da maioria parlamentar. No entanto, esta mesma característica faz com que o sistema parlamentarista seja muito mais instável do que o sistema presidencialista o que, em alguns casos e circunstâncias, pode ser um grave inconveniente, levando mesmo à ingovernabilidade, em virtude de sucessivas quedas de gabinete e/ou dissoluções do parlamento.⁴¹³ É exatamente a problemática relação inversamente proporcional entre estabilidade e responsabilidade política, já referidas, que originará uma variante do parlamentarismo clássico, a saber, o parlamentarismo frenado ou racionalizado.

É evidente que toda a descrição do parlamentarismo aqui realizada é baseada nas concepções generalizadas sobre o funcionamento de tal sistema de governo, e que, diante da dinâmica das relações de poder, tal sistema modificou-se e transformou-se ao longo do tempo. Como já dito, se o sistema se formou entre os séculos XIV e XVIII, continuou a se modificar nos séculos XIX e XX, pelo que há que se identificar algumas

⁴¹³ De certo modo a opção pelo sistema presidencialista implica em certa medida renúncia à responsabilidade em nome da estabilidade e, contrariamente, a opção pelo sistema parlamentarista implica em certa medida renúncia à estabilidade em nome da responsabilidade. O problema da instabilidade se agrava se o sistema for pluripartidário e a representação for proporcional, pois isto dificulta a formação de uma ampla maioria que dê apoio ao governo, tornando-o instável. O pluripartidarismo e a representação proporcional serão estudados adiante.

Sgarbossa & Iensue

das fases pelas quais passou e as novas características que assumiu por força de tais transformações.

Como já mencionado brevemente páginas atrás, há que se distinguir as fases do denominado parlamentarismo dualista e do denominado parlamentarismo monista, como faz BONAVIDES (2009). Até o final do século XIX, sob o Estado liberal, predominou o denominado parlamentarismo dualista, no qual as funções de chefia de governo eram partilhadas entre o rei e o primeiro ministro (daí dualismo). Ao longo do século XX, no entanto, com a ampliação do sufrágio e o aumento na democratização, consolidou-se o parlamentarismo monista, também chamado democrático ou social, no qual as funções de chefia de governo concentraram-se quase que exclusivamente em mãos do primeiro ministro e do gabinete, restando poucas funções decisórias para o rei, essencialmente reduzido ao papel de chefe de Estado. Daí o brocardo recordado por BONAVIDES: “o rei reina, mas não governa” (2009). A tendência contemporânea na maioria dos sistemas políticos que adotam o sistema de governo em estudo é a adoção do parlamentarismo monista, embora haja casos excepcionais de dualismo.

8.2.1. Parlamentarismo frenado ou racionalizado

Há outros desenvolvimentos do parlamentarismo que se revelam historicamente importantes e devem ser examinados, particularmente o denominado parlamentarismo frenado ou racionalizado, que se difundiu durante o século XX. Como já examinado, o parlamentarismo é sistema

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

de governo que amplia a responsabilidade política do governo, mas cujo custo é eventual instabilidade, dada a possibilidade da queda dos gabinetes e de dissoluções do parlamento, que podem inclusive vir a ser frequentes e sucessivas. No modelo puro de parlamentarismo não há qualquer limite ao momento ou número de vezes que o governo pode ser destituído e que o parlamento pode ser dissolvido. O problema se agrava em certos casos, como, por exemplo, quando se implanta um sistema parlamentarismo em sistema multipartidário ou pluripartidário, pois a formação da maioria para a composição do governo poderá depender de acordos e alianças partidárias instáveis.

Diante de experiências difíceis envolvendo instabilidade governamental, como as que assolaram a França, por exemplo, anteriormente a 1958, surgiram sistemas de parlamentarismo modificados, que alguns autores denominam de parlamentarismo frenado ou racionalizado. O sentido é evidente: trata-se de versões do parlamentarismo nas quais se introduziram freios aos mecanismos de responsabilidade política (votos de censura/desconfiança e direito de dissolução do parlamento), com vistas a racionalizar o sistema, impedindo seu mal funcionamento e a ingovernabilidade. Vários foram os expedientes experimentados e adotados neste sentido, cabendo aqui apenas mencionar alguns exemplos.⁴¹⁴

⁴¹⁴ A expressão parlamentarismo racionalizado é atribuída Bóris MIRKINE-GUETZEVICH. Como explica MIRANDA (2004, p. 402), “o chamado sistema parlamentar racionalizado baseia-se na definição de regras jurídicas capazes de propiciarem estabilidade ministerial, numa tentativa de adaptação do esquema fundamental de funcionamento do sistema britânico a outros países (como a Alemanha

Sgarbossa & Iensue

Um dos expedientes de racionalização do parlamentarismo é a introdução de lapsos temporais limitadores da propositura ou aprovação de votos de censura ou de moções de confiança, ou ainda, de sua reiteração. Assim em alguns sistemas restringe-se a proposta de destituição do governo no primeiro ou no último ano da legislatura, de modo a impedir uma remoção precipitada do governo ou em momento muito próximo às próximas eleições parlamentares. Busca-se, assim, preservar o princípio da responsabilidade política, embora o compatibilizando com o valor da estabilidade do governo.

Outro expediente característico do parlamentarismo frenado ou racionalizado é a introdução de limites temporais entre uma proposta ou aprovação de moção de censura ou voto de desconfiança e uma nova proposta. Pode-se vedar nova proposta ou aprovação de destituição de governo pelo parlamento antes de decorrido um ano da rejeição da última, ou da última destituição. Do mesmo modo, pode-se vedar uma nova dissolução do parlamento antes de decorrido um lapso temporal mínimo da última dissolução.

Um dos problemas ocasionalmente enfrentados pelos sistemas parlamentaristas consistia na destituição de um governo e, posteriormente, na incapacidade de se chegar à composição de outro (principalmente em sistemas pluripartidários nos quais tal composição depende da formação de uma coalizão ou aliança partidária). Isso levou a experiências como a

ou a Espanha desde as Constituições de 1949 e de 1978). A sua regra mais conhecida é a da moção de censura construtiva.” Tal instituto será explicado adiante.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

alemã, na qual se criou o voto de desconfiança construtivo⁴¹⁵, que consiste, essencialmente, na exigência de que somente possa ser aprovado ou voto de desconfiança se for aprovado, simultaneamente, um novo gabinete (o que impede o problema da falta de tal órgão governamental por falta de acordo acerca de sua nova composição).

Dito isso, fica claro em que consiste o parlamentarismo racionalizado ou frenado, caracterizado por estes mecanismos de restrição da responsabilidade política que, sem aboli-la, tentam fazer com que não haja abuso e com que não haja excessiva instabilidade decorrente de seu manejo.

8.2.2. Regime de gabinete e regime de assembleia

Por fim, para concluir o presente tópico satisfatoriamente, há que se explicar brevemente o que é o denominado regime de gabinete de como o mesmo opera. Ao analisar a temática dos sistemas de governo, Jorge MIRANDA, chama a atenção para a coexistência de uma perspectiva jurídica dos sistemas de governo – focada nas normas constitucionais reguladoras dos órgãos governativos e de suas relações entre si – e uma perspectiva política – focada na operação prática de tais órgãos e de suas relações (MIRANDA, 2004, p. 396). Com efeito, deve-se observar que

⁴¹⁵ Ensina CANOTILHO (2003, p. 583) que “Uma forma específica de regime parlamentar é a existente na Alemanha e designada por democracia de Chanceler (*Kanzler-Demokratie*). O primeiro ministro – Chanceler – é eleito directamente pela Câmara dos Deputados (*Bundestag*) que só pode votar moções de censura ao chefe do governo se, no mesmo contexto, eleger por maioria absoluta um novo Chanceler (*voto de censura construtivo*).

Sgarbossa & Iensue

não é raro que as instituições políticas e jurídicas sejam concebidas, explicadas e justificadas de certa maneira, mas que, na prática, operem de forma diversa. É o caso, por exemplo, do Senado eleito diretamente em federações, que é explicado como casa de representação dos Estados, embora dificilmente possa ser considerado como tal na realidade concreta, por exemplo. O mesmo pode ocorrer com o sistema de governo parlamentarista, sendo que por vezes o sistema pode operar de maneira diversa daquela como foi concebido para operar.

Embora em sistemas parlamentaristas teoricamente o parlamento seja o órgão principal e teoricamente o governo esteja a ele subordinado e seja diante dele responsável, podendo ser destituído, como visto, parecem existir sistemas nos quais, na prática, ocorre uma inversão do centro do poder e do sentido de seu exercício, que pode caracterizar o regime de gabinete, uma variante do sistema de governo parlamentarista e por vezes denominada de partitocracia (ou seja, poder do partido).

Na Inglaterra, tornou-se uso corrente que o líder do partido ganhador das eleições parlamentares seja nomeado como primeiro ministro. Desse modo, embora formalmente na prática não haja eleições para primeiro ministro, os eleitores dirigem-se às urnas e votam sabendo quem será o chefe de governo eleito conforme o partido ganhador, o que afasta bastante a operação concreta do sistema da concepção original, e dá um grau significativo de legitimidade democrática ao próprio primeiro ministro, de maneira não muito diversa do que ocorreria se houvesse uma eleição para o cargo. Isso muda o equilíbrio de forças e faz com que o

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

governo não seja tão dependente do parlamento quanto o modelo ideal de funcionamento do parlamentarismo poderia levar a crer.

Há outras consequências também. Uma delas é que, em virtude de ser o líder do partido que detém a maioria no parlamento, o primeiro ministro passa a exercer poder sobre o parlamento, em vez de ficar sujeito ao poder deste. Se de um ponto de vista ideal o primeiro ministro e seu gabinete são fiduciariamente responsáveis perante o parlamento, como visto, de outro, enquanto líder do partido que detém a maioria no parlamento, aquele pode orientar o voto da maioria parlamentar nas matérias a serem objeto de deliberação pelo parlamento, e possui poderes disciplinares sobre os parlamentares de seu partido.

Desse modo, segundo alguns autores, o centro de poder transfere-se do parlamento para o gabinete, e o sentido do exercício do poder, que conceitualmente seria do parlamento sobre o gabinete, inverte-se, sendo exercido pelo gabinete sobre o parlamento. Daí o nome regime de gabinete, ou seja, um governo em que o órgão principal é o órgão governamental e, em particular, o primeiro ministro, a despeito de formalmente encontrar-se sujeito ao parlamento e depender – formalmente – da confiança deste.

Naturalmente para tal sistema operar existem alguns pressupostos, como regras de fidelidade e disciplina partidárias suficientemente rígidas – que impedirão a mudança de partido e a insubordinação dos parlamentares à orientação do partido nas votações – e um sistema bipartidário (como ocorre no Reino Unido), pois em sistema pluripartidário dificilmente um único partido deteria maioria das

Sgarbossa & Iensue

cadeiras⁴¹⁶, de modo que a inversão de poder característica do regime de gabinete pressupõe, de certo modo, o bipartidarismo.

A expressão partitocracia, utilizada como sinônimo a regime de gabinete, tem significado evidente: embora teoricamente o sistema reivindique a supremacia do parlamento, na prática o órgão central do arranjo institucional é o gabinete e este, por sua vez, é dominado por um partido político, através de seu líder, que, no final das contas, é quem governa. Daí a expressão que designa o governo de um partido.

É em razão dos possíveis funcionamentos distintos dos sistemas parlamentaristas que se pode distinguir, de tal ponto de vista, outros modelos de parlamentarismo, a saber, o governo parlamentar de gabinete e governo parlamentar de assembleia, também denominados de tipo parlamentar clássico e tipo baseado no chefe orientador, respectivamente (CAETANO, 2009).

“O sistema parlamentar de gabinete é o de matriz britânica, traduz-se em governos de legislatura e exige dissolução do Parlamento sempre que o Governo é por ele derrubado. O sistema parlamentar da assembleia é o de matriz francesa, traduzi-se em maior dependência efectiva do Governo do Parlamento e admite sucessão de governos durante a mesma legislatura.” (MIRANDA, 2004, pp. 401-402).⁴¹⁷

⁴¹⁶ Pois a maioria no parlamento será constituída por uma coalizão de partidos, o que por si só impede que se saiba de antemão quem será o primeiro ministro. Além disso, ainda que este seja o líder do partido que obteve maior número de cadeiras no parlamento, por exemplo, este não deterá poderes disciplinares sobre parlamentares de partidos diversos do seu, de modo que a tendência será uma operação mais ortodoxa do parlamentarismo, e não a configuração do regime de gabinete.

⁴¹⁷ Marcello CAETANO fala em *tipo parlamentar clássico* e *tipo de chefe orientador*. Esclarece que o primeiro caracteriza-se pela condição do presidente do conselho de ministros ser considerado mero representante do governo perante o chefe de Estado e o parlamento no primeiro e pela posição prevalente do mesmo em face dos colegas de gabinete, apesar da solidariedade ministerial. Fala, ainda, em um terceiro tipo, a saber, o “*tipo de chanceler*” em que o chefe do governo é o detentor único da autoridade governamental e o único

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Ou seja, em caso de preponderância do chefe de governo como centro efetivo de direção política restará configurado o regime de gabinete, em caso de preponderância do parlamento, o parlamentarismo de assembleia.⁴¹⁸ Como se percebe, esses dois modelos prendem-se ao funcionamento concreto e efetivo do parlamentarismo (decisão política de fato em mãos do primeiro ministro ou do parlamento). Existem características geralmente associadas a tais variantes do parlamentarismo, como ensina ainda o mestre lusitano. Quanto ao governo de gabinete, este seria caracterizado pelos traços da “disciplina partidária; b) direção da maioria pelo governo; c) funcionamento do Parlamento em períodos limitados de sessão; d) direito de dissolução das câmaras electivas pelo Chefe de Estado; e) prevalecimento dos assuntos indicados pelo governo na ordem do dia de cada reunião.” (CAETANO, 2009, p. 367). Percebe-se facilmente, a partir das características apontadas, uma preponderância do governo sobre o parlamento.

responsável pelo seu exercício, funcionando os ministros como seus auxiliares, sujeitos às suas instruções e subordinados às suas ordens.” (CAETANO, 2009, p. 219). O último sistema afasta-se claramente do modelo parlamentarista, parecendo tender ao semipresidencialismo (ou semiparlamentarismo).

⁴¹⁸ Isso ocorre porque “(...) o sistema parlamentar (...) estabeleceu uma íntima colaboração entre os poderes legislativo e executivo, devendo os ministros ser recrutados no Parlamento, assistir às suas reuniões, responder às interpelações dos parlamentares e conformar-se com os seus votos. Simplesmente este sistema não permitiu o equilíbrio dos dois poderes, pois que sempre redundava no predomínio de um deles: do Parlamento (sistema parlamentar de assembleia) ou do governo (sistema parlamentar de gabinete).” (CAETANO, 2009, p. 202).

Sgarbossa & Iensue

Por outro lado, ainda seguindo a doutrina de CAETANO, as características geralmente associadas à variante do parlamentarismo de assembleia seriam as seguintes:

“a) o Chefe de Estado não tem o direito de dissolução ou só pode exercê-lo em condições estritamente estabelecidas na Constituição e por via de regra com anuência de representantes do parlamento (os presidentes das câmaras, um conselho parlamentar, etc.); b) o governo não tem intervenção no funcionamento do parlamento ou tem uma intervenção mínima na fixação da ordem do dia e no início, interrupção, adiamento e prorrogação das sessões legislativas o que permite que o Parlamento, único senhor do regime do seu funcionamento, esteja em sessão permanente ou durante quase todo o ano; c) a assembleia que elege o Chefe do Estado e também elege ou, pelo menos, intervém na escolha do chefe do governo ou do governo inteiro que mantém sob o seu domínio através da técnica do *voto de confiança*. Isto é: no governo de assembleia o *parlamento condiciona a escolha e a ação do gabinete*.” (CAETANO, 2009, pp. 367-368).⁴¹⁹

O quanto examinado até aqui acerca dos sistemas do presidencialismo, do parlamentarismo e das variantes deste, como o regime de gabinete e de assembleia, é suficiente para nossos fins. Resta estudar, no entanto, os sistemas ecléticos ou híbridos, que combinam elementos parlamentaristas com outros sistemas de governo.

⁴¹⁹ A redução dos inconvenientes do governo de assembleia originado pelo parlamentarismo à francesa tem sido buscada por meio da regulamentação da questão da confiança, o que redundo no referido parlamentarismo racionalizado ou frenado. São expedientes comuns para tanto a exigência de um número considerável de assinaturas para admissão da moção de desconfiança, o estabelecimento de interstício entre apresentação e votação da moção, ou a chamada moção construtiva, tal como a prevista na Constituição alemã de 1949. (CAETANO, 2009, p. 368). São exemplos históricos do governo parlamentar de assembleia os existentes sob a III e IV repúblicas francesas, estando próximos do sistema convencional (CAETANO, 2009, p. 368).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

8.2.3. Sistemas híbridos: semipresidencialismo e semiparlamentarismo

Examinados os sistemas de governo do presidencialismo e do parlamentarismo, resta examinar, ainda que rapidamente, os sistemas híbridos, normalmente tidos semipresidencialistas ou semiparlamentaristas. Tais sistemas, como o próprio nome denota, constituem tentativas de combinação de institutos típicos do presidencialismo e do parlamentarismo, originando-se, por tal ecletismo, um novo tipo de sistema de governo que não se confunde com nenhum daqueles.

A expressão mais freqüente para designar tais sistemas é semipresidencialismo, embora haja outras expressões, como semiparlamentarismo ou governo misto parlamentar-presidencial (CANOTILHO, 2003).

Geralmente tais expressões são utilizadas como sinônimas, embora alguns pretendam que a expressão semipresidencialismo designe sistemas de governo mistos em que predominam elementos presidencialistas e outros pretendam que a expressão semiparlamentarismo designe sistemas de governo mistos em que predominam elementos parlamentaristas, o que, de todo modo, não parece constituir tarefa fácil em alguns casos pelo menos. Registre-se desde logo, aliás, que arranjos semipresidencialistas ou semiparlamentaristas⁴²⁰ podem assemelhar-se bastante ao parlamentarismo

⁴²⁰ CANOTILHO denomina o semipresidencialismo de sistema presidencial-parlamentar e o semiparlamentarismo de sistema parlamentar-presidencial, observando quanto a tal terminologia que “o critério da posição jurídica e política do presidente da república no funcionamento das instituições assume aqui particular relevo. Em certas engenharias

Sgarbossa & Iensue

frenado ou racionalizado (com os quais guarda, aliás, elementos de semelhança), embora pareça ser possível ter critérios distintivos suficientes na maioria dos casos.⁴²¹

Tais sistemas de governo ecléticos parecem ter surgido ao longo do século XX, tendo sido registrados na Alemanha (sob a Constituição de Weimar de 1919), de, mais tarde, em diversos outros Estados, como na França (sob a Constituição de 1958) (PIZZORUSSO, 1998) e Portugal (sob a Constituição de 1976). Devido à variedade de arranjos, é difícil fazer generalizações muito abrangentes. De modo geral, o semipresidencialismo ou governo misto parlamentar-presidencial caracteriza-se pela presença de dois órgãos executivos (presidente e parlamento), responsabilidade do governo (perante o parlamento), possibilidade de dissolução do parlamento por iniciativa do presidente e pelo presidente contar com poderes de direção política próprios, entre outros (CANOTILHO, 2003, p. 591). A partir da análise de um exemplo

constitucionais (exs.: sistemas francês e finlandês) o complexo de poderes do Presidente da República sugere uma base presidencial temperada pelas exigências da confiança parlamentar, falando-se de sistema presidencial com ‘correção parlamentar’. Noutras formulações jurídico-constitucionais, a matriz do sistema é parlamentar, significando a atribuição da poderes políticos relevantes ao Presidente da República uma correção à forma de governo parlamentar. Daí a fórmula caracterizadora ‘governo parlamentar com correctivo presidencial’. A fórmula mais abrangente será, então, a de *sistema presidencial-parlamentar* ou *parlamentar-presidencial* consoante a matriz dominante.” (CANOTILHO, 2003, p. 591). O arranjo semipresidencialista somente será compatível com a forma republicana de governo, dada sua característica predominantemente presidencialista, tal como ocorre atualmente na França e em Portugal. O arranjo semiparlamentarista será compatível tanto com a forma republicana quanto com a forma monárquica, sendo exemplo da última hipótese o sistema vigente sob a constituição espanhola de 1978.

⁴²¹ Poucos são os sistemas de governo que não são passíveis de caracterização como presidencialistas, parlamentaristas ou semipresidencialistas. Em alguns casos, porém, deparamo-nos com sistemas de governo *sui generis*, como é o caso do governo suíço (diretorial) e do governo espanhol (monarquia parlamentarista peculiar).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

de sistema semipresidencialista, o modelo francês, ficará mais fácil a compreensão de suas características.

Anteriormente à Constituição de 1958 a França sofreu com forte instabilidade ao tentar introduzir o parlamentarismo em seu sistema político pluripartidário pois, como já vimos, um parlamento pluripartidário dificulta a formação de uma maioria estável no parlamento e, conseqüentemente, a formação de uma base de apoio sólida para o governo (MIRANDA, 2003). Com aquela constituição, o sistema político francês adotou um tipo de governo híbrido, mesclando elementos de parlamentarismo e de presidencialismo, cuja característica central é o fortalecimento do executivo e do Presidente da República (daí a designação semipresidencialismo), e a adoção de mecanismos de racionalização dos institutos de responsabilidade política.

Da descrição do sistema de governo francês será possível compreender como os sistemas semipresidencialistas mesclam elementos parlamentaristas e presidencialistas sem filiarem-se, com exclusividade, a nenhum deles. Naquele sistema, o parlamento é eleito pelo voto popular, juntamente com o presidente da república (pois a França é uma república semipresidencialista). No entanto, o primeiro ministro e o gabinete não são nomeados pela maioria parlamentar, como aconteceria normalmente em um sistema parlamentarista. Ao contrário, o presidente da república nomeia o primeiro ministro em um primeiro momento⁴²², e este compõe

⁴²² Como ensina PIZZORUSSO, as repúblicas semipresidencialistas caracterizam-se por uma “dupla relação de dependência que vincula o executivo (composto por um complexo de órgãos distintos do chefe de Estado: primeiro ministro, conselho de ministros, etc.), de um lado o presidente da república, por quem é nomeado e pode ser

Sgarbossa & Iensue

um ministério, que deve ser aprovado pelo presidente. Nota-se aqui o afastamento entre os poderes legislativo e executivo, pois no semipresidencialismo, assim como no presidencialismo, o executivo não é composto por iniciativa ou designação do parlamento, como se vê, tendendo o sistema, nesse aspecto (investidura do primeiro ministro e seu ministério), à separação dos poderes.

Apesar da nomeação do primeiro ministro e a aprovação do ministério pelo presidente da república, aqueles não são politicamente responsáveis perante este.⁴²³ Ou seja: o presidente nomeia o primeiro ministro, aprova o ministério, mas não pode destituí-los – até porque, se pudesse, o sistema seria praticamente presidencialista, e o primeiro ministro seria como qualquer outro ministro em um sistema presidencialista, demissível *ad nutum* pelo presidente. Isso não significa, no entanto, que a investidura fiduciária – baseada na confiança – e a responsabilidade política estejam ausentes, pelo contrário: ao parlamento francês, por sua Câmara Baixa (Assemblée Nacional) é conferida a competência para aprovar moções de censura contra o governo (primeiro ministro e ministério), podendo este vir a ser destituído pelo parlamento,

exonerado, e de outro do parlamento, de cuja confiança deve gozar.” (PIZZORUSSO, 1998, pp. 207-208).

⁴²³ Mas os arranjos semipresidencialistas ou semiparlamentaristas podem variar significativamente, apesar de certa semelhança formal com o parlamentarismo consistente na presença de três órgãos políticos principais: “Em sistema semiparlamentar, são três os órgãos políticos activos – não só o Parlamento e o Governo como Chefe do Estado, Nesta existência de um terceiro centro autónomo de poder está o cerne da categoria do sistema semiparlamentar, ainda que o conteúdo desse poder varie bastante: pode suceder que o Governo seja tanto responsável politicamente perante o Chefe de Estado como perante o Parlamento, e pode suceder que a intervenção do Chefe do Estado seja mais na linha do ‘Poder Moderador’.” (MIRANDA, 2004, p. 399).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

portanto. Estão presentes, portanto, traços parlamentaristas no sistema, consistentes na possibilidade de destituição do primeiro ministro e do ministério por decisão do órgão legislativo.

Note-se a peculiaridade do arranjo semipresidencialista descrito: o governo é investido em suas funções por decisão do presidente, mas sua responsabilidade política não se dá perante este, mas perante o parlamento. Uma autoridade nomeia ou aprova o governo, outra pode destituí-lo.

Mas essa não é a única peculiaridade do modelo semipresidencialista, havendo outras. Uma delas é o fato de que, apesar do sistema compreender executivo bicéfalo ou bipartido, contando com presidente da república e primeiro ministro, tal como o parlamentarismo, as funções de chefia de governo não são detidas exclusivamente pelo primeiro ministro, mas distribuídas entre este e o presidente, podendo até mesmo caber predominantemente a este, e não ao primeiro (caso do semipresidencialismo francês).⁴²⁴

O presidente possui funções de governo, portanto, conjuntamente com o primeiro ministro, e normalmente se afigura, no semipresidencialismo, como a principal autoridade política no âmbito do poder executivo, protagonismo que em sistemas parlamentaristas cabe ao primeiro ministro. O modo como as funções de governo são divididas entre presidente e primeiro ministro podem variar bastante. O presidente não é responsável perante o parlamento, não podendo ser por este

⁴²⁴ Nesse sentido, o semipresidencialismo parece assemelhar-se mais ao parlamentarismo dualista, típico do século XIX, do que ao parlamentarismo monista, típico do século XX e da atualidade, sem no entanto confundir-se com aquele.

Sgarbossa & Iensue

destituído, diversamente do que ocorre com o primeiro ministro e seu gabinete, como visto. É ao presidente que cabe, por outro lado, a decisão sobre a dissolução do parlamento em caso de aprovação de um voto de censura contra o governo.

Em síntese, no sistema em análise, o primeiro ministro é nomeado pelo presidente, mas não pode ser por ele demitido; as funções de chefia de governo são divididas entre presidente e primeiro ministro; o parlamento pode demitir o governo e o presidente pode dissolver o parlamento. Note-se a coexistência de elementos tipicamente presidencialistas (eleição do principal chefe do poder executivo, irresponsabilidade do presidente, reforço à separação dos poderes legislativo e executivo no que diz respeito à investidura) e de elementos tipicamente parlamentaristas (possibilidade de destituição do governo e de dissolução do parlamento), embora tais elementos estejam articulados de forma peculiar. É a combinação de tais elementos que caracteriza os sistemas híbridos ou ecléticos, semipresidencialistas ou semiparlamentaristas.

Tais sistemas normalmente também possuem características do parlamentarismo dito racionalizado ou frenado, consistentes em restrições ao direito de destituição do governo e à dissolução do parlamento, até porque uma das razões pelas quais os sistemas em análise foram criados foi como resposta à inadaptação do parlamentarismo em sua forma clássica a certos ambientes políticos. O objetivo dos sistemas híbridos parece ser o de conjugar os aspectos positivos do presidencialismo (associados à estabilidade) com os aspectos positivos do parlamentarismo

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

(associados à responsabilidade política), reduzindo a incidência dos aspectos negativos.

Ressalte-se que essa é apenas a descrição esquemática de um dos muitos modelos de sistema de governo misto parlamentar-presidencial, dada a impossibilidade de examinar exaustivamente os modelos existentes. A descrição atende a necessidade, no entanto, qual seja, a de demonstrar como operam tais sistemas na prática.

Registre-se ainda que tudo o que aqui foi escrito, quer sobre o presidencialismo, quer sobre o parlamentarismo, quer sobre os sistemas híbridos de governo, é bastante esquemático, pois, como já advertido por mais de uma vez neste livro, a realidade é sempre muito mais complexa do que a teoria. Desse modo, o esforço aqui realizado foi no sentido da exposição dos traços gerais mais característicos dos sistemas de governo presidencialista e parlamentarista e semipresidencialistas/semiparlamentaristas, mas a rigor nenhum sistema de governo concreto (historicamente existente) corresponda, necessariamente, a tais traços com exatidão.

Parece correto afirmar existirem muitos tipos ou variantes de presidencialismo, de parlamentarismos e de outros sistemas de governo, como, de resto, parecem existir muitas variantes do federalismo, dos Estados unitários e das demais formas de Estado, muitas variantes de monarquias e de repúblicas, e assim sucessivamente. A exposição visa familiarizar o leitor com o conjunto institucional normalmente associado aos diferentes sistemas de governo, mas opera por generalizações, conceptualizações e abstrações que devem ser levadas em consideração,

Sgarbossa & Iensue

pois, como dito, a exposição visou evidenciar os traços mais característicos e um rascunho ou esquema básico do funcionamento geral das instituições no presidencialismo e no parlamentarismo e demais sistemas no que diz respeito à relação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

8.2.4. Responsabilidade política e impeachment

Constatou-se no presente tópico e em tópicos anteriores como a questão da responsabilidade política é relevante para analisar e determinar o modelo de distribuição de poderes – se de separação ou divisão – e o sistema de governo – se parlamentarista, presidencialista ou outro –, dada a centralidade do controle subjetivo ou primário (CANOTILHO, 2003) na definição daqueles aspectos do fenômeno estatal.

É importante, examinar os sistemas de governo, analisar com atenção a questão da responsabilidade política, uma vez que o grau de responsabilidade política existente entre órgãos e titulares do legislativo e do executivo – decorrente da existência ou inexistência da relação fiduciária entre aqueles poderes – é aspecto essencial dos sistemas de governo. O presente tópico visa esclarecer algumas das questões relativas a isso, com enfoque no instituto do *impeachment*, para evidenciar a diferença do tipo de responsabilidade existente no presidencialismo e nos demais sistemas de governo.

Como é sabido, existem diversas esferas de responsabilidade jurídica, geralmente consideradas independentes entre si, quais sejam, a

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

responsabilidade civil, a responsabilidade penal e a responsabilidade administrativa. Dois elementos são centrais na caracterização da responsabilidade jurídica, quais sejam, a violação a uma norma jurídica e um procedimento judicial ou judicialiforme de responsabilização.

Assim, para que alguém seja passível de responsabilização jurídica não se pode abrir mão de comprovar minimamente a violação a uma norma jurídica (seja por ação ou por omissão) e, para alguns tipos de responsabilidade, exige-se mesmo que haja tipicidade, ou seja, que a conduta comprovada enquadre-se na descrição legal prévia do ilícito (caso do direito penal e de normas disciplinares em geral). Além disso, exige-se que o processo instaurado com vistas à apuração da responsabilidade e eventual imposição de penalidade (seja ele administrativo, seja judicial) observe um conjunto mínimo de garantias⁴²⁵ para que seu resultado seja válido. A distinção entre os tipos de responsabilidade jurídica depende do tipo de norma violada e das sanções cominadas ao responsável pelo descumprimento. As sanções jurídicas podem ser variadas, indo desde advertência, multa, suspensão de direitos e dever de indenizar até prisão, por exemplo, conforme a espécie de responsabilidade e conforme estabelecido pelas normas jurídicas.

Ao lado da responsabilidade jurídica, no entanto, existe outro tipo de responsabilidade, que se pode denominar responsabilidade política. No

⁴²⁵ O processo judicial ou administrativo requer um conjunto de garantias geralmente denominado devido processo legal (*due process of law*). São exemplos das garantias consideradas inerentes a tais processos requisitos como a publicidade, a ampla defesa, o contraditório, a igualdade de condições entre acusação e defesa, a exclusão de provas ilícitas, a imparcialidade do julgador, entre outras. O grau em que são exigidas tais garantias, no entanto, varia conforme o tipo de processo (administrativo, civil ou penal).

Sgarbossa & Iensue

sentido aqui adotado para tal expressão, diz-se um agente público possui responsabilidade política quando pode ser afastado do cargo ou perder o mandato pela simples perda da confiança de alguém ou de algum órgão (normalmente daquele que o nomeia ou elege) (BONAVIDES, 2009).

Sob o parlamentarismo, que acabamos de explicar, o gabinete e o primeiro ministro são politicamente responsáveis perante o parlamento, pois, como visto, caso perca a confiança da maioria parlamentar pode ser derrubado. Não é necessário, para tanto, alegar ou comprovar a violação de normas jurídicas, nem observar um processo com características judiciais, bastando a perda da confiança e observando-se um procedimento relativamente simples de proposição e votação da moção de censura ou voto de desconfiança. O mesmo fenômeno ocorre, eventualmente, em outras configurações. Há quem considere, por exemplo, que ministros ou secretários de Estado, no presidencialismo, seriam politicamente responsáveis perante o presidente, por serem livremente demissíveis.

Os traços que permitem distinguir conceitualmente a responsabilidade política da jurídica são opostos aos característicos da última. Ou seja, a responsabilidade política não pressupõe (necessariamente) a violação de uma norma e, conseqüentemente, tampouco a comprovação dessa violação, e não pressupõe sua aplicação por meio de um processo de tipo judicial (como o processo civil ou penal) ou com formas judiciais (como o processo administrativo). Além disso, a sanção caracterizadora da responsabilidade política é específica, a saber, consiste a perda do mandato eleito ou de cargo público ocupado pelo

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

titular a qualquer título (por nomeação, por exemplo), não se cogitando, normalmente, de outro tipo de sanção.

Por isso se diz que a responsabilidade política é aberta, independente de tipificação legal da conduta que a enseja; que prescinde de formalidades processuais para ser exigida e que, além disso, tem como consequência pura e simplesmente a perda do cargo ocupado, seja ele eletivo ou não (BONAVIDES, 2009).

Importante observar que diante de tal caracterização da responsabilidade política, não sendo a mesma decorrente de alegado ilícito e tampouco de qualquer tipificação da conduta ensejadora da perda de confiança, que qualquer fato da vida pública ou privada do agente politicamente responsável pode vir a ensejar sua eventual destituição do cargo ocupado⁴²⁶, razão pela qual normalmente sequer é necessário motivar o ato de destituição (até porque a destituição é ato considerado político e, portanto, discricionário, da autoridade competente. Daí a ideia de responsabilidade política).

Além disso, quando a responsabilidade puramente política está presente o processo de perda do cargo ou mandato é relativamente simples, sem grandes complicações, formalidades ou garantias, muito distinto do procedimento judicial e jurídico. O procedimento de acionamento da responsabilidade política costuma ser bastante simples, podendo reduzir-se à publicação do ato de destituição, em alguns casos

⁴²⁶ Isso não significa que a comprovada violação de uma norma não possa, reflexamente, acarretar responsabilidade política, pois é ato capaz de minar a confiança e acarretar a destituição. O que se quer frisar é que não há conexão necessária entre a violação de uma norma e a responsabilidade especificamente política, diversamente do que ocorre sob a responsabilidade jurídica.

Sgarbossa & Iensue

(assessores, secretários ou ministros, por exemplo), ou a uma simples proposta e votação (nos casos da moção de censura ou do *recall*, que será examinado adiante).

Como se percebe, são conceitualmente inconfundíveis a responsabilidade política e a responsabilidade jurídica, qualquer que seja a espécie desta última, considerados tais aspectos. A despeito disso, como sempre, a realidade pode ser mais complexa e causar certas perplexidades, pois se em alguns casos a responsabilidade é claramente jurídica (como no caso da responsabilidade administrativa ou penal) e em outros é claramente política (como na responsabilidade ministerial de tipo parlamentarista), sob a figura do *impeachment* ou impedimento parece haver uma combinação de elementos de ambas, surgindo uma responsabilidade mista ou eclética, em parte política e em parte jurídica.

Primeiramente cabe especificar que o *impeachment* consiste em um instituto de origem inglesa, surgido por volta do século XIV, consistindo em um processo no qual se apura o eventual cometimento de uma infração político-administrativa – impropriamente denominada de crime de responsabilidade – por uma autoridade que, se eventualmente condenada, sofre como sanção a perda do cargo ou mandato.

Observe-se que *impeachment* – impedimento, em inglês – é expressão que se utiliza tanto para designar o processo de apuração da prática de crime de responsabilidade quanto a penalidade dele decorrente, que em geral se resume à perda do mandato, e, eventualmente, a alguma sanção

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

conexa, como a impossibilidade de exercer outro cargo, emprego ou função pública durante certo período de tempo.⁴²⁷

O procedimento em sua origem, na Inglaterra, poderia ser proposto contra qualquer autoridade pública – exceto o monarca, cuja pessoa é considerada inviolável e que é, portanto, irresponsável –, sendo a denúncia recebida pela Câmara Baixa e julgada pela Câmara Alta, tendo entrado em desuso após o século XIX, principalmente por força do surgimento dos institutos típicos do parlamentarismo. Procedimento semelhante foi adotado na Constituição norte-americana de 1787, com um processo instaurado pela Câmara dos Representantes e julgado por pelo Senado, para apurar a alegação de prática de “crime de responsabilidade” pelo Presidente da República e por outras autoridades.⁴²⁸

O que enseja que uma autoridade como, por exemplo, o presidente da república em um sistema presidencialista, seja sujeito ao um processo de *impeachment* é a acusação pela possível prática de um crime de responsabilidade, expressão imprópria, pois as condutas tipificadas como tal não caracterizam crime propriamente dito (ilícito penal), mas uma infração político-administrativa, assim considerada por ser tipificada como tal na constituição ou na legislação e por ser punida exclusivamente com a perda do cargo. A expressão “crime de responsabilidade” é mantida por tradição apenas, pois tecnicamente de crime não se trata, portanto.

⁴²⁷ Confirma-se, sobre o particular, no Brasil, o contido nos artigos 52 parágrafo único, 85 e 86 da Constituição Federal de 1988. No mesmo sentido, a parte final da Seção 3 do art. 1º da Constituição dos EUA.

⁴²⁸ Confirmam-se as Seções 2º e 3º do artigo 1º e a Seção 4 do artigo 2º, todas da Constituição dos EUA de 1787.

Sgarbossa & Iensue

Existem variantes do processo de julgamento do impedimento, sendo possível identificar pelo menos três sistemas principais, a saber, o sistema cameral, o sistema judicial e o sistema misto. No sistema cameral, como o nome indica, a competência para recebimento da denúncia, processo e julgamento da autoridade (aqui se tem em mente, particularmente, o presidente da república em sistemas presidencialistas), é da competência das casas do órgão legislativo (parlamento ou congresso) (FIGUEIREDO, 1965).

O sistema cameral corresponde ao típico processo de impedimento anglo-americano, pelo qual a acusação de cometimento de tal infração, que geralmente pode ser feita por qualquer cidadão, sujeitará a autoridade acusada a um processo de *impeachment*, ou impedimento, caso a denúncia seja aceita pela câmara baixa (câmara dos deputados ou dos representantes), cujo julgamento será normalmente realizado na câmara alta (senado ou equivalente) e, em caso de condenação, terá como efeito principal a perda do cargo ou mandato, de modo geral, como já examinado.

Há Estados que adotam o sistema judicial, no qual cabe ao órgão supremo do Poder Judiciário (suprema corte ou órgão equivalente) o processo e julgamento dos processos de impedimento propostos contra o presidente da república (e eventualmente outras altas autoridades públicas). Outros, por sua vez, adotam o sistema misto, no qual tal matéria é atribuída à competência de um órgão temporário especialmente constituído para tal finalidade, composto parcialmente por membros do

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

legislativo e parcialmente por membros do poder judiciário (FIGUEIREDO, 1965).⁴²⁹

O *impeachment* pressupõe a prática pelo acusado de uma infração político-administrativa previamente tipificada em lei, sendo teoricamente necessário demonstrar que a conduta da autoridade enquadra-se em uma das hipóteses legais. Esta exigência de tipicidade e esse pressuposto de violação de uma norma jurídica aproximam o instituto da responsabilidade jurídica, pois a responsabilidade política, como visto, caracteriza-se por uma responsabilidade aberta.

⁴²⁹ O sistema judicial foi adotado pela Lei Fundamental alemã de 1949 e o sistema misto pela Constituição francesa de 1946 (LOEWENSTEIN, 1976). No Brasil o *impeachment* foi introduzido logo após a proclamação da república, em 1891, na modalidade cameral, por influência do Direito Constitucional norte-americano. Sob a Constituição brasileira de 1934 houve um ensaio de adoção do sistema misto, abandonado posteriormente, com a reintrodução do sistema cameral após 1937. Considerando serem diversas as autoridades sujeitas a *impeachment* no Brasil, há que se observar que atualmente o sistema cameral é adotado nos processos contra o Presidente e Vice-presidente da República, contra os ministros do STF, contra os membros do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, contra o Procurador Geral da República e contra o Advogado-Geral da União, e contra os ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas (nos dois últimos casos apenas se houver conexão com crimes de responsabilidade do presidente ou vice-presidente). Em outras hipóteses, como no processo de *impeachment* contra ministros de Estado ou Comandantes das Forças Armadas sem conexão com o Presidente ou Vice-Presidente, ou ainda imputados a ministros de Tribunais Superiores (exceto do STF) e do Tribunal de Contas da União, entre outros casos, adota-se o modelo judicial, cabendo ao Supremo Tribunal Federal o processo e julgamento. Há ainda autoridades cujo impedimento é processado e julgado perante outros órgãos judiciais, como o Superior Tribunal de Justiça – STJ (caso dos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados, entre outros). Confira-se o disposto no artigo 52, incisos I e II; no artigo 102, inciso I, alínea “c”; e no art. 105, inciso I, alínea “a”, todos da Constituição Federal de 1988. Temos atualmente no Brasil, portanto, uma combinação do sistema cameral, adotado para alguns casos, com o sistema judicial, adotado para outros casos (e não um sistema misto que, como visto, caracteriza-se por um órgão temporário composto por magistrados e parlamentares).

Sgarbossa & Iensue

O processo do *impeachment* adota ainda características judicialiformes (BONAVIDES, 2009), assemelhando-se ao processo judicial ou administrativo, embora com estes não se confunda. É normal que seja assegurado ao acusada, portanto, uma série de direitos e garantias típicos daqueles processos, tais como a ampla defesa, o contraditório e outras garantias. Isso novamente afasta o procedimento em exame dos institutos de acionamento de responsabilidade política que, como examinado, costumam ser significativamente mais simples.

O julgamento, no entanto, é normalmente levado a cabo perante um órgão político (o Senado ou equivalente), dada a predominância do modelo cameral, e a sanção aplicada em caso de condenação, como visto, é tipicamente política, limitando-se geralmente à perda do cargo ou mandato eletivo. Em função da coexistência de características típicas de responsabilidade política e de características típicas de responsabilidade jurídica, há certa controvérsia acerca do tipo de responsabilidade presente em sistemas que contemplam o instituto, se puramente política, se jurídica ou se corresponderia mais precisamente a um misto de responsabilidade político-jurídica, parecendo ser correto o último entendimento.

Da análise das características do *impeachment* constata-se com relativa facilidade que o impedimento é um instituto peculiar, de natureza híbrida, que mescla a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política, pelo que o melhor entendimento é o que nele vislumbra uma responsabilidade em parte política e em parte jurídica, pois se de um lado não se cogita a responsabilidade sem a possibilidade (ao menos) de ter ocorrido a prática de uma conduta tipificada como crime de responsabilidade e nem se

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

prescinde de um processo com características de processo judicial, de outro seu julgamento é levado a cabo perante órgãos políticos, possui indisfarçável conteúdo político e tem efeitos claramente políticos.

Há certa controvérsia se o *impeachment* consistiria em uma mescla de responsabilidade política e criminal ou de responsabilidade política e administrativa, parecendo mais acertado o segundo entendimento, pois como já visto as infrações que o ensejam não são propriamente tipos penais, não ensejando responsabilidade criminal.

Resta, antes de concluir, tecer algumas considerações sobre o papel desempenhado por tal instituto nos sistemas que o consagram. A principal função do *impeachment* parece ser simbólica, servindo como um aparente sucedâneo aos institutos de responsabilidade política existentes em sistemas parlamentaristas, por exemplo. O impedimento simboliza a existência de responsabilidade política (mas não apenas política), mas revela-se, na prática, de resultados bastante tímidos, sendo raramente acionado e mais raramente ainda resultando no efetivo afastamento dos acusados.

Segundo BONAVIDES, trata-se de um instituto anacrônico e inoperante, de difícil manejo, que entrou em desuso na Inglaterra já no início do parlamentarismo, dada sua ineficácia (BONAVIDES, 2009). Assim sua principal função parece ser simbólica, como dito, pois na prática, devido às suas características parcialmente jurídicas e judiciais, e pelo tipo misto de responsabilidade político-jurídica que enseja não se presta, na prática, para a responsabilização, servindo, ao contrário, para o

Sgarbossa & Iensue

fortalecimento do presidente da república (principalmente, pois esta não é a única autoridade passível de responsabilização por meio do mesmo).⁴³⁰

A necessidade de tipificação legal prévia da conduta como infração político-administrativa, a exigência de um processo de tipo judicialiforme com diversas garantias a ele inerentes, entre outros fatores, afastam esta figura da responsabilidade política em sentido próprio ou estrito. Além disso, técnicas como o estabelecimento de exigência de maiorias qualificadas para o recebimento da denúncia e a instauração de acusação bem como para a condenação⁴³¹ tornam bastante difícil, na prática, o afastamento do acusado do mandato ou cargo ocupado.

Examinado o impedimento, que é o principal mecanismo de responsabilização do presidente da república em sistemas presidencialistas, entende-se porque se considera, de modo geral, que em tais sistemas inexistente responsabilidade política, uma vez que as autoridades não podem ser afastadas de seus cargos ou perder seus mandatos antes de seu término, exceto em situações muito excepcionais, como no caso de eventual condenação por crime de responsabilidade (que pressupõe, como é sabido, que uma denúncia seja oferecida, que oferecida seja recebida por maioria qualificada, que recebida haja o devido processo e que após este haja condenação, também por maioria qualificada).

⁴³⁰ Como visto, o sistema presidencialista visa instituir um Poder Executivo forte e, nesse contexto, o *impeachment* é uma instituição oportuna, pois sinaliza no sentido da responsabilidade embora seja, na prática, de difícil manejo e raramente exitoso.

⁴³¹ No Brasil, por exemplo, para a instauração da acusação contra o Presidente da República e outras autoridades (Vice-Presidente e Ministros de Estado) por crime de responsabilidade é necessária uma maioria de 2/3 dos votos na Câmara e para a condenação igualmente uma maioria qualificada de 2/3 dos votos. Confirmam-se o art. 51, I, e o art. 52, I, e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Isso significa, na prática, dificultar a acusação e a condenação e fortalecer o acusado.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Isso não significa, no entanto, que mesmo considerando-se ausente a responsabilidade política propriamente dita, não existam outros tipos de responsabilidade dos agentes públicos e titulares de mandato eletivo, que normalmente são responsáveis juridicamente, podendo ser processados administrativa, civil e penalmente toda vez que seus atos, de maneira ilegal, causem danos ao patrimônio público, caracterizem infração administrativa ou mesmo crimes em sentido próprio.⁴³²

Ou seja, em tais sistemas existe responsabilidade jurídica, e mesmo um misto de responsabilidade político-administrativa – *impeachment*. O que não se vislumbra é responsabilidade política propriamente dita, o que faz com que, em regra, os detentores de mandato eletivo somente deixem seus cargos ao final do mandato, e raramente antes (BONAVIDES, 2009).

⁴³² Embora sejam comuns diversas imunidades formais e materiais em favor de detentores de cargos públicos ou mandatos eletivos, que restringem a possibilidade de sua responsabilização jurídica, ao menos durante o mandato ou por atos cometidos em razão do exercício do mandato ou do cargo.